

Offentlig-privat samarbeid Dyrt og dumt

Rapport av Hallvard Bakke



FAGFORBUNDET

www.fagforbundet.no

Forord

I stadig større grad opplever vi at oppgaver som tidligere var utført av det offentlige, overtas av private aktører. Argumentasjonen som brukes når private overtar offentlige oppgaver er at dette er «økonomisk nødvendig», uten at alternativer vurderes. Fordi offentlig sektor er bærebjelken i velferdsstaten er Fagforbundet opptatt av at velferdsordningene skal eies, finansieres og drives av det offentlige og være underlagt politisk styring og demokratisk kontroll. I den sammenheng utarbeider vi nå rapporter som viser hva dette innebærer. Rapporten «Offentlig-privat samarbeid – dyrt og dumt» er del av dette arbeidet.

Målet med Fagforbundets arbeid er å presentere mer kunnskap om hva det innebærer at private aktører overtar offentlige oppgaver og peke på alternative løsninger. Spørsmål som problematiseres er blant annet: Bli det billigere for samfunnet med private løsninger? Betyr det noe for kvaliteten på tjenesten? Hva skjer med lønns- og arbeidsvilkårene til de ansatte når private overtar? Har det noe å si for innsynet til allmennheten at private aktører overtar offentlige tjenester – og hva skjer med kontrollen med bruken av de offentlige midlene?

Rapporten Offentlig-privat samarbeid – dyrt og dumt er utarbeidet av Hallvard Bakke for Fagforbundet. Offentlig-privat samarbeid (OPS) er en måte å finansiere offentlige investeringer på som spesielt har blitt brukt i land som er i en vanskelig økonomisk situasjon. Det offentlige kan låne penger av private både for å finansiere, bygge og drifte tjenester, eller kombinasjoner av dette. Rapporten tar for seg OPS i bred forstand. Den viser blant annet omfanget av bruken av OPS i Europa og går i dybden i forhold til erfaringer med OPS i Storbritannia og Norge. I rapporten analyseres også noen av evalueringsrapportene som er utarbeidet om OPS-prosjekter. I tillegg gjennomgås noen OPS-prosjekter som er gjennomført i Oslo kommune.

*Jan Davidsen
Leder av Fagforbundet
Oslo, februar 2011*

Innholdsfortegnelse

1. Sammen drag og konklusjoner	5
2. Hva er OPS?	10
3. Bakgrunn for veksten i OPS	14
4. OPS i EU	16
4.1. Geografisk fordeling	16
4.2. Sektorer	17
4.3. Økonomisk betydning	17
5. OPS i enkelte land	19
5.1. Storbritannia	19
5.1.1. London T-bane	19
5.1.2. Sykehus	20
5.1.3. Skoler	21
5.2. Andre erfaringer	22
6. OPS i Norge	25
6.1. Riksveiprosjekter	25
6.1.1. Kostnader	26
6.2. Skoleprosjekter i Oslo	31
6.2.1. Persbråten og Høybråten	31
6.3. Oslo kommune. Byrådssak 217/10	35
7. Vista analyse	39
8. Myter og påstander om OPS	45
8.1. Ikke alternativ	45
8.2. Sparer innbyggerne for penger	46
8.3. Deling av risiko	46
8.4. Privat sektors overlegne prestasjoner	46
9. Litteraturliste	48

1. Sammendrag og konklusjoner

I Innst. 2 S (2010-2011) om nasjonalbudsjettet for 2011 og forslaget til statsbudsjett for 2011, skriver Høyres medlemmer i finanskomiteen:

«Erfaringene fra de første prosjektene med offentlig-privat samarbeid (OPS) er så gode, bl.a. med halvert byggetid og bedre kostnadskontroll, at disse medlemmer mener modellen bør videreføres på egnede strekninger innenfor veg- og jernbaneutbygginger. Disse medlemmer ønsker at det skal legges opp til å iverksette 3-5 OPS-prosjekter årlig. For 2011 foreslår derfor disse medlemmer å bevilge 200 mill. kroner til planlegging av OPS.»

Ved årsskiftet tilbød Bjørn Rune Gjelsten og selskapet Fabritius seg å bygge nytt sykehus i Molde (kostnad 3 000 millioner) som et OPS-prosjekt. Dette ble sterkt støttet av både Høyre og Fremskrittspartiet. Det er derfor ingen tvil om at dersom valget i 2013 gir parlamentarisk grunnlag for en blåblå regjering av disse to partiene, vil det bli en omfattende bruk av OPS ved offentlige investeringer både i veier, helsebygg og andre statlige byggeprosjekter.

OPS i Oslo

I Oslo fremmet Høyre-Frp byrådet 7.9.2010 en sak om «Bruk av offentlig-privat samarbeid (OPS)», der byrådet legger fram «en beskrivelse av hvordan kommunen fremover skal gjøre bruk av OPS innenfor bygg- og anleggsområdet.» Byrådet viser til at Oslo kommune forventes å få en gjennomsnittlig årlig befolkningsvekst på 10 000 innbyggere fram til 2030 og at kommunen derfor har et omfattende behov for å iverksette store investeringer i skoler, sykehjem, barnehager og annen sosial infrastruktur i årene som kommer. Byrådet skriver at de erfaringene som er gjort, både på statlig hold og i Oslo kommune, viser at offentlig-privat samarbeid (OPS) gjennom bruk av OPS-kontrakter, kan bidra til bedre gjennomføringsevne, til å sikre forsvarlig og effektiv bruk av offentlige midler, og bidra til mer nyskaping, økt kvalitet og større fokus på livsløpskostnader. Også i Oslo, og trolig i andre kommuner, vil et fortsatt Høyre-Frp samarbeid resultere langt større bruk av OPS-kontrakter.

Enhver OPS-avtale vil ha høyere finansieringskostnader enn tradisjonelle avtaleformer. Det skyldes at det offentlige vil oppnå lavere rente, siden risikoen vil anses som større for private låntakere. Disse vil også normalt måtte ha en viss egenkapital for å få lån. Avkastningen som kreves på egenkapitalen vil være høyere enn bankrente. Endelig må den private entreprenøren sikre seg kapital over en 25-års periode framover (normal kontraktstid for OPS-kontrakter). For dette må det betales en premie. En normal merkostnad for finansieringa vil derfor ligge opp mot to prosent årlig hvert år i kontraktperioden. (1 desember 2008 anslo Price-WaterhouseCoopers at «rentesatsene for lån til infrastrukturprosjekter er omtrent 1,5 til 2 prosent over den laveste raten som regjeringer kan oppnå,..)» Det påstås ofte at merkostnadene ligger på rundt en prosent (for eksempel av Oslo kommune), men da er det ikke tatt med verken egenkapitalkostnadene eller premien for livsløpsfinansiering. Og selv med bare en prosent høyere finansieringskostnad vil merkostnadene over kontraktperioden bli betydelige.

Det er heller ingen uenighet om at OPS-kontrakter vil ha høyere transaksjonskostnader enn vanlige kontrakter, både for entreprenøren og for den offentlige etat som inngår kontrakten. Ut fra noen erfaringer er transaksjonskostnadene beregnet å utgjøre 1,5-3 prosent av kontraktsummen ved OPS, mot 0,5-1 prosent ved tradisjonelle avtaler. I tillegg kommer den offentlige etats egne økte transaksjonskostnader. OPS betyr også høyere kostnader for de selskapene som deltar med anbud uten å få kontrakten.

En fordel som er anført med OPS-kontrakter er at det overføres risiko fra det offentlige til den private kontraktspartneren. Det må imidlertid betales for denne risikooverføringa. Det Internasjonale Pengefondet (IMF) har advart regjeringene mot å overdrive den reelle verdien av risikooverføring: «Det er mulig at regjeringene overpriser risiko og overkompenserer privat sektor for å overta den, noe som vil øke kostnadene ved OPS i forhold til direkte offentlige investeringer.»

Det offentlige løper også risiko for at kontraktspartneren går konkurs eller av andre grunner ikke evner å oppfylle kontrakten. Det kan medføre store ekstra kostnader, slik vi så ved undergrunnsbanen i London, der selskapet Metronet gikk konkurs.

Siden en OPS-kontrakt innebærer både finansiering og vedlikehold over en 25 års periode, i tillegg til selve bygginga, vil det kunne eliminere enkelte entreprenører fra å delta i anbudskonkurransen. Dette vil da

reduere konkurransen, som igjen kan øke kostnadene. Over en så lang periode som 25 år vil det ofte oppstå behov for forandringer i løpet av kontraktsperioden. For slike endringer vil OPS-kontraktøren være i en monopolsituasjon, noe som vil øke kostnadene i forhold til om forandringene og tilleggsarbeidene kunne legges ut på anbud i en vanlig konkurransesituasjon, slik man kan gjøre når bygget reises i egenregi.

Skal OPS bli mer lønnsomt enn tradisjonelle kontrakter, må byggekostnadene og drift og vedlikehold bli så mye billigere at det mer enn kompenseres for de økte kostnadene OPS innebærer. Erfaringene både fra Norge og utlandet, der man har drevet med slike kontrakter i snart tjue år, viser at det ikke er tilfellet. Tvert i mot blir OPS-prosjekter så godt som alltid dyrere. Når man likevel har brukt OPS-kontrakter i mange land, og ikke minst i Storbritannia, har dette i hovedsak vært ut fra ønsket om å begrense den bokførte offentlige gjeld i regnskapene.

Norske erfaringer

I 2001 vedtok Stortinget å bygge tre veiprosjekter med OPS: Det var E 39 Bårdshaug – Klett, Lyngdal – Flekkefjord og Kristiansand – Grimstad. Prosjektene gikk ut på at OPS-selskapet i hvert av prosjektene fikk ansvaret for 1) bygging av en avgrenset veistrekning basert på total-entreprise, 2) finansiering av utbyggingen mot at staten betaler selskapet for investeringen over en 25-års periode, 3) drift og vedlikehold av veistrekingene i en 25-års periode mot en på forhånd avtalt godtgjørelse.

Samferdselsdepartementet ga Transportøkonomisk institutt (TØI) i samarbeid med Dovre International som oppgave å evaluere de tre prosjektene. Denne evalueringen er publisert i TØI-rapport 890/2007. På det tidspunktet var bare to av prosjektene satt i drift, mens det tredje, Kristiansand – Grimstad ble ferdig i 2009.

TØI skriver i rapporten at OPS fører til « en mer effektiv ressursutnyttelse». Denne konklusjonen er imidlertid basert på at selve byggeperioden for de to første prosjektene er blitt kortere enn for andre prosjekter gjennomført på tradisjonell måte. Dette skyldes igjen at OPS-prosjektene er fullfinansiert fra starten av, mens andre prosjekter har vært delfinansiert. Den kortere byggetiden skyldes derfor ikke OPS-formen som sådan, men måten finansieringa skjer på. Den samme byggetiden kan oppnås ved bygging på tradisjonell måte når prosjektet fullfinansieres. Dette sies også i rapporten, der det vises til at ved

prosjektfinansiering over statsbudsjettet kan hele prosjektet planlegges og gjennomføres uten binding til de årlige budsjettprosessene. «På det organisatoriske plan vil denne modellen ha de samme fordelene med hensyn til helhetstenkning og forutsigbarhet som et ordinært OPS-prosjekt har. Vi antar derfor at kortere anleggstid også vil kunne realiseres her.»

Rapporten sier at «det ikke er funnet grunnlag for å si at prøveprosjektene har gitt vesentlige besparelser i byggekostnadene». I virkeligheten er byggekostnadene ved de to førstnevnte prosjektene blitt høyere sammenlignet med oppgitte erfaringstall og ved tradisjonell gjennomføring. For det mest omfattende prosjektet Kristiansand – Grimstad har ikke Statens vegvesen foretatt noen evaluering, men andre opplysninger går ut at OPS-kontraktørene her har lidd betydelig tap.

Det heter ellers i TØI-rapporten at hypotesen om at OPS vil føre til omfattende teknisk innovasjon «i liten grad er bekreftet». Hypotesen om at et helhetsansvar fra et privat selskap vil medføre at det investeres mer i byggefasen for å redusere drift og vedlikeholdskostnader «er ikke bekreftet». Det står videre at «OPS kan innebære at prosjektene blir dyrere for det offentlige enn det ellers ville vært.» Det skyldes at OPS-selskapene overtar byggekostnadsansvaret, og for dette må det offentlige betale en viss risikopremie.

Haltende sammenligning

I Oslo har man bygget flere skoler under OPS-kontrakter. Kommunen engasjerte firmaet Reinertsen AS til å sammenligne Persbråten (OPS) og Bjørnholt (bygd under vanlig kontrakt), og SINTEF for å evaluere Persbråten og Høybråten (begge OPS). Reinertsen AS kom fram til at selve investeringskostnadene (utenom finansiering) var omtrent like for de to skolene når det ble tatt hensyn til funksjonelle ulikheter (kr 20 599 pr m² for Persbråten, kr. 20 664 pr. m² for Bjørnholt). Firmaet hevder i rapporten at finansieringskostnadene for de to skolene da ville være like. Finansieringskostnadene vil imidlertid være vesentlig høyere ved et OPS-prosjekt enn ved tradisjonell kontrakt.

