



FOTO: COLOURBOX

OPS: Sløsing med offentlige midler i milliardklassen

*Bokstavene OPS er en
forkortelse av ordene
Offentlig Privat Samarbeid.*



Artikkelen er
FAGFELLEVDERT

Bjarne Jensen, professor i offentlig økonomi ved Høgskolen i Hedmark

I denne artikkelen drøftes hva OPS er, virkningene av å bruke OPS i stedet for mer velkjente metoder for gjennomføring av offentlige investeringer, og hvorfor OPS-modellen er blitt brukt. ➔

Konklusjonen er at de langsiktige drifts- og vedlikeholdsavtalene medfører større ulemper enn fordeler, og at selve OPS-finansieringen gir merkostnader for staten og kommunene i størrelsesorden 30–60 prosent av investeringen, avhengig særlig av nedbetalingsprofilen for prosjektene og renteforholdene.

Med utgangspunkt i de to OPS-prosjektene i Norge som vi har best informasjon om – riksvegstrekingene Klett–Bårdshaug og Flekkefjord–Lyngdal – er det beregnet at merkostnadene for staten, som følge av finansieringsmodellen for investeringene, vil være vel 1,3 milliarder kroner eller ca. 50 prosent mer enn om staten selv hadde finansiert prosjektene.

De to private OPS-selskapene som ble tildelt kontraktene, vil generere et overskudd på til sammen over 1,2 milliarder kroner dersom de klarer å videreføre sine overskudd på det nivået de nå har for hele kontraktsperioden. Raskere gjennomføring av vegprosjekter kan oppnås ved at prosjektene er fullfinansiert ved oppstart, uavhengig av om en bruker OPS eller mer velkjente utbyggingsmetoder.

Hva er OPS?

OPS er i dag betegnelsen på en bestemt metode for konkurranseutsetting av offentlig virksomhet. Det har alltid vært vanlig å bruke private entreprenører til utbygging av offentlige bygg, for eksempel sykehus, skoler og fengsler, veganlegg og andre store infrastrukturanlegg, gjennom anbud. Metodene i OPS går imidlertid mye lenger enn vanlige anbud ved at det samtidig også omfatter drift og vedlikehold og finansiering over en lang periode.

I internasjonal litteratur defineres OPS for eksempel som «en samlet avtale mellom en offentlig og privat aktør om planlegging, oppførelse, drift, finansiering og vedlikeholdelse af et givent anlægsprojekt over en længeværende aftaleperiode, typisk 25–35 år.»¹ Eller «These involves a private company raising the money for the investment, and then recouping that investment by operating the asset over a long period, and either charging users – a concession style of PPP – or receiving payments from governments – a PFI-style of PPP. The key attraction to governments of PPP is that the finance can be counted as private borrowing by the companies, and so does not appear as extra government borrowing; the key attraction for companies is a stream of payments guarantee by governments for periods of 20 years or more.»²

Offentlig-privat samarbeid

Bokstavene OPS er en forkortelse av ordene Offentlig Privat Samarbeid. De tre bokstavene er en oversettelse av den engelske betegnelsen PPP som står for Public Private Partnership. Opprinnelsen til betegnelsen synes å være en forkortelse for samarbeid mellom offentlig og privat sektor i store utviklings-/utbyggingsprosjekter.

Slike utbyggingsprosjekter er avhengig av samspill og samarbeid mellom offentlige tjenester og infrastruktur, private utbyggere og næringsliv og brukere for å bli vel-

¹ Pettersen, O.H. m. flere: *Effekter ved udlicitering af offentlige oppgaver*. AKF. Anvendt Kommunalforskning. 2011 (side15).

² Hall, David: A crisis for public-private partnerships (PPPs)? Public Services International Research Unit (PSIRU) side 2.





FOTO: COLOURBOX

lykket. Spesielt viktig er det at private og offentlige aktører har felles overordnede mål og forutsetninger for utvikling av områder, og at offentlige og private investeringer og drift samordnes i tid. Dette gjelder særlig byutvikling, større boligprosjekter og næringsområder. Slike samarbeidsprosjekter kan ha ulike mål og innhold, og samarbeidsmetodene kan variere fra prosjekt til prosjekt.

Noen oppfatter fortsatt PPP eller OPS bare som en forkortelse for alskens former for offentlig-privat samarbeid om store utbyggings- og utviklingsprosjekter. Vista Analyse er et konsultentselskap som har utredet OPS-problematikken både for Næringsdepartementet, NHO og Samferdselsdepartementet. Deres definisjon på OPS er: «Samarbeid mellom offentlig og privat sektor om et prosjekt eller en tjeneste, der

privat sektor tar en betydelig del av utvikling og/eller drift av prosjektet.»