SINTEF kom fram til at byggekostnadene for Persbråten under OPS var 58 millioner lavere enn de ville vært med tradisjonell gjennomføring. Det skyldtes imidlertid at de la til et helt urealistisk risikopåslag på 30 prosent på det opprinnelige anslaget. De faktiske byggekostnadene for

Persbråten var omtrent akkurat like store som for skoler bygd på tradisjonell måte.

Kommunens eget selskap Undervisningsbygg skriver i et brev av 12.10.2010 at det er vanskelig å trekke bastante konklusjoner på grunnlag av det begrensede antall OPS-prosjekter Undervisningsbygg har gjennomført. Det vises til rapporten til Reinertsen AS. «Selv om konklusjonen i den rapporten fremheves som noe usikker, er resultatet av sammenligningen at det ikke er relevante forskjeller i investeringskostnadene. Forvaltnings-, drifts- og vedlikeholdskostnadene er gjennomsnittlig noe høyere i OPS-prosjekter. For OPS-prosjektet Høybråten skole foreligger ingen benchmarking. Det er imidlertid grunn til å anta at en sammenligning ville gitt tilsvarende resultat for dette prosjektet.»

Byrådet i Oslo oppgir i bystyresak 217/2010 tre hovedelementer som vil gjøre OPS lønnsomt for kommunen:

- styrket gjennomføringsevne
- økt konkurranse
- flere tilleggsverdier i form av nye løsninger

Undervisningsbygg skriver i sitt brev av 12.10.2010 at når det er vedtatt hva som skal bygges, er det lite framdriftsproblematikk i deres prosjekter. Det er følgelig ingen ting som skulle begrunne at gjennomføringsevnen blir bedre ved OPS. Ingen av erfaringene hittil gir grunnlag for å hevde at OPS gir nye løsninger som innebærer «flere tilleggsverdier.» Det blir snarere mindre konkurranse ved OPS-prosjekter enn ved vanlige kontrakter fordi mange entreprenører ikke har mulighet til å stå for et opplegg med finansiering og 25 års drift og vedlikehold ved siden av selve byggingen. Ved forhandlinger om senere endringer vil OPS-kontraktøren være i en monopolsituasjon, som vil medføre høyere kostnader enn om arbeidene kunne utføres etter vanlig anbudskonkurranse.

Erfaringene både fra utlandet og Norge viser at OPS-prosjekter blir dyrere enn om de var gjennomført på normal måte i det offentliges egen regi. Det er også grunnen til at den konservativ-liberale Cameron-regjeringa i Storbritannia har avlyst alle nye OPS-prosjekter, fordi erfaringa der har vist at de betyr sløsing med offentlige midler.

2. Hva er OPS?

OPS står for Offentlig Privat Samarbeid. Det er en direkte oversettelse av den engelske betegnelsen PPP som står for Public Private Partnership. I Storbritannia brukes også PFI (Private Finance Investment), når private finansierer offentlige utbyggingsoppgaver, noe som er den vanlige formen i OPS. Nå vil det alltid være et omfattende samarbeid mellom privat og offentlig sektor. Hvis bokstavene skulle dekke enhver form for slikt samarbeid, ville det bli temmelig meningsløst.

Det har alltid vært vanlig for offentlig virksomhet å la private stå for selve byggingen av for eksempel skoler, sykehus, fengsler, veganlegg og andre store infrastrukturprosjekter gjennom anbudsprosesser. Metoden i OPS går imidlertid mye lenger enn vanlig anbud, ved at det også omfatter finansiering, drift og vedlikehold, og eierforhold til bygg og anlegg i et samlet prosjekt. Fortsatt skal de private aktørers kostnader betales av det offentlige, enten ved direkte betaling over offentlige budsjetter eller ved at de private eierne overtar offentlige inntektskilder til prosjektene. Finansieringen kan også være kombinasjoner av dette.

(Bjarne Jensen, 2010, upublisert notat).

Selskapet KPMG har gitt følgende definisjon:

«En offentlig tjeneste som utvikles og/eller drives av private (eller sammen med det offentlige) der risiko fordeles mellom privat og offentlig sektor.» (Kartlegging og utredning av former for offentlig privat samarbeid (OPS), 2003). Med offentlig tjeneste menes det i rapporten fra KPMG både tradisjonell tjenesteyting og infrastruktur.

OPS-portalen Norge (<http://www.ops-portalen.net/>) skriver under overskriften «Hva er OPS?» at offentlig-privat samarbeid (OPS) er et samarbeid mellom offentlig og privat sektor om et prosjekt eller en tjeneste, der privat sektor tar en større del av ansvaret knyttet til utvikling og/eller drift av prosjektet/tjenesten. Den offentlige aktøren beskriver oppgaven som skal løses, og beskriver hvilke standarder og kvalitet man vil ha levert. Innenfor disse rammene får den private aktøren frihet til å planlegge og gjennomføre arbeidet på en mest mulig hensiktsmessig måte.

«En hensiktsmessig bruk av OPS kan bidra til å skape innovasjon og bedre kvalitet på offentlige prosjekter/tjenester, samtidig som at OPS kan bidra til en mer effektiv utnyttelse av samfunnets ressurser. I tillegg kan OPS-prosjekt være en kilde til kunnskapsutvikling og kompetansedeling mellom offentlig og privat sektor, som kan bidra til en forbedring av offentlige ytelser.»

NHO om OPS

Næringslivets Hovedorganisasjon skriver at «Offentlig Privat Samarbeid er et samarbeid mellom offentlig og privat sektor om et prosjekt eller en tjeneste. Utgangspunktet er behovet for å løse en oppgave for innbyggerne i eksempelvis en kommune eller fylkeskommune. Det kan være alt fra en vei eller skole, til aldersboliger, rådhus, idrettsanlegg som skal bygges, driftes og vedlikeholdes.

Den offentlige utbygger beskriver oppgaven som skal løses, og definerer hvilke standarder og kvaliteter man vil ha levert. Innenfor disse rammene får den private aktøren frihet til å planlegge og gjennomføre arbeidet på en mest mulig hensiktsmessig måte.

I OPS-modellen tar den private samarbeidspartneren også ansvaret for finansiering av prosjektet. Det innebærer ikke at det offentlige ikke må betale. Den private aktøren står for finansieringen av utbyggingen, og får godtgjort dette gjennom en fast tilbakebetaling av utbygger, eller gjennom brukerbetaling som for eksempel fast leie/leasing, eller bompenger. Normalt overtar det offentlige prosjektet vederlagsfritt etter avtalt tid og avsluttet nedbetaling.» (Hva er OPS? 25.2.2004)

NHO viser til at man også kan ha prosjekter der det offentlige ikke overtar prosjektet etter kontraktperioden på for eksempel 25 år, eller der det offentlige har opsjon på å overta, men ikke plikt. I slike tilfeller blir naturligvis den årlige innbetalingen til OPS-kontraktøren fra det offentlige lavere enn om man også skal overta eiendomsretten til prosjektet ved kontraktstidens opphør.

NHO skriver at OPS er en fleksibel modell, der finansiering og organisering kan tilpasses det enkelte prosjekt og de behov som er tilstede. Modellen kan også bidra til at prosjekter kan settes i gang og gjennomføres raskere. «Et OPS-prosjekt stiller store krav til bestiller. Samtidig er det viktig at begge parter er innstilt på å inngå i et reelt partnerskap basert på tillit og åpenhet for å skape helhet og et godt fundament for

suksess. Fordeling av risiko er sentralt i en slik sammenheng. I en OPS-modell vil risiko fordeles mellom det offentlige og det private etter hvilken part som er best skikket til å vurdere risikoen.»

Fordelen med OPS-prosjektene, skriver NHO, sammenlignet med mer tradisjonelle avtaler, er at de private blir gitt et mer helhetlig ansvar for planlegging og gjennomføring av prosjektene. Det er i dette helhetlige ansvaret besparelsene i OPS-modellen ligger.

Ifølge NHO kan OPS-modellen gi besparelser på inntil 20 prosent, men som oftest vil besparelsen være rundt 10 prosent. Det er likevel store summer det er snakk om sett i lys av de store investeringene det offentlige gjennomfører hvert år. Innsparingene det offentlige oppnår vil derfor kunne frigjøre ressurser i budsjettene til andre formål, eller gi økt kvalitet i de prosjektene som skal gjennomføres, heter det i NHO-rapporten.

Det vises til at det har vært fokusert på i hvilken grad OPS-prosjekter kan binde opp framtidige stats- og kommunebudsjetter. En analyse av de samfunnsøkonomiske konsekvensene av OPS-modellen gjennomført av KPMG («Kartlegging og utredning av former for offentlig-privat samarbeid (OPS), en KPMG-rapport til Nærings- og Handelsdepartementet, 2003), viser at OPS som et supplement til andre tradisjonelle avtaler, ikke binder opp framtidige stats- eller kommunebudsjetter. Hovedgrunnen til denne konklusjonen er at en stor andel av de offentlige budsjettene er bundet opp til forpliktelser som trygder, skoler, forsvar og annet. Investeringsandelen av stats- og kommunebudsjetter utgjør i prosent en liten del av de totale budsjettene, og er således en begrenset del av den totale norske økonomien. Enkeltbransjer, eksempelvis innen bygg- og anleggsnæringa, kan imidlertid påvirkes isolert sett gjennom økt investeringsaktivitet.

«Effektiviseringsgevinstene i OPS-modellen er likevel betydelige fordi vi snakker om store kronebeløp. Totalt investeres det rundt 37 milliarder kroner hvert år. Bare fem prosent mer effektiv bruk av disse ressursene frigjør over 1,5 milliarder kroner.

Offentlige investeringer gjennom OPS-modellen kan på mange måter sammenlignes med lånefinansiering av prosjekter. Et lån må også betales tilbake i framtida. Hvordan betalingsstrømmen i en OPS-modell blir, vil for øvrig være avhengig av hvilken finansieringsform det offentlige velger å bruke.

KPGMs analyse viser også at nasjonalregnskapsmodeller og overvåking av kommunebudsjettene vil fange opp OPS-prosjekter på tilsvarende måte som andre prosjekter. På den måten har det offentlige fortsatt kontroll over aktiviteter og fremtidige bindinger i budsjettene.»

Vi skal i dette notatet blant annet se på om erfaringene til nå underbygger de fordeler som NHO hevder, som at OPS «som oftest» vil gi besparelser på «rundt 10 prosent», men at erfaringer fra «andre land viser at OPS-modellen kan gi besparelser på inntil 20 prosent.»

Også NHO beskriver OPS som et «supplement til andre tradisjonelle avtaler», men regner likevel ut de angivelige besparelsene ved OPS ut fra at det brukes på alle offentlige investeringene, i en sum på rundt 37 milliarder kroner (2004). Selv i Storbritannia, som er det landet med overlegent størst bruk av OPS (PPP,PFI) omfatter OPS-prosjektene bare 10-12 prosent av de samlede offentlige investeringene.

OPS-portalen Norge viser til Verdensbanken, som skriver følgende: «Hver OPS-løsning er for komplisert og for spesiell til å bli beskrevet i et enkelt ord eller en enkel forkortelse». (Kilde: Se Litteraturlisten)

I dette notatet vil alle OPS-prosjekter ha følgende elementer:

1. Gjennomføring av en investering i offentlige anlegg og infrastruktur basert på totalentreprise.
2. Bindende avtale om drift og vedlikehold av det samme offentlige anlegg og infrastruktur over en lang tidsperiode mot en på forhånd avtalt pris. Tidsperioden varierer stort sett fra 20 til 40 år.
3. Finansiering av investeringen mot at det offentlige betaler årlige utgifter til renter og avdrag basert på forhåndsavtale renter og nedbetalingsplan over samme periode som drifts- og vedlikeholdsavtalen.

(Bjarne Jensen, upublisert notat, 2010)

3. Bakgrunn for veksten i OPS

Når veksten i OPS-kontrakter økte så sterkt i EU fra 1996 av og i årene framover hadde det i betydelig grad sammenheng med Maastricht-traktaten og dens Vekst- og Stabilitetspakt. Den tok sikte på å begrense medlemsstatenes budsjettunderskudd. Kravene for å være med i den monetære unionen var at det årlige underskuddet ikke oversteg tre prosent av BNP og at det offentlige gjeld ikke oversteg 60 prosent av BNP.

Nå er det ulike måter å definere offentlig gjeld på. Under EU-reglene teller ikke offentlige selskaper som opererer kommersielt ved å ta betalt for sine tjenester, for eksempel offentlig eide jernbaneselskaper. Både Storbritannia og Det Internasjonale Pengefondet regner slike selskapers låneopptak med i den offentlige gjelden. Det innebærer at under EU-reglene er det ikke noe direkte insentiv til å bruke OPS ved for eksempel jernbaneinvesteringer, siden lån til slike investeringer uansett ikke teller med i den offentlige gjelden. Derimot vil det redusere det offentlige bokførte underskudd og gjeld hvis investeringer i for eksempel sykehus og utdanningsinstitusjoner skjer via OPS.

I 2004 bestemte EUs statistiske kontor Eurostat at fast kapital som var involvert i OPS-prosjekter, skulle bli klassifisert som ikke statlig kapital, og dermed ikke være med i den statlige balanseoppstillingen, så lenge a) den private partneren bærer byggerisikoen, og b) den private partneren bærer enten tilgjengelighets- eller etterspørselsrisiko. Tilgjengelighetsrisiko innebærer bare risikoen hvis prosjektet stopper å fungere, mens risikoen for at det blir gammeldags eller unødvendig i den 25-30 års perioden kontraktene gjelder for, bæres av det offentlige. Dermed ble det lett å fjerne gjeld fra statenes balanseoppstilling uten at betydde særlig risiko for de private deltakerne.

Det internasjonale Pengefondet (IMF) var imidlertid uenig i denne definisjonen og erklærte at «Eurostats avgjørelse om overføring av risiko gir grunn til alvorlig bekymring, fordi det sannsynligvis vil føre til at de fleste OPS-prosjekter vil bli klassifisert som private investeringer. ... Siden de fleste OPS-kontrakter innebærer at den private kontraktspartneren

bærer konstruksjons- og tilgjengelighetsrisiko, vil det sannsynligvis bli ansett som private investeringer, selv om staten fortsatt har en betydelig etterspørselsrisiko. Avgjørelsen kan derfor innebære insentiv for regjeringene til å bruk OPS hovedsakelig for å omgå bestemmelsene i «Stabilitets- og Vekstpakten» (International Monetary Fund Public Investment and Fiscal Policy, March 12, 2004).

Det har derfor vært betydelig usikkerhet om hvordan OPS-prosjekter skal bokføres. Tendensen nå er imidlertid at de skal oppføres som offentlig gjeld, slik at det ikke lenger gir mulighet til kreativ bokføring for å redusere den offisielle gjelden.

4. OPS i EU

EU-kommisjonen har lenge arbeidet for at medlemslandene skal bruke OPS i større grad. I 2004 utga den en rapport om OPS som hadde som mål «å lette utviklingen av OPS for å stimulere til effektiv konkurranse og med klare legale retningslinjer.» EU har dannet et eget Europeisk OPS-ekspertisesenter (European PPP Expertice Center (EPEC) der EU og den Europeiske Investeringsbanken kan «analysere informasjon og best praksis som kan være til hjelp for Europas offentlige OPS arbeidsgrupper og gi støtte til medlemslandenes arbeid for å opprette OPS-prosjekter.»

Det finnes ulike måter å definere OPS på, og statistikken er ikke alltid like god. Dette vil igjen slå ut i oversikter over omfanget av OPS-kontrakter. Her er det statistikken fra den Europeiske Investeringsbanken (EIB) fra juli 2010 (Economic and financial Report 2010/04) som er brukt. Den har ikke med kontrakter med kapitalverdi på under 5 millioner euro (rundt 40 millioner kroner).

4.1. Geografisk fordeling

I perioden 1990 til 2009 ble det inngått over 1300 OPS-kontrakter i EU-landene med en samlet kapitalverdi på over 250 milliarder euro, eller rundt 2 000 milliarder kroner. Verdien økte gradvis for hvert år fram til 1998, da det ble inngått 66 kontrakter med en samlet verdi på rundt 20 milliarder euro (ca 160 milliarder kroner). De neste årene gikk verdien av OPS-kontraktene noe ned, for så å nå nye toppe i årene 2005-2007. I 2007 ble det inngått 136 nye kontrakter med en samlet verdi på nesten 30 milliarder euro (ca. 240 milliarder kroner). Så slo finanskrisen inn, og i 2009 var omfanget nesten halvert, med 118 kontrakter til en verdi av rundt 16 milliarder euro (rundt 130 milliarder kroner).

Finanskrisa har også medført at den gjennomsnittlige størrelsen på OPS-kontraktene er gått ned. Mens den gjennomsnittlige OPS-kontrakten utgjorde 217 millioner euro (rundt 1700 millioner kroner) i 2007, var dette tallet mer enn halvert i 2009, til 91 millioner euro (rundt 730 millioner kroner). Dermed var man nede på samme nivå som i perioden 2001-2006.

I perioden 1990-2009 står Storbritannia for omtrent to tredjedeler av alle europeiske OPS-prosjekter, med over halvparten av den samlede kapitalverdi. Spania er nr. to med 10 prosent av prosjektene. Deretter følger Frankrike (5,1 prosent), Tyskland (4,9 prosent) og Portugal (3,1 prosent). Ser vi på våre naboland, har både Danmark, Sverige og Finland 0,1 prosent andel av prosjektene.

Ser vi på kapitalverdien har Storbritannia over 52,5 prosent, Spania 11,4 prosent, Portugal 7,0 prosent og Tyskland 4,1 prosent. Finland og Sverige har begge 0,2 prosent av verdi, mens Danmark ikke engang når opp til en promille. Av de nye EU-landene ligger Ungarn høyest med 0,7 prosent av antallet kontrakter og 2,3 prosent av verdi.

Mens Italia ifølge EIB bare har 2,3 prosent av det totale antall kontrakter og 3,3 prosent av verdien i hele perioden 1990-2009, var Italia i 2007 blitt det overlegent største OPS-landet ved siden av Storbritannia.

4.2. Sektorer

Når det gjelder fordelinga av OPS-kontrakter på sektorer så er det en vesentlig forskjell på Storbritannia og de øvrige landene. I Storbritannia har utdanning den største andelen med 27 prosent, med helse like i hælene med 25 prosent. Dette skyldes de storstilte prosjektene for bygging av nye skoler og sykehus. Til tross for det store T-bane prosjektet i London, utgjør transport bare 17 prosent av totalen. Også forsvarsprosjekter har utgjort en betydelig del, særlig de senere årene.

I resten av EU er det transportkontraktene som har dominert. Over 80 prosent av verdien gjelder transport. Og det er bygging av nye veier som utgjør brorparten. Etter 2000 utgjør veier 80 prosent av verdien av OPS-kontrakter. Andelen helse- og utdanningskontrakter har økt de senere årene, men spiller en langt mindre rolle i resten av EU enn i Storbritannia.

4.3. Økonomisk betydning

Ser vi på OPS-kontraktenes økonomiske betydning finner vi at disse investeringene utgjør mindre enn én prosent av det totale bruttonasjonalproduktet (BNP) i EU. De utgjør også en liten del av de samlede

offentlige investeringene. Storparten av offentlige investeringer skjer fortsatt gjennom den tradisjonelle måten å organisere dem på. Staten eller lokale myndigheter låner pengene. Det inngås en separat byggekontrakt, og vedlikehold og tjenesteyting gjøres av egne ansatte, eller det settes ut i egne kontrakter. En global undersøkelse av Siemens viste at bare omtrent fire prosent av alle offentlige investeringer skjedde gjennom OPS-kontrakter. «Lånefinansiering forventes derfor fortsatt å forbli det viktige finansinstrumentet i Europa,» heter det i denne rapporten (Simens. Public infrastructures and private funding. 2007).

Selv i Storbritannia, som har den overlegent høyeste andel av OPS-kontrakter, har de bare utgjort 10-15 prosent av alle offentlige investeringer siden 1996. Resten har skjedd ved tradisjonelle låneopptak og kontraktsinngåelse. Etter Storbritannia er OPS-andelen av offentlige investeringer høyest i Portugal, Spania og Irland. Interessant nok hører disse tre landene til de landene som har hatt størst problemer etter finanskrisen.

Etter Storbritannia er OPS-andelen av offentlige investeringer høyest i Portugal, Spania og Irland. Interessant nok hører disse tre landene til de landene som har hatt størst problemer etter finanskrisen.

I Storbritannia utgjør OPS omtrent 10 prosent av investeringene i transportsektoren, mens det for resten av EU utgjorde omtrent fem prosent i perioden 2005-08, og enda mindre i årene før. Når det gjelder utdanning økte andelen i Storbritannia fra en prosent på nitti-tallet til 20 prosent i perioden 2005-2009. I resten av EU er andelen ubetydelig. Størst andel av investeringene i Storbritannia har OPS i helsesektoren, der OPS representerte nesten 40 prosent av investeringene i årene 2005-07, mens andelen i resten av EU er rundt en prosent.

For en rekke selskaper har OPS åpnet for et stort og lønnsomt nytt marked. En global oversikt fra Standard & Poor over de 75 største selskapene i verden som investerer i infrastruktur, som utgjør største delen av OPS-kontrakter, viser at aksjeverdien i disse selskapene har steget med over 250 prosent i perioden 2002-07, mens det globale gjennomsnitt for alle store selskaper var under 100 prosent i samme perioden. (PSIRU, 2008)

5. OPS i enkelte land

5.1. Storbritannia

5.1.1. London T-bane

I 2003 ble det inngått kontrakter med to selskaper for å modernisere Londons T-bane fram til OL i 2012. Kontraktene var på til sammen 15,7 milliarder pund, eller ca. 150 milliarder kroner, som skulle nedbetales over 30 år. Det er den største OPS-kontrakten som noen gang er inngått i Storbritannia og utgjorde 1/6 av det totale beløp for slike kontrakter. I 2007 gikk den ene av de to kontraktspartnerne, Metronet BCV og Metronet SSL, konkurs. Konkursen resulterte i at Londons T-bane (London Underground Limited) måtte innfri 95 prosent av selskapenes gjeld, noe som kostet staten 1,7 milliarder pund, eller ca 17 milliarder kroner.

I mai 2010 ble det bestemt at den andre kontraktspartneren Tube Lines også skulle kjøpes opp, slik at Londons T-bane igjen var fullt ut i offentlig eie. Dette kjøpet kostet 310 millioner pund. «En kolossal sløsing med penger,» sa Londons konservative borgermester Boris Johnson om dette OPS-arrangementet da det hele var over (The Independent, 10. mai, 2010).

I forbindelsen med konkursen i Metronet laget den britiske riksrevisjonen en rapport med tittelen «Metronets fiasko» («The failure of Metronet»). Det ble også laget en egen parlamentsrapport (House of Commons Transport Committee: The London Underground and the Public-Private Partnership Agreements Second Report of Session 2007-08 HC 45 16. January 2008). Denne rapporten er en knusende kritikk av avtalene.

Avtalene med Metronet var helt ut av proporsjon når det gjaldt risikoen ved prosjektet. De to Metronetselskapene hadde oppnådd å begrense sitt ansvar hver til 70 millioner pund. Det var derfor ikke slik at private hadde overtatt en stor del av risikoen fra det offentlige. Det motsatte var tilfelle. Hvis selskapet hadde blitt drevet effektivt, ville aksjonærene i selskapet fått en formidabel gevinst. Når det ble konkurs, havnet mesteparten av regningen hos skattebetalerne og passasjerene.

Rapporten advarte regjeringa mot å gå inn i lignende avtaler i framtida. Det ble minnet om at privat sektor aldri vil ta på seg betydelig risiko uten at den blir rikelig belønnet. Til slutt er det skattebetalerne som må betale denne prisen.

«Enten Metronets konkurs primært skyldes de involverte selskapene eller ei, er det vår oppfatning av selve OPS-modellen var en feil og at den sannsynligvis er underlegen tradisjonell offentlig forvaltning («traditional public-sector management»). Vi kan være enda sikrere på denne konklusjonen nå når potensialet for ineffektivitet og fiasko hos privat sektor har blitt demonstrert så klart. Til sammenligning, selv om også offentlig sektor har potensial for å være ineffektiv, vil likevel muligheten for meningsfull kontroll og overvåking etter alt å dømme være overlegen («provide superior value for money»). Og helt avgjørende er at det også gir beskyttelse mot katastrofale fiaskoer. Det er verdt å merke seg at når private selskaper ikke oppfyller sine forpliktelser når det gjelder stor offentlige prosjekter, kan de bare gå sin vei – skattebetaleren blir uunnagåelig nødt til plukke opp restene.»

5.1.2. Sykehus

Et annet område for OPS har vært bygging av nye sykehus. I august 2010 kunne BBC fortelle at for de 103 sykehusene som er bygget under OPS-ordningen (PFI i Storbritannia), der private finansierer bygginga og staten betaler tilbake over en periode på 25-45 år, var de opprinnelige byggekostnadene på 11,3 milliarder pund (ca. 110 milliarder kroner). Når den siste kontrakten utløper i 2048, vil det nasjonale helsevesenet (NHS) ha betalt 65,1 milliarder pund (ca. 650 milliarder kroner), eller seks ganger så mye, når man tar med utgiftene til vedlikehold, renhold og mat (BBC 13.august, 2010).

Det britiske helsedepartementet som har stått bak denne byggingen, hevder at man har fått mye igjen for pengene («value for money»). Det er ikke mange andre som er enige i det. En beregning går ut på at driften ved de OPS-finansierte sykehusene er 12 prosent dyrere enn ved offentlige sykehus. Financial Times skrev i august 2010 at de private kontraktørene tar sikte på en årlig avkastning på 8-10 prosent. I noen tilfeller er fortjenesten langt høyere.

Professor Jean Shouls ved Universitetet i Manchester har regnet ut at for de første 12 OPS-sykehusene, var de private aksjeeierens utbytte gjennomsnittlig 58 prosent. Endog noen av konsulentene som har vært rådgivere for OPS-kontraktene, sier, ifølge The Economist, at det er «helt perverst» å kanalisere offentlige penger til private finansieringsopplegg på denne måten (The Economist, 18.mars, 2010).

Alan Maynard, som er professor i helseøkonomi ved Universitet i York, sier: «Hvis du skal skaffe penger til et nytt sykehus, får man de laveste

rentesatsene når staten låner. Hvorfor skal man bruke privat kapital, når den alltid er dyrere?» Det eneste som kunne berettige OPS ville være hvis det ga bedre styring. «Men det er ingen bevis for det. Det finnes ingen data som underbygger det. Det har ikke vært gjort noen studier,» sier Maynard (The Daily Telegraph, 10. mars, 2010).

Legene er kritiske

Den britiske legeföreningen (BMA) er uhyre kritisk til OPS-modellen. De peker på at i løpet av en kontraktsperiode på opp til 45 år vil medisinen ha vært i rivende utvikling, mens NHS vil være bundet av kontrakter ut fra situasjonen på 90- og begynnelsen av 2000-tallet. Og mens regjeringen reduserer utgiftene på statsbudsjettet, må betalingen etter OPS-kontraktene opprettholdes. Dermed vil det måtte bli reduksjon i antall ansatte og i behandlingen av pasienter, sier legeföreningen. Det har allerede vist seg at en rekke sykehus har måtte redusere behandlingstilbudet fordi utgiftene til OPS kontraktene er blitt høyere enn midlene som var allokert til investeringer. Selv om den konservativ-liberale regjeringa har lovet at NHS skal skjermes, var det allerede i høst skåret bort 15 000 ansatte, og flere er planlagt (The Independent, 18. oktober, 2010).

Legeföreningen viser til at i en rapport fra den britiske riksrevisjonen «Making changes in Operational PFI Projects» fra 2008 står at det offentlige måtte betale «an estimated 180 millioner pund (ca 1800 millioner kroner) « i 2006 for å få gjennomført endringer i kontraktene. Det vises også til en artikkel i The Times der det hevdes at storbanken HSBC tjente nesten 100 millioner pund (ca. 1 000 millioner kroner) på å drive National Health Service sykehus, blant annet ved at det måtte betales horrible satser for å utføre helt enkle vedlikeholdsoppgaver som å skifte en elektrisk kontakt.

5.1.3. Skoler

I 2004 satte det britiske undervisningsdepartementet i gang en storstilt OPS-plan for å bygge nye skoler, «Building Schools for the Future Programme». Programmet var beregnet å koste i alt 52-55 milliarder pund (rundt 520-550 milliarder kroner) over levetiden. I en rapport til kontrollkomiteen i det britiske Underhuset står det at departementet var overoptimistiske i sine opprinnelige planer og skapte forventninger som ikke kunne bli oppfylt. Det var planlagt at 200 nye skoler skulle være bygget under dette programmet innen desember 2008. Det virkelige

tallet ble 42. Mens departementet opprinnelig hadde planlagt at programmet skulle være ferdig i løpet av 10-15 år, ble dette senere endret til 18 år, slik at den siste skolen skulle være ferdig bygget i løpet av 2023.

Kontrollkomiteen i Underhuset skriver i sine konklusjoner at «departementets dårlige planlegging og vedvarende overoptimisme har ført til omfattende skuffelse med gjennomføringen av programmet og redusert tiltro til at man når målet om å bli ferdig i 2023» (House of Commons Public Accounts Committee: Building Schools for The Future: renewing the secondary school estate. May 2009)

Stans med ny regjering

Den nye britiske regjeringen som tiltrådte i mai 2010, stanset imidlertid bevilgningene til dette programmet i likhet med andre OPS-prosjekter. I et svar på spørsmål i forbindelse med byråds sak 217/10 om OPS, siterer finansbyråden i Oslo det britiske Arbeiderpartiets skyggeminister for utdanning, Ed Balls, som beklager sterkt at programmet er blitt stanset. Uttalelsen viser at det ikke er misnøye med OPS-programmet, men at det var den finansielle situasjonen som medførte stans i bevilgningene, skriver Vinje.

Dette stemmer nok ikke. De nye regjeringspartiene hadde for lengst uttrykt sin store mistro til Labourregjeringens OPS-prosjekter. Til avisen The Daily Telegraph, 4. februar 2010, sier for eksempel den senere finansministeren i Cameron-regjeringen, George Osborne, som da var skyggefinansminister for de konservative, at «Under Gordon Browns OPS-prosjekter har vi fått den verste av begge verdener. Vi har fått alle minussidene med dyre og lite fleksible kontrakter, samtidig som skattebetalerne må ta regningen hvis noe går galt. Vi må få en helt ny tilnærming til OPS, som er transparent og setter hensynet til at skattebetaleren skal få valuta for skattepengene sine først.»

5.2 Andre erfaringer

– Den brutale sannhet er at de fleste private bompengekompanier er i fullt kaos.

The Australian

Australia har brukt OPS-kontrakter i betydelig grad, særlig for veiprosjekter. En god del av prosjektene har imidlertid vært mislykket. En artikkel i The Australian i januar 2009 oppsummerte situasjonen slik:

«Den brutale sannhet er at de fleste private bompengekompanier er i fullt kaos».

I Australia får OPS-selskapene investeringene tilbake direkte gjennom bompenger. Årsaken til problemene er at de har vært overoptimistiske når det gjelder trafikkutviklingen.

En av de store kontraktørene i Australia er Mark Birns, direktøren for selskapet Fletcher Construction. I et intervju med avisen New Zealand Herald den 26. november 2008 sa han at «hvis målet var å få gjennomført prosjektene hurtig, er det et tilbakeskritt å bruke OPS-kontrakter, siden det går med så mye tid til å utarbeide det legale rammeverket mellom deltakerne i prosjektet.» Han stilte også spørsmål ved om det ville være mulig med privat finansiering uten statlige garantier under de rådende kredittforholdene, som i så fall ville nulle ut overføring av risiko til privat sektor ... Noen ganger er fordelene ved overføring av risiko illusoriske, sa han, og viste til at den britiske regjeringa måtte løse ut Metronet, den private operatøren i London Underground ... «Hvis overføring av risiko ikke er fullstendig, blir spørsmålet om det er noen fordel med OPS avhengig av finansieringskostnadene, og det er sterke argumenter for at staten er best i stand til å skaffe kapital, for eksempel gjennom å utstede infrastruktureobligasjoner og å gjennomføre prosjektet på vanlig tradisjonell måte.»

I flere land, som Irland og Slovakia er OPS-prosjekter blitt avlyst på grunn av finanskrisa. I Canada har den statlige revisjonen i Ontario kritisert det første OPS-sykehusprosjektet i provinsen og slått fast at det ville blitt 50 millioner canadiske dollar (rundt 250 millioner kroner) billigere hvis det var blitt bygget av provinsregjeringa på vanlig måte uten noen privat partner. I USA har det vært svært liten bruk av OPS-prosjekter til nå. I Texas ble et foreslått veiprojekt til 183 million dollar (rundt 1 100 millioner kroner) droppet etter omfattende protester. Den lovgivende forsamlinga i Texas var sterkt delt når det gjaldt verdien av prosjektet.

Verdensbanken og andre utviklingsbanker har forsøkt å fremme OPS-prosjekter i utviklingsland, men det er allment erkjent at de har mislyktes i å skape investeringer. David Hall skriver avslutningsvis i et notatet «A crisis for public-private partnerships (PPPs)?» (januar 2009) fra

Public Services International Research Unit at: «Det enkle alternativet er den tradisjonelle måten å bygge offentlig infrastruktur på – ved at staten står for finansieringa, inngår byggekontrakter, og deretter står for driften, enten selv eller ved kontraktører. Dette er fullstendig gjennomførbart. Statene kan fortsatt låne de nødvendige pengene. Deres kredittverdighet er ikke berørt på samme måte som private selskaper. Tradisjonelle avtaler er også enklere og hurtigere å inngå enn OPS-kontrakter: forsøk på at opprettholde OPS som en hovedmetode for finansiering risikerer å forsinke prosjektene. Det er derfor mulig å få gjort den ønskelige utbygginga av offentlig infrastruktur uten i det hele tatt å bruke OPS.»

6. OPS i Norge

6.1. Riksveiprojekter

I 2001 vedtok Stortinget å bygge tre veiprojekter med OPS. Det var E 39 Bårdshaug – Klett, Lyngdal – Flekkefjord og Kristiansand – Grimstad. Prosjektene gikk ut på at OPS-selskapet i hvert av prosjektene fikk ansvaret for 1) Bygging av en avgrenset veistrekning basert på totalentreprise, 2) Finansiering av utbygginga mot at staten betaler selskapet for investeringa over en 25-års periode, 3) Drift og vedlikehold av veistrekningene i en 25-års periode mot en på forhånd avtalt godtgjørelse.

Samferdselsdepartementet ga Transportøkonomisk institutt (TØI) i samarbeid med Dovre International som oppgave å evaluere de tre prosjektene. Denne evalueringa er publisert i TØI-rapport 890/2007. På det tidspunktet var bare to av prosjektene satt i drift, mens det tredje, Grimstad – Kristiansand ble ferdig i 2009. Statens vegvesen har ikke foretatt noen separat vurdering av dette prosjektet etter at det var ferdig. På hjemmesiden til Byggindustrien heter det imidlertid at entreprenøren (Construction Joint Venture E18 Grimstad – Kristiansand, arbeidsfellesskap mellom danske E.Phil & Søn og tyske Bilfinger Berger) får et stort tap i prosjektet. Sett fra det offentlige side kunne en da kanskje si at det var vellykket, men OPS-prosjekter kan naturligvis ikke være basert på at kontraktøren skal lide tap.

Konklusjonene til TØI er at OPS fører til en mer effektiv ressursutnyttelse. Denne konklusjonen baseres på at selve byggeperioden er blitt kortere enn for andre prosjekter gjennomført på tradisjonelle kontrakter. Dette igjen bygger på at OPS-prosjektene er fullfinansiert fra starten av, mens andre prosjekter bare er delfinansiert, noe som fører til lenger byggetid. Det er imidlertid viktig å understreke at dette ikke har med selve OPS-modellen å gjøre, og at det samme kan oppnås ved å sikre fullfinansiering og dermed samme byggetid med tradisjonelle kontrakter.

Dette sies også i TØI-rapporten: «Ved prosjektfinansiering over statsbudsjettet stilles hele beløpet til disposisjon med en gang. Statens vegvesen vil bære byggherre og engasjere entreprenører på vanlig måte til utføringen. Hovedforskjellen vil være at hele prosjektet kan planlegges og gjennomføres uten binding til de årlige budsjettprosessene. En måte å gjøre det på, er at prosjektet gjennomføres som en totalentreprise det vil si at hovedentreprenøren tar seg av både projektering og utførelse av

prosjektet. Totalentreprisen kan omfatte bare anleggsdelen eller også drifts- og vedlikeholdsdelen, det siste eventuelt som en egen totalentreprise.

På det organisatoriske plan vil denne modellen ha de samme fordelene med hensyn til helhetstenkning og forutsigbarhet som et ordinært OPS-prosjekt har. Vi antar derfor at kortere anleggstid også vil kunne realiseres her. Det er også potensial for å gi insentiver til kostnadsreduksjon. Til dels kan dette potensialet delvis være realisert uten at vi har mulighet for innsikt i dette.»

6.1.1. Kostnader

Rapporten sier at «det ikke er funnet grunnlag for å si at prøveprosjektene har gitt vesentlige besparelser i byggekostnadene.» I virkeligheten er byggekostnadene ved OPS blitt høyere sammenlignet med oppgitte erfaringstall og ved tradisjonell gjennomføring. I rapporten er gjengitt en tabell basert på informasjon fra rapporten om riksvegnettets gjenanskaffelsesverdi (Statens vegvesen, 2004) og sluttrapporter fra prosjekter. Kolonnen «Tradisjonell gjennomføring» er hentet fra prosjektenes stortingsproposisjoner, som er basert på estimater utført av Statens vegvesen før oppstart av OPS-prosjektene. «Beregnet total OPS prosjektkostnad» er en kombinasjon av OPS-selskapets kontraktsfestede kostnader og estimater for Statens vegvesens egne gjennomføringskostnader.

	Prisnivå	Erfaringstall	Tradisjonell gj.føring (St.prp)	Beregnet total OPS prosjektkostnad
Klett-Bårdshaug	2004	1 450	1 381	1 540
Lyngdal-flekkefjord	2005	1 350	1 193	1 400
Grimstad-Kristiansand	2008	3 900	3 475	3 550

TØI-rapport 890/2007

For Klett-Bårdshaug er byggekostnaden oppgitt til 1 540 mill. kr. Kostnaden fra erfaringstall er oppgitt til 1 450 millioner kroner og ved tradisjonell bygging 1 381 millioner kroner. For Lyngdal-Flekkefjord er byggekostnadene oppgitt til 1 400 millioner kroner, mens erfaringstall gir en kostnad på 1 350 millioner kroner og tradisjonell gjennomføring 1 193

millioner kroner. For Grimstad-Kristiansand ble OPS-kostnadene anslått til 3 550 millioner kroner, mens erfaringstall ble oppgitt til 3 900 millioner kroner, og tradisjonell bygging til 3 475 millioner kroner.

Når det gjelder Klett-Bårdshaug skriver TØI at beregnet total OPS-kostnad er drøye 10 prosent høyere enn beregnet tradisjonell gjennomføring i forkant av prosjektet. Denne kan imidlertid være beregnet noe for lavt, da det «virker å være forskuttet noen OPS-effektiviseringsgevinster. Justert for dette er estimatet for tradisjonell gjennomføring i samme størrelsesorden som faktisk OPS-kostnad.»

«Sammenlignet med erfaringstall fra rapport om gjenanskaffelsesverdi er forskjellen i kostnader for OPS-gjennomføring og tradisjonell gjennomføring mindre, men OPS fremstår fortsatt som noe dyrere. Dette kan komme av lokale kostnadsdrivende forhold, eksempelvis store forekomster av kvikkleire i anleggsområdet.»

For Lyngdal-Flekkefjord er beregnet OPS-kostnad over 15 prosent høyere enn beregnet for tradisjonell gjennomføring i forkant av prosjektet. Også her kan kostnaden for tradisjonell gjennomføring være lav, da det kan være lagt inn effektiviseringskostnader knyttet til OPS. Det er likevel ikke, skriver TØI, som for Klett-Bårdshaug, klare tegn på at dette faktisk har skjedd. Det har også i dette prosjektet vært vanskelige grunnforhold som det ikke ble tatt høyde for i anslaget. I tillegg ble omfanget av prosjektet utvidet noe under veis. Ekstrakostnaden er vurdert å ligge i størrelsesorden 30 til 60 millioner kroner. Også når det blir lagt inn en justering på grunn av dette, koster OPS-gjennomføring likevel noe mer enn tradisjonell gjennomføring.

Når det gjelder Grimstad-Kristiansand er beregnet faktisk OPS-kostnad på samme nivå som beregnet for tradisjonell gjennomføring i forkant av prosjektet. Sammenlignet med sluttkostnader fra sammenlignbare prosjekter fremstår OPS-gjennomføring som noe rimeligere enn tradisjonell gjennomføring. De høye kostnadene for tradisjonell gjennomføring kan komme av forskjellige egenskaper ved de prosjektene som er sammenlignet med OPS-prosjektet. Et annet prosjekt, Guto-Kopstad, som er sammenlignbart i størrelse og innhold, har omtrent samme kostnadsnivå som beregnet for OPS-prosjektet. Siden det ikke er offentliggjort noen endelige tall for byggekostnadene, er det umulig å fastslå sikkert hvordan de endelige byggekostnadene er sammenlignet med de alternative kostnadene. Men siden det er oppgitt at entreprenøren har

lidd «store tap» på prosjektet, er det grunn til å tro at kostnadene kan ha blitt vesentlig høyere enn beregnet på forhånd.

Det heter ellers i rapporten at en hypotese om at OPS også vil føre til omfattende teknisk innovasjon, «er i liten grad bekreftet». Også når det gjelder hypotesen om at et helhetsansvar fra et privat selskap vil medføre at det investeres mer i byggefasen for å redusere drift og vedlikeholdskostnader, «er ikke bekreftet». Det står videre at «OPS kan innebære at prosjektene blir dyrere for det offentlige enn det ellers ville vært». Det skyldes at OPS-selskapene overtar byggekostnadsansvaret, og for dette må det offentlige betale en viss risikopremie.

TØI mener at «erfaringene så langt peker i retning av at OPS modellen gir en mer hensiktsmessig risikofordeling enn i en tradisjonell modell. Riktignok er administrative kostnader og andre transaksjonskostnader høye, «men viser synkende tendens», uten at det er nærmere forklart hva som menes med dette.

TØI-rapporten hevder at «informasjonen som er stilt til disposisjon for evalueringa har ikke vært tilstrekkelig til å kunne konkludere om privat finansiering er billigere eller dyrere enn offentlig finansiering.» TØI begrunner dette med at det alt vesentlige av risikoen er flyttet fra OPS-selskapet og videre til entreprenøren.

Det heter videre i rapporten: «Generelt bør det stilles samme avkastningskrav til offentlig kapital som til privat kapital i samme type anvendelse. Privat finansiering i effektive markeder kan derfor ikke slå negativt ut for OPS i et samfunnsøkonomisk regnestykke. Skyggefaktoren på offentlige midler (skattefaktoren) kommer inn på følgende måte: Uten effektiviseringsgevinster eller ulikheter i kostnaden for kapital vil OPS gi minst like store netto utbetalinger over offentlige kasser.»

Enten prosjektet er offentlig finansiert eller er et OPS-prosjekt, så skal det til syvende og sist betales med skattepenger.

Finansieringskostnadene er en del av de totale kostnader. Hvis selve utbyggingskostnaden er lik, vil det tradisjonelle prosjektet med offentlig finansiering bli billigere enn et tilsvarende OPS-prosjekt. Den samfunnsmessige avkastningen pr. investert krone i OPS-prosjektet vil dermed bli

lavere. Med skyggefaktoren på offentlige midler menes at enkelte teoretisk anlagte økonomer (inklusive Finansdepartementet) mener det skal legges til 20 prosent på ethvert prosjekt finansiert med skattemidler, fordi denne finansieringsformen har såkalte effektivitetskostnader tilsvarende 20 prosent. Det finnes ingen holdbare begrunnelser for et slikt påslag. Og uansett, enten prosjektet er offentlig finansiert eller er et OPS-prosjekt, så skal det til syvende og sist betales med skattepenger. Dermed blir det likegyldig om man regner med effektivitetskostnader. Eller en del skal dekkes med bompenger. Men også da blir effekten den samme enten man bruker OPS eller tradisjonell modell.

På grunn av høyere finansieringskostnader, vil OPS-prosjekter derfor bli dyrere hvis utbyggingskostnadene er de samme.

Professor Bjarne Jensen har ut fra de betalingsstrømmer som er avtalt mellom staten og OPS-selskapene for de to første prosjektene, anslått at renten som OPS-selskapene har oppnådd ligger i størrelsesorden 8-9 prosent. (Selskapene har ikke villet offentliggjøre avtalevilkårene). Til sammenligning kunne staten finansiert sine lån til halvparten eller enda lavere nivåer så langt. Staten ville ikke vært så dum at den baserte seg på 25 års fast rente. All kunnskap og forventninger om slike forhold ville tale for at det som er mest lønnsomt er å basere seg på flytende rente eller kortere rentebinding. For OPS-selskapet vil imidlertid renterisikoen tvinge dem til lengre rentebinding, eller alternativt å holde en høyere egenkapital. Derfor blir selskapets rentekostnader langt høyere enn staten ville hatt (Bjarne Jensen, 2010. Upublisert notat).

Professor Jensen viser til at dersom rentenivået for de tre OPS-selskapenes lån er en prosent høyere enn statsfinansiering, vil det over 25 år for de tre prosjektene slå ut i merkostnader på rundt 700 millioner. Med to prosent høyere rente blir beløpet fordoblet. Siden rentekostnaden her synes å ligge enda høyere, vil merkostnadene for det offentlige ved OPS-finansiering utvilsomt komme opp i milliardbeløp.

For at et OPS-prosjekt skal bli lønnsomt, må det innebære en betydelig effektivisering av drift og vedlikehold, eller som det står i rapporten «Effektivisering blir dermed det eneste vektige motivet for å ta i bruk en

OPS-løsning. Det er imidlertid ikke dokumentert noen slik effektivisering: «I forkant av OPS-anskaffelsene ble det gjennomført en vurdering av forventede drifts- og vedlikeholdskostnader. I alle prosjektene ligger de oppgitte kostnadene fra OPS-selskapene i samme størrelsesorden som forventningene som vist i Vedlegg 5». Vedlegg 5 er ikke publisert på grunn av at det skal inneholde forretningshemmeligheter. Men TØI har konkludert med at det ikke ligger noen effektiviseringsgevinster for drift og vedlikehold i noen av prosjektene. Kontraktøren har da også i noen av prosjektene satt ut drift og vedlikehold til underentreprenører, akkurat på samme måte som det kunne gjøres ved tradisjonell modell.

– OPS-selskapets tilnærmedesvisse monopol på å gjennomføre endringer i veganlegget er en utfordring.

Transportøkonomisk Institutt.

Ved OPS må staten betale for den risikoen OPS-kontraktøren tar på seg. Som vi har sett eksempler på i utlandet kan det offentlige bli nødt til å ta over risikoen likevel, hvis kontraktøren går konkurs eller av andre grunner ikke kan oppfylle sine kontraktsforpliktelser. Det viser seg også at ved så lange kontrakter, vil det oppstå behov for endringer under veis. I evalueringsrapporten fra TØI står det at «OPS-selskapets tilnærmedesvisse monopol på å gjennomføre endringer i veganlegget er en utfordring.» «Vegdirektoratet har rett til å kreve endringer, for eksempel som følge av nye vegpolitiske vurderinger eller nye lokale behov, men må da forhandle med OPS-selskapet om ytelser og pris. Den første erfaringen med denne type endringer viser at det kan være vanskelig å oppnå markedspris for arbeidene.» Med andre ord så vil kostnadene for slike endringer bli høyere enn om arbeidene var satt ut på regulært anbud. TØI skriver også at «Erfaringer fra OPS-prosjekter i Spania og Portugal viser at det alltid vil være behov for endringer i løpet av kontraktperioden. Dette kan over tid øke livssyklus-kostnadene.»

Som vist til tidligere vil transaksjonskostnadene i forbindelse med utarbeidelse av anbudsdokumenter og oppfølging gjennom 25 år, bli vesentlig dyrere med OPS enn ved tradisjonell gjennomføring. TØI opplyser at OPS-selskapene oppgitte transaksjonskostnader varierer mellom 1,5 og 3 prosent av totalentreprenørens kontraktssum. «Det er imidlertid ikke helt klart om dette representerer de totale transaksjonskostnadene, da noen av disse kan være inkludert i kontraktssummen til

totalentreprenøren. Således kan det tenkes at de oppgitte størrelsene er noe lavere enn reelle kostnader» 1,5 til 3 prosent er høyere enn ved tradisjonelle anskaffelser, hvor den samme andelen gjerne ligger mellom 0,5 og 1 prosent. Det opplyses i rapporten at tilbydere som har deltatt i flere av konkurransene oppgir at tilbudskostnadene har gått ned fra det første til det siste tilbudet.

Vegdirektoratets egne anskaffelseskostnader er ikke gjort tilgjengelige, men det er helt på det rene at også disse vil være vesentlig høyere ved OPS enn ved tradisjonell modell. Også for direktoratet må kostnadene ved OPS antas å gå noe ned etter hvert som man får mer erfaring. Tilbyderne som ikke når opp i konkurransen vil også ha de samme kostnadene. Enten må disse kostnadene dekkes av Vegdirektoratet, eller også må tilbyderne ta med kostnader for de tilfeller der de ikke får kontrakten inn i sine tilbud. I de aktuelle tilfellene var den tilbudte kompensasjon til dem som ikke nådde opp bare rent symbolsk.

Hvis man får prosjektfinansiering også for tradisjonelle prosjekter er det ingen grunn til at gjennomføringa skal ta lengre tid enn OPS.

Den eneste fordelen ved OPS-prosjektene det kan pekes på er derfor at gjennomføringa har tatt kortere tid enn ved enkelte sammenlignbare prosjekter. Som vist til foran har imidlertid dette ikke med selve OPS-modellen å gjøre, men skyldes at finansieringa ved tradisjonelle prosjekter skjer stykkevis. Hvis man får prosjektfinansiering også for slike prosjekter, er det ingen grunn til at gjennomføringa skal ta lengre tid enn OPS. Det må også tas med at selve forberedelsen til en OPS kontrakt vil ta vesentlig lenger tid enn ved tradisjonell modell, slik at den totale tiden for gjennomføringa av prosjektet kan bli lenger for OPS enn ved tradisjonell modell.

6.2. Skoleprosjekter i Oslo

6.2.1. Persbråten og Høybråten – to OPS-prosjekter i Oslo-skolen

Oslo kommune har brukt OPS-kontrakter ved Persbråten, Høybråten, Bogstad og Ullern skoler. For de to førstnevnte foretok SINTEF en evaluering i 2009. Firmaet Reinertsen AS (RE) foretok en sammenligning av Persbråten og Bjørnholt videregående skoler i 2008. Endelig har Oslo kommunes egen etat Undervisningsbygg i brev av 12.10.2010 gitt en vurdering av erfaringene med de nevnte skolebyggene.

Reinertsen AS ble gitt i oppdrag av Undervisningsbygg KF å utarbeide en rapport som vurderte hvordan valg av gjennomføringsmodell påvirker de totale kostnadene til investering og FDVU (forvaltning, drift, vedlikehold, utvikling) i en gitt periode. Gjennomføringsmodellen som er evaluert er OPS, benyttet for nye Persbråten skolen, og en standard delt entrepris, benyttet ved bygging av Bjørnholt skole.

Reinertsen AS (RE) konkluderer slik:

- Prosjektene har praktisk talt lik investeringskostnad pr m²
- Persbråten har betydelig høyere driftskostnader pr m²
- Persbråten har bedre ivaretatt krav til energieffektivitet
- Persbråten har bedre ivaretatt krav til universell utforming

Lov om offentlige anskaffelser stiller krav til at planleggere skal utføre livssyklusberegninger. For Bjørnholt skole er dette gjort i en tidligfase-studie, mens RE ikke har hatt tilgang til slike beregninger for Persbråten. Noen sammenligning her har derfor ikke vært mulig. Rapporten fra RE viser at skolene, når funksjonelle ulikheter er utliknet og kostnadselementer som ikke lar seg sammenligne er skilt ut, har praktisk talt de samme investeringskostnadene pr m², 20 599 kr for Persbråten og 20 664 kr for Bjørnholt.

Dermed blir også finanskostnadene pr m² for de to skolene antatt å være de samme i rapporten, fordi man bruker samme rentesats. Dette fordi «prinsipielt vil finanskostnadene være de samme enten det er offentlige eller private penger som brukes, forutsatt lån til vanlige markedsmessige betingelser slik man har på Persbråten. Dette er lagt til grunn ved sammenligningen, hvor det er valgt en gjennomsnittrente for begge prosjektene på 6,5 prosent. Siden de sammenlignbare investeringskostnadene pr m² er praktisk talt identiske ... vil avviket i finanskostnader pr m² med disse forutsetningene være like, slik det fremgår.»

I praksis vil finansieringskostnadene nettopp ikke være like ved bruk av OPS framfor offentlig finansiering, fordi Oslo kan låne penger vesentlig billigere enn en privat aktør. Framstillinga til Reinertsen er derfor grunnleggende feil på et avgjørende punkt.

Vedlikeholdskostnadene er som nevnt vesentlig høyere for Persbråten. Dette kan i noen grad skyldes at det i OPS-kontrakten er lagt inn et mer realistisk beløp, men det betyr i alle fall at det ikke er noen besparelse på driften ved en slik kontraktsform. Årlige kostnader pr m² er beregnet til kr 2 222 pr m² for Bjørnholt og kr 2 344 pr m² for Persbråten, inklusive finanskostnader, som er antatt tilnærmet like for de to skolene. Uten finanskostnadene er kostnadene beregnet til kr 548 pr m² for Bjørnholt og kr 675 for Persbråten.

Det er også Undervisningsbygg KF som har bestilt evalueringa fra SINTEF. Livsløps-kontraktene er mellom Oslo Kommune ved Undervisningsbygg KF og SG-finans AS (tidligere Elcon finans AS) på vegne av et konsortium bestående av SG-finans AS, Skanska AS Eiendom, Skanska AS Entreprenør og Coor Service Management AS (tidligere Skanska Facilities Management AS).

Selskapet mener å ha funnet fram til en totalvirkning på kr 41,55 millioner i lavere kostnader på Persbråten skole. Dette skyldes lavere nåverdi av prosjektkostnadene inklusive finansieringskostnad på 43, 80 millioner kroner, som igjen kommer av at selve prosjektkostnaden er antatt å være 58 millioner kroner billigere med OPS-alternativer, i forhold til tradisjonell entrepris (262 mill kr – 320 mill kroner). Dette har SINTEF kommet fram til ved å ta utgangspunkt i papirene til bystyresak 95/05. Der var byggekostnadene for Persbråten anslått til 260 mill kroner. Undervisningsbygg oppga samtidig at det var for tidlig i prosjekteringsfasen til å kunne gi en fastpris og anga derfor et risikopåslag på 30 prosent. Dermed ble kostnaden på 320 mill kroner. Det er dette tallet SINTEF har brukt i sine beregninger av besparelsene.

Det er imidlertid ingen grunn til å tro at ikke Undervisningsbyggs første anslag var nær det riktige. Dette fordi man faktisk fikk inn et anbud som var helt i tråd med dette anslaget i forbindelse med OPS-kontrakten. Videre viste det seg at byggekostnadene for Bjørnholt vgs, som ble bygget omtrent samtidig, ble 48 millioner kroner lavere enn den opprinnelig vedtatte ramma, og med nesten nøyaktig samme byggekostnader pr m² som Persbråten.

Det er derfor all grunn til å regne med at investeringskostnadene ved de to alternativene ville blitt tilnærmet like. På grunn av den høyere renten i OPS-prosjektet ville bygging i egen regi kommet 18,2 millioner billigere ut enn OPS-løsningen. Dette er det stikk motsatte av hva SINTEF hevder.

SINTEF går ikke grundig inn på FDV-kostnadene (forvaltning, drift, vedlikehold) i sin rapport, men konkluderer med at prisnivået er omtrent som i vanlige kommunale prosjekter, men hevder at kvaliteten «ser ut til å være høyere.» Som vist foran kom Reinertsen AS til at FDV-kostnadene var betydelig høyere for Persbråten (OPS-prosjekt) enn for Bjørnholt (bygd i egen regi).

Undervisningsbygg har i et brev av 12.10.2010 pekt på at det er vanskelig å trekke bastante konklusjoner på grunnlag av det begrensede antall OPS-prosjekter Undervisningsbygg har gjennomført. Det vises til rapporten fra Reinertsen AS. «Selv om konklusjonen i den rapporten fremheves som noe usikker, er resultatet av sammenligningen at det ikke er relevante forskjeller i investeringskostnadene. Forvaltnings-, drift- og vedlikeholdskostnadene er gjennomsnittlig noe høyere i OPS-prosjektet. For OPS-prosjektet Høybråten skole foreligger innen benchmarking. Det er imidlertid grunn til å anta at en sammenligning ville gitt tilsvarende resultat for dette prosjektet.»

Det vises til SINTEF-rapporten som konkluderer med at begge prosjektene i hovedsak ble gjennomført i henhold til forutsetningene. Det blir pekt på at tilbudet i OPS-konkurransen om Persbråten ble vurdert opp mot normale kostnader basert på erfaringstall. Ut fra disse erfaringstallene ble prosjektet anbefalt av Undervisningsbygg. Men det bemerkes i brevet at det aksepterte tilbudet var langt rimeligere enn konkurrentene. Undervisningsbygg skriver også at når det er vedtatt hva som skal bygges, er det liten framdriftsproblematikk i deres prosjekter. «Vi opplever at finansiering da stilles til rådighet for en optimal fremdrift i prosjektene.»

Ikke billigere med OPS

På bakgrunn av erfaringene med OPS kontra bygging i egen regi, er det ingen ting som tyder på at kommunen kommer billigere ut ved OPS. Tvert i mot er det grunn til å tro at OPS-prosjekter vil bli dyrere, først og fremst på grunn av høyere finansierings- og investeringskostnader, men også fordi FDV-kostnadene kan bli høyere. Dette er i samsvar med erfaringene fra andre land (A crisis for public-private partnerships (PPPs)? Public Services International Research Unit (PSIRU), januar 2009). Ut fra det Undervisningsbygg opplyser, vil det ikke være noen fordeler for framdriften av byggeprosjektene at man velger OPS.

6.3. Oslo kommune. Byrådssak 217/10. Bruk av Offentlig-privat samarbeid (OPS)

I ovennevnte byrådssak foreslår byrådet en betydelig bruk av OPS-kontrakter i årene framover. Det vises til at Oslo er en by i sterk vekst med en forventet årlig gjennomsnittlig befolkningsøkning på 10.000 innbyggere fram til 2030. Det betyr at kommunen står foran store investeringer i skoler, sykehjem, barnehager og annen sosial infrastruktur i årene som kommer. Men også ellers vil det være et generelt behov for nye bygg og anlegg, og den strategien om bruk av OPS som trekkes opp i saksdokumentet vil derfor gjelde for bygg og anlegg generelt.

For å sikre en mest mulig effektiv utnyttelse av kommunale midler ønsker byrådet å benytte konkurranse, utvikle samarbeid med ideelle organisasjoner og med private bedrifter gjennom offentlig-privat samarbeid (OPS). Det vises til at «ved å bruke OPS-modellen kan vi i langt større grad sammenligne offentlige foretak med eksterne aktører i forhold til kostnadseffektivitet, kvalitet og tidsbruk ved bygging og rehabilitering.»

Storbritannia er det landet som har hatt det overlegent største antall OPS-kontrakter. Erfaringene er ikke at dette har gitt økonomisk gevinst, slik byrådet hevder, men det stikk motsatte.

Byrådet hevder at erfaringer fra andre land viser at man gjennom samarbeid med private aktører oppnår økonomiske gevinster på grunn av økt kreativitet, godt privat lederskap og felles mål for partene. Det vises særlig til Storbritannia. Som vi har sett er Storbritannia det landet som har hatt det overlegent største antall OPS-kontrakter. Erfaringene er ikke at dette har gitt økonomisk gevinst, slik byrådet hevder, men det stikk motsatte. Det er grunnen til at den nye konservativ-liberale regjeringen i Storbritannia avbrøt alle slike kontrakter der det var mulig.

Det vises til at også Oslo kommune har gode erfaringer med OPS-prosjekter innenfor skole. Som det er vist til foran har bruken av OPS ikke gitt noen økonomisk gevinst, men tvert i mot medført økte kostnader, blant annet fordi finansieringskostnadene er dyrere ved OPS-prosjekter. I Storbritannia og andre land, har hovedgrunnen til bruk av OPS vært at investeringskostnadene da ikke opptre i kommunens regnskaper som gjeld. For Oslo kommune, som har meget god kredittverdighet og kan oppnå de beste lånebetingelser, vil dette ikke være noen grunn til å bruke OPS.

Byrådet understreker også dette. I stedet framheves andre begrunnelser, som raskere ferdigstilling, større vekt på livsløpsanalyser, risikofordeling og mindre offentlig byråkrati. Byrådets vurdering er derfor at det for Oslo kommune vil være store fordeler ved å ta i bruk OPS-løsninger i større investeringsprosjekter i framtida. Byrådet trekker fram tre hovedelementer som gjør at dette vil være lønnsomt for kommunen: styrket gjennomføringsevne, økt konkurranse og flere tilleggsverdier i form av nye løsninger.

Når det gjelder konkurranse, kan den ofte vise seg å bli mindre ved å bruke OPS-kontrakter. De passer bare for store firmaer, som også har tilgang til finansiering, og det kan derfor bli færre anbydere enn om man bruker tradisjonell gjennomføringsmodell. I sin rapport om Oslo-skolene viser Reinertsen AS til at selv om det er en viss usikkerhet, er dataene likevel tilstrekkelige til å konkludere med at OPS-kontrakten for Persbråten er vesentlig dyrere enn for Bjørnholt i driftsperioden. «Forskjellen indikerer at det ikke er oppnådd god konkurranse om denne kontrakten, og kan også skyldes at leverandørmarkedet ikke er godt nok i forhold til slike leveranser, slik at alle legger inn for store påslag for usikkerhet på grunn av den lange driftsperioden.» Firmaet føyer til at «Med gode nøkkeltall og standard ytelsesbeskrivelser for alle aktuelle tjenester bør, dersom disse benyttes uansett kontraktsform og gjennomføringsmodell, uforholdsmessig høye priser kunne avdekkes før evt. senere OPS-kontrakter inngås». Det er med andre ord viktig å sørge for at ikke FDV-kostnadene blir vesentlig høyere ved OPS-modellen.

OPS gir mer byråkrati

Det er ingen tvil om at transaksjonskostnadene, både i forberedelsene til kontraktsinngåelse, og oppfølginga under veis, er vesentlig mer omfattende under en OPS-kontrakt enn ved en tradisjonell gjennomføringsmodell. Det vil derfor bli mer byråkrati ved OPS, ikke mindre, slik byrådet hevder. Byrådet bekrefter også dette selv ved et annet sted i byrådsaken å understreke at for å få det ønskede resultat av en OPS-anskaffelse «stilles det store krav til planleggingen og gjennomføringen. Bestiller må derfor sørge for å ha kompetanse på kontraktsforberedelser, kontraktsforhandlinger, kontraktsutforming og kontraktsoppfølging mv. Det er helt avgjørende at dette ivaretas på en profesjonell måte for å sikre at slike prosjekter skal lykkes.» Byrådet vil også etablere en rådgivningsfunksjon som skal bistå kommunens virksomheter ved forberedelsen, gjennomføringen og oppfølgingen av OPS-prosjekter.

Når det gjelder gjennomføringsevne er det ingen grunn til at den vil være mindre ved tradisjonelle kontrakter enn ved OPS. Undervisningsbygg skriver i sitt brev av vi «har en organisasjon som er skreddersydd for styring og gjennomføring av byggeprosjekter. Vi justerer rutiner, kompetanse og kontraktsgrunnlag fortløpende for å kunne møte markedet der det er til enhver tid.» «Når det er vedtatt hva som skal bygges, er det liten fremdriftsproblematikk i våre prosjekter. Vi opplever at finansiering da stilles til rådighet for en optimal fremrift i prosjektene.»

Det er ingen grunn til å tro at byggeprosjekter skal ta lenger tid når tilstrekkelig finansiering er vedtatt.

Når det har vært vist til at veiprojekter gjennomført i egen regi har hatt lenger byggetid enn OPS-prosjekter, har det sammenheng med finansieringa, ikke selve OPS-formen. Det er ingen grunn til å tro at byggeprosjekter i egen regi skal ta lenger tid når tilstrekkelig finansiering er vedtatt på forhånd. Det er eksempler på at store offentlige byggeprosjekter er ferdigstilt i god tid før fristen og godt innenfor de vedtatte budsjett-rammer (Operaen). Det er også slik at ved en tradisjonell gjennomføringsmodell vil det være innlagt straffegebyr hvis fristene ikke overholdes.

Byrådet viser til at det ved OPS-kontrakter skjer en risikofordeling. Som påpekt av Reinertsen AS i analysen av Persbråten og Bjørnholt skoler, vil den lange kontraktstiden (25 år) innebære en usikkerhet som OPS-kontraktøren vil ta høyde for i anbudet. Ved en så lang kontrakt vil det nesten alltid skje behov for endringer underveis. Da vil kommunen ha å gjøre med en monopolist, idet kontraktøren kan insistere på å holde seg til den opprinnelige kontrakten. Over et så langt tidsspenn vil det også kunne skje at kontraktøren går konkurs eller av andre grunner ikke kan oppfylle kontrakten. Da vil kommunen måtte gå inn, selv om det i utgangspunktet er kontraktøren som har risikoen.

Byrådet skriver at det er deres vurdering «at det for Oslo kommune vil være store fordeler ved å ta i bruk OPS-løsninger i større prosjekter i fremtiden.» Det forsøkes imidlertid ikke dokumentert hva disse fordeler skulle bestå i. Prosjektene vil utvilsomt bli dyrere, både på grunn av

høyere finansieringskostnader, høyere transaksjonskostnader, og fordi konkurransen kan bli mindre enn ved tradisjonelle kontrakter. Kommunen vil også måtte betale en risikopremie for at OPS-kontraktøren skal ta på seg et større risikoansvar. Samtidig risikerer man likevel å måtte ta dette ansvaret hvis kontraktørene går konkurs eller av andre grunner ikke kan oppfylle sine forpliktelser. Det er ingen grunn til at kommunen ved tilstrekkelig planlegging ikke skal kunne gjennomføre sine prosjekter like bra ved tradisjonell gjennomføringsmodell.

I økonomiplanen for 2010-2013 er det for årene 2011 – 2013 lagt opp til investeringer for 18 252 millioner. For hver prosent finansiering blir dyrere, vil det i 2013 bety økte årlige kostnader på nesten 200 millioner. Hvis prosjektene totalt sett blir 10 prosent dyrere, som er lavt ut fra internasjonale erfaringer, vil Oslo i 2013 ha fått merkostnader på rundt to milliarder kroner.

7. Vista Analyse

Firmaet Vista Analyse AS leverte i 2008 på oppdrag fra Nærings- og handelsdepartementet en oversiktsrapport om OPS-prosjekter. Vista definerer OPS som «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». Denne definisjonen utelukker det som er det helt sentrale i OPS-prosjekter, nemlig at private står for finansieringa. Det vises til definisjonen foran.

På spørsmålet om hva som er nytt med OPS, svarer Vista at det 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 utfor- dringene offentlig sektor står overfor i Norge og internasjonalt, og utviklingen av såkalt New Public Management. Innskjerpninger i offentlige innkjøpsreglement har også medført at felles initiativ mellom privat og offentlig sektor må formaliseres gjennom utlysninger og konkurranser».

Vista viser til at «den konservative regjeringen i Storbritannia i 1992 introduserte 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. Etter hvert er samarbeid og et ønske om å dra nytte av den private parts kompetanse og organisering blitt vel så tungtveiende argumenter som behovet for finansiering.»

Som det tidligere har blitt redegjort for så har både den britiske riksrevisjonen og det konservative partiet vært meget skeptisk til den omfattende bruken av OPS-prosjekter og hevdet at det har vært et middel for regjeringa til å skjule statens reelle finansielle situasjon. **Den nye konservative-liberale regjeringa har stoppet de igangsatte OPS-prosjektene**, og vil foreta en ny gjennomgang i løpet av våren 2011. OPS-kontraktene i Storbritannia er heller ikke hovedsakelig brukt til infrastruktur-

investeringer, slik som i de fleste andre land, som i begrenset grad har tatt i bruk denne kontraktsformen. Med unntak av det skakkjorte tunnelbaneprojektet i London, som nå er stanset, ble OPS brukt vesentlig til bygging og drift av sykehus og skoler. Det vises til nærmere redegjørelse foran.

Vista hevder at «internasjonale erfaringer viser at det er potensielle gevinster knyttet til OPS, gitt at sentrale forutsetninger er oppfylt. Tidligere realisering, kortere utbyggingsperiode og kostnadsreduksjoner er blant de vesenligste gevinstene. Erfaringer viser at gevinstpotensialet kan ligge mellom 10-25 prosent sammenliknet med mer tradisjonelle gjennomføringsmodeller for fremførelse av infrastrukturprosjekter. Overføring av risiko, gevinstdeling og et reelt samarbeid mellom partene er sentrale suksesskriterier. Der risikooverføringa 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 enn oppsiden.»

Rapporten viser ikke til noen konkrete erfaringer der det har vært 10-25 prosent gevinst ved OPS-prosjekter sammenliknet med mer tradisjonelle gjennomføringsmodeller for å gjennomføre infrastrukturprosjekter. Det man har sett ved enkelte veiprojekter er at gjennomføringa har vært raskere enn andre prosjekter med tradisjonelle kontrakter. Dette har imidlertid å gjøre med at det offentlige ikke har sikret nok finansiering til å gjennomføre hele prosjektet i en omgang, med forlenget byggetid som resultat. Det har derfor ingen ting med selve OPS-modellen å gjøre.

Transaksjonskostnader

Vista skriver helt riktig at OPS-kontrakter er beheftet med store transaksjonskontrakter. Transaksjonskostnader defineres i rapporten som kostnadene 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 rettsstviser og reforhandlinger ved uenighet eller manglende kontraktsoppfyllelse.

Dersom et OPS-prosjekt skal bli lønnsomt, må man for det første ha tilstrekkelig kompetanse og kapasitet i forbindelse med utforming av anbudsgrunnlag, forhandlinger og vurderinger av tilbud, og ikke minst kvalitetsoppfølginga gjennom kontraktens varighet, som regel 20-30 år. Vista mener derfor at OPS vurderes som mest egnet for store kommuner

og statlige investeringsprosjekter på områder der staten har kompetansemiljøer som kan følge prosjektene. Statens vegvesen, Jernbaneverket og Statsbygg er etter firmaets mening eksempler på slike kompetansemiljøer. Det vises til at internasjonalt er OPS 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, mener Vista.

Virkningene på offentlige budsjetter

Det står i rapporten at det ikke er 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 svar.»

Det offentlige kan låne penger billigere enn private firmaer.

Her tar Vista grundig feil. Det er en entydig erfaring at OPS-prosjekter vil bli dyrere og dermed belaste offentlige budsjetter mer, enn tradisjonelle måter å finansiere og gjennomføre utbygginga på. I motsetning til hva Vista hevder, er det ingen tvil om at offentlig finansiering vil være billigere enn finansiering via OPS. Dette har en enkel forklaring. Det offentlige kan låne penger billigere enn private firmaer. Disse skal dessuten ha en avkastning på egenkapitalen som vil ligge godt over bankrenten. Skal et OPS-prosjekt være lønnsomt må det derfor ligge effektiviseringsgevinster som mer enn oppveier den dyrere finansieringa og de større transaksjonskostnadene. Både internasjonale og norske erfaringer viser at det ikke er tilfellet og at OPS-løsninger derfor normalt blir dyrere, til dels vesentlig dyrere, enn prosjekter gjennomført på tradisjonell måte. Det står i rapporten at «det er ikke grunnlag for å utpeke en konkurranseform eller modell som mer effektiv enn andre modeller på et generelt grunnlag.» Det betyr at heller ikke Vista hevder at en større effektivitet oppveier den kostnadsulempe for OPS-prosjekter som ligger både i finansieringen og transaksjonskostnadene.

Vista skriver at «i samfunnsøkonomisk forstand representerer OPS med privat investering en alternativ måte å få tilgang til den samlede sparingen på.» Det er imidlertid et alternativ som er dyrere enn ved offentlig finansiering. Det understrekes at «det skjer ingen direkte økning i de tilgjengelige ressursrammer. På den annen side vil de samlede ressurser kunne økes ved en mer effektiv bruk av ressursene.»

Firmaet har helt rett i at det ikke skjer noen økning i de tilgjengelige ressursrammer. Tvert i mot blir ressursrammene mindre, fordi finansieringen er dyrere. At de samlede ressurser blir større hvis pengene brukes mer effektivt er en selvfølge, men det ligger ingen ting i erfaringene fra OPS-prosjekter som tilsier at ressursene blir brukt mer effektivt. Dermed er det ikke noe argument for OPS, men det motsatte, siden det ligger betydelige besparelser ved tradisjonell prosjektgjennomføring både i finansiering og transaksjonskostnader.

Det heter i rapporten at erfaringene viser at OPS har bevist sine fordeler og gir «value for money» i de fleste infrastrukturprosjekter der modellen er valgt. **Den nye britiske Cameron-regjeringen er kommet til det motsatte resultat og har avlyst alle igangsatte OPS-prosjekter fordi de er uøkonomiske. De har også pekt på at den eneste grunnen til at den tidligere Labour-regjeringen satte i gang så mange slike prosjekter, til tross for at det var dyrere, var ønsket om at statsgjelden skulle framstå som lavere. Den britiske riksrevisjonen har pekt på det samme.**

Rapporten går gjennom norske erfaringer med OPS. Det pekes her på at tidligere realisering og kortere prosjektgjennomføringstid, med dertil påfølgende tidligere nytterealisering, utgjør en vesentlig del av de realiserte gevinster. «Lavere byggekostnader eller livssykluskostnader er ikke dokumentert i noen av evalueringene.» Vista hopper her over de langt dyrere finansieringskostnadene ved OPS. Skal disse oppveies, må det følgelig være betydelig lavere bygge- og driftskostnader. Som rapporten selv peker på er det ikke dokumentert slike kostnadsbesparinger i noen av de norske prosjektene som er evaluert.

Under overskriften «OPS – noen økonomiske perspektiver» skriver Vista: «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 prosjektens 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 føre til en større samlet budsjettbelastning.» Rapporten kan imidlertid ikke vise til noen konkrete erfaringer som dokumenterer slike lavere kostnader.

Det heter videre at «Eventuelle besparelser innebærer at mer ressurser i budsjettene kan brukes til andre formål eller til å redusere det samlede behovet for skattefinansiering». Det sier seg selv at hvis man oppnår besparelser reduserer det behovet for skattefinansiering, eller det blir mer ressurser til andre formål. Spørsmålet er jo om det oppnås besparelser, og der sier Vista selv i sin rapport at det ikke kan dokumenteres. Men firmaet går videre og sier at redusert behov for skattefinansiering vil i seg selv ha gunstige virkninger på økonomisk vekst, siden det knytter seg realøkonomiske kostnader til innkreving av skatt. Dette er en omstridt påstand som det ikke finnes erfaringsmessig belegg for. Og uansett må prosjektene betales med skatteinntekter, enten de er gjennomført med en OPS-avtale eller ved tradisjonell modell. Det gjør derfor ingen forskjell.

Erfaringsoverføring

Vista hevder også at bruk av OPS kan fungere som en standard 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.» Når det ikke er slik at OPS gir lavere kostnader, vil det heller ikke være en standard som kan stimulere til andre tilvarende billige prosjekter. I stedet vil det være tradisjonelle prosjekter som kan bidra til slik erfaringsoverføring.

Noe av det mest oppsiktsvekkende Vista skriver er at «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 bank eller bevilget fra et offentlig budsjett. Med effektive kapitalmarkeder er den effektive kostnaden ved kapital brukt i offentlig 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 offentlig kapital.»

Poenget er jo at det nettopp ikke er samme risiko om prosjektet er finansiert offentlig eller privat. Privat finansiering vil for långiverne fremstå som mer risikofullt enn hvis det offentlige er låntakere. Derfor blir rentene lavere ved offentlige lån. I tillegg kommer at den private investor må ha en viss andel egenkapital, der det normalt vil kreves en avkastning som er høyere enn lånerenten. En offentlig finansiert investering vil derfor alltid ha en lavere finansieringskostnad enn om den er finansiert privat. Spørsmålet det offentlige må stille seg er om den vurderte investeringen er mer samfunnsøkonomisk lønnsom enn andre investeringsalternativer. Hvis et prosjekt finansieres privat, vil kostnaden bli høyere enn om det samme prosjektet er finansiert av det offentlige. Et OPS-prosjekt vil dermed lettere falle igjennom sammenlignet med andre prosjekt finansiert av det offentlige. Vista er langt ute på jorden her.

Vista skriver at «Nær alle OPS-prosjektene i England er blitt ferdigstilt i henhold til tidsplanen. Det faktiske forhold er at tidsplanen for den storstilte utbyggingen av skoler under OPS-ordningen hadde sprukket fullstendig da Cameron-regjeringen skrinla prosjektet i høsten 2010.

I sin oppsummering skriver Vista at «OPS har vist seg som en egnet kontraktsform for en del typer infrastrukturprosjekt. Det er potensielle effektivitetsgevinster ved modellen dersom sentrale forutsetninger er oppfylt». Igjen skriver firmaet selvfølgeligheter. **Enhver modell kan være effektiv dersom man lager forutsetninger som gir det som resultatet.** Spørsmålet blir om modellen i praksis har den effekt. Her har OPS-modellen i all hovedsak falt igjennom, slik den britiske Cameron-regjeringen er kommet til.

«Høyere transaksjonskostnader kan forsvares der forventede effektivitetsgevinster, eksempelvis gjennom risikoreduksjon og bedre prosesser, overstiger transaksjonskostnadene.» skriver Vista. Igjen glemmer Vista de høyere finansieringskostnadene. Men selv da viser det seg at det ikke oppnås slike effektiviseringsgevinster. «OPS-modellen vil være å foretrekke når den har bedre samfunnsøkonomisk lønnsomhet enn andre modeller.» Igjen rene selvfølgeligheter. Problemet er at den ikke har slik bedre samfunnsøkonomisk lønnsomhet.

8. Myter og påstander om OPS

Det sentrale spørsmålet når det gjelder OPS prosjekter er om de innebærer en finansiering og en gjennomføring og drift som er bedre både for offentligheten og for tjenestene. Direktøren for Public Services International Research (PSIRU) ved Business School, Universitetet i Greenwich, David Hall, har tatt for seg noen påstander og myter som ofte blir brukt om OPS, og som er ment å demonstrere deres overlegenhet, uten å ta i betraktning deres virkning for kostnader, effektivitet, tjenestenes kvalitet og valuta for pengene.

8.1. Ikke alternativ

Et argumentet som ofte blir brukt for OPS er at det ikke finnes noe alternativ. Myndighetene hevder at siden det er restriksjoner på hvor mye de kan låne, og det er motstand mot høyere skatter og avgifter, vil bygging av nye skoler og sykehus ikke kunne settes i gang uten en OPS-ordning. Og siden OPS er en nødvendighet, ses det gjerne bort fra om man får tilstrekkelig valuta for pengene – siden det ikke er noe alternativ å sammenligne med.

En evaluering av den Europeiske Investeringsbanken (EIB) av ti OPS-prosjekter forskjellige steder i Europa, fant at den viktigste virkningen av OPS-mekanismen var at prosjektene i det hele tatt ble satt i gang. Hvis de var blitt vurdert på vanlig måte innenfor de offentlige budsjetttrammene, ville de ikke blitt iverksatt, i hvert fall ikke før mye senere. (Evaluation of PPP projects Financed by the EIB. EIB March 2005).

David Hall peker på at lånegrensene er blitt brutt av en rekke land uten at det har ført til sanksjoner (Dette kan bli verre nå etter finanskrisen og de tiltakene som blir satt i verk for å disiplinere medlemslandene). Han viser til at konkursen til en britisk bank (Northern Rock) i 2008 økte Storbritannias gjeld med 87 milliarder pund (ca. 870 milliarder kroner), som er mer enn den samlede verdi av alle OPS-kontrakter som til da var inngått i Storbritannia og resten av EU (EIBs beregninger viser en vesentlig høyere verdi). Han viser også til at skatter og avgifter regelmessig blir øket. Det er derfor ingen nødvendighet å bruke OPS kontrakter hvis prosjektet ellers er fornuftig og lønnsomt.

8.2. Sparer innbyggerne for penger

En annen påstand er at OPS er bedre fordi de ikke koster publikum noen ting. I virkeligheten må borgerne betale for skoler, sykehus og andre prosjekter akkurat på samme måte som for andre offentlige investeringer, gjennom skatter og avgifter. Utgiftene kan spres over flere år og skyves inn i framtida, noe som igjen øker de totale kostnadene siden det må betales rente.

Over prosjektets levetid er det derfor sannsynlig at de samlede kostnadene for publikum vil bli større enn ved et prosjekt finansiert på konvensjonell måte.

8.3. Deling av risiko

Deling av risiko er et viktig argument for OPS. Men overføring av risiko fra det offentlige til private er ikke gratis. Det er mulig å inngå OPS-kontrakter som overfører risikoen for forsinkelser til entreprenøren. Disse kontraktene koster imidlertid ofte 25 prosent mer enn konvensjonelle kontrakter. Hall peker på at det ofte ikke vil være lønnsomt å betale det det koster å få overført risiko.

Det Internasjonale Pengefondet (IMF) har advart regjeringene mot å overdrive den reelle verdien av risikooverføring: «det er også mulig at regjeringa overpriser risiko og overkompenserer privat sektor for å overta den, noe som vil øke kostnadene ved OPS i forhold til direkte offentlige investeringer.» (International Monetary fund Public-Private Partnerships March 12, 2004, side 14)

8.4. Privat sektors overlegne prestasjoner

Den siste påstanden er at privat sektor er mye mer effektiv på alle områder enn det offentlige og offentlige ansatte. Det er tatt for gitt at private selskaper kan finansiere investeringer både lettere og billigere, og drive en hvilken som helst tjeneste mer effektivt enn offentlig sektor.

I så godt som ethvert land på kloden kan regjeringer låne penger til en lavere erente enn privat sektor.

Disse påstandene er falske. Det er ikke riktig at privat sektor kan låne penger billigere enn det offentlige. Det motsatte er tilfelle. I så godt som ethvert land på kloden kan regjeringer låne penger til en lavere rente enn

privat sektor. Empiriske undersøkelser viser også at privat sektor slett ikke er mer effektiv en offentlig sektor. I 2005 konkluderte Verdensbanken: «De fleste flernasjonale studier viser at det ikke er noen statistisk signifikant forskjell i effektiviteten mellom offentlige og private tjenesteytere.» Noen studier fant at offentlig sektor var langt mer effektiv: en studie fra USA i 1970-årene fant at private elektrisitetsselskaper konsekvent hadde høyere kostnader og at private firmaer krevde høyere priser. Studier i andre sektorer har ikke funnet at det er noen systematisk forskjell i effektivitet mellom private og offentlige leverandører og tilbydere.

Det blir stadig påstått at konstruksjonsdelen av OPS-prosjekter alltid blir ferdig innenfor tidsrammen og innenfor budsjettet, og at dette er avgjørende fordel ved OPS i forhold tradisjonell modell for offentlige prosjekter. Den tidligere britiske regjeringa har hevdet at 76 prosent av OPS-prosjektene ble ferdig i tide, sammenlignet med bare rundt 30 prosent av de tradisjonelle prosjektene. En oversikt over OPS-prosjekter finansiert av den Europeiske Investeringsbanken (EIB) i forskjellige europeiske land fant at de prosjektene som ble evaluert «i all hovedsak ble fullført i tide, innenfor budsjettet og etter spesifikasjonene».

Men OPS-prosjektene er mye dyrere. **En EIB rapport sammenlignet kostnadene ved OPS-veiprosjekter i Europa med konvensjonelle prosjekter. Den fant at OPS-prosjektene gjennomsnittlig var 24 prosent dyrere enn vanlig offentlig veibygging.** I 2007 kansellerte den polske regjeringen et OPS-motorveiprosjekt nøyaktig av denne grunn. De fant ut at en A1 motorvei mellom Grudziade og Torun kunne bli bygd for 5,6 millioner euro (ca. 45 millioner kroner) per kilometer ved tradisjonelle kontrakter, mens den med OPS ville koste 7,4 millioner euro (ca. 60 millioner kroner) per kilometer.

9. Litteraturliste

British Medical Association: NHS spending and the role of the private sector. 2010.

DnB NOR Markets: Hva er NIBOR og Renteswapper (IRIS)? 2010.

Gjønnnes, Arnhild Dordi: Offentlig-privat samarbeid. Horisont nr. 1(2003.

Hall, David: A crisis for public-private partnerships (PPPs)? Public Services International Research Unit (PSIRU). January 2009.

Hall, David: PPPs in the EU – a critical appraisal. Public Services International Research Unit (PSIRU). October 2008.

House of Commons Public Accounts Committee: Building Schools for The Future: renewing the secondary school estate. May 2009.

IFSL Research: PFI in the UK & PPP in Europe 2009. February 2009.

Jensen, Bjarne: Evalueringsrapport OPS i vegsektoren – misvisende konklusjon. Upublisert notat.

Jensen, Bjarne: Gode og dårlige metoder for samarbeid mellom offentlig og privat sektor. Upublisert notat.

Jensen, Bjarne: Evaluering av OPS – Alternativer til OPS. Høgskolen i Hedmark. April 2008.

Kappeler, Andreas and Nemoz, Mathieu: Public-Private Partnerships in Europe – Before and During the Recent Financial Crisis. European Investment Bank. July 2010.

KPMG: Utredning av samfunnsøkonomiske konsekvenser ved bruk av OPS. Rapport til Næringslivets Hovedorganisasjon, Byggnæringens Landsforening, Selmer Skanska AS og vedekke ASA. 2003.

KPMG: Kartlegging og utredning av former for offentlig privat samarbeid (OPS). Rapport til Nærings- og handelsdepartementet. Mars 2003.

Mandag Morgen: Offentlig-privat samarbeid om danske supersykehus. Nr. 32, 14.11.2010.

National Audit Office: The failure of Metronet. 2009.

Nærings- og Handelsdepartementet: Beste praksis – offentlige anskaffelser, 2004.

OPS-portalen Norge: <http://www.ops-portalen.net/>

Oslo kommune. Byrådet: Bruk av offentlig-privat samarbeid (OPS) Byrådssak 217/10 Notat nr. 76/2010. Notat 115/2010.

Reinertsen AS: Benchmarking av Persbråten og Bjørnholt VGS. 2008.

Sandman, Matz: Lange planer og korte penger. NHO, Fagseminar, 2010.

Schjødt: OPS-seminar Oslo kommune. Noen problemstillinger i rettslig perspektiv. Nov. 2010.

Singsås, Hilde: OPS-seminar Oslo kommune. Bidrar OPS til bedre investeringer? Nov. 2010.

SINTEF: Evaluering av OPS-kontrakter mellom Undervisningsbygg og SG Finans. 2009.

Skanska: OPS-seminar Oslo kommune. Skanskas erfaringer. Nov. 2010.

Transportøkonomisk institutt: Evaluering av OPS i vegsektoren. TØI-rapport 890/2007.

Stockholms Läns Landsting: Fakta om projektavtalet för Nya Karolinska Solna, 2010.

Strømsnes, Dag: Kan offentlig-privat samarbeid bidra til bedre kommunesektor? Kommunal Rapport, 17.9.2003.

Vista Analyse AS: Oversiktsrapport om samarbeidsavtaler mellom offentlige og private aktører, 2007.

Vista Analyse AS: Raskere og smartere samferdselsutbygging. NHO.

August 2010.

Vinje, Kristin: OPS-seminar Oslo kommune. Offentlig privat samarbeid, OPS. Nov. 2010

Diverse artikler i Aftenposten, The Independent, The Guardian, The Telegraph, The Economist, BBC News, New Statesman, Financial Times, 2009-2010.



FAGFORBUNDET

www.fagforbundet.no