Denne definisjonen er så uklar at det på generell basis ikke er mulig å si noe klart om effekter. Likevel makter Vista Analyse i rapporten å konkludere med følgende: «Erfaringen viser at gevinstpotensialet kan ligge mellom 10 og 25 prosent sammenlignet med mer tradisjonelle gjennomføringsmodeller for frembringelse av infrastrukturprosjekter»³.

Vista-rapporten har ingen konkrete beregninger eller annen dokumentasjon for konklusjonene. En annen norsk rapport bruker følgende definisjon: «Offentlig-

³ Rasmussen, I. og Strøm, S.: *Offentlig Privat Samarbeid (OPS) og innovasjonspolitik*. Rapport til Næringsdepartementet. Vista Analyse 2008.

Slik sett har OPS-finansieringen samme karakter som å kjøpe et offentlig bygg eller anlegg på avbetaling.

privat samarbeid (OPS) innebærer at en offentlig tjeneste utvikles og/eller drives av private eller i samarbeid mellom det offentlige og private, der risikoen fordeles mellom privat og offentlig sektor».⁴

Disse definisjonene utelater merkverdig nok selve kjerneelementet i OPS – at en stor offentlig investering finansieres av et privat selskap, mens det offentlige betaler det private selskapets finansieringskostnader. Det er renter og avdrag på det private selskapets lån og avkastning på egenkapitalen. Slik sett har OPS-finansieringen samme karakter som å kjøpe et offentlig bygg eller anlegg på avbetaling. De fleste vet at det normalt medfører ekstra kostnader for kjøperen.

OPS eller PPP har nå en relativt presis definisjon. Kjernen i OPS er følgende tre elementer:

- Et privat selskap engasjeres for å gjennomføre utbygging av et offentlig bygg, anlegg eller infrastruktur basert på totalentreprise (ansvar både for prosjektering og utførelse av investeringen).
- Selskapet får ansvar for å drive og vedlikeholde det samme offentlige anlegget over en lang tidsperiode mot en på forhånd avtalt pris. Tidsperioden varierer stort sett fra 20 til 40 år.

- Selskapet får ansvar for å finansiere investeringen mot at det offentlige betaler årlige utgifter til selskapets kapitalkostnader; det vil si avkastning på innskutt egenkapital og renter og avdrag på selskapets lån i samme periode som drifts- og vedlikeholdsavtalen.

Utformingen varierer

Utformingen av disse kjerneelementene kan variere en del. For det første gjelder det kravspesifikasjonen i totalentreprisen. Det er alltid vanskelig å utforme klare nok kriterier for de kravene som skal stilles til en investering. Dette vil nesten alltid variere i forhold til de virksomhetsområder det gjelder, tomtealternativer og geografiske lokalisering, ønskede standardkrav, kvalitetskriterier osv. En viktig begrunnelse for å velge mer byggherrestyrt prosjektering (tradisjonelle anbud) i stedet for totalentreprise er at det ellers er vanskelig eller umulig å spesifisere kravene til prosjektet godt nok.

Innholdet i den langsiktige vedlikeholds- og driftsavtalen er en særlig vanskelig affære. Drifts- og vedlikeholdsavtalen for et sykehjem eller et fengsel kan for eksempel bestå av alt fra bare det bygningsmessige vedlikeholdet til fullt driftsansvar.

Nedbetalingen av finansieringen baseres på avtalte årlige beløp over driftsperioden. Avdragstempo og systemer for renteregulering kan variere. I noen prosjekter baseres rentebetalingen på en fast rente i hele driftsperioden. I andre prosjekter kan det være bestemte regler for fast regulering av rentesatsene.

Selve konkurransegrunnlaget vil for det første være hvor godt leverandøren kan

⁴ Johnsen, Å. m. flere: *Konkurranseutsetting i kommunene*. Abstrakt forlag, 2004. (side 35)

dokumentere/sannsynliggjøre at kriteriene for bygg eller anlegg kan oppfylles. For det andre vil den bestå av størrelsen på årlig betaling for drift og vedlikehold. Her vil rangeringskriteriene være knyttet til prisen som skal betales og vurderinger omkring kvalitet/standard på drift og vedlikehold. Den tredje faktoren vil så være summen av de årlige betalingene for investeringen.

Pådrivere for OPS

OPS-prosjektene omfatter store investeringer, kompliserte langsiktige drifts- og vedlikeholdsavtaler og kompliserte finansieringsforhold. Derfor har det vokst fram spesialiserte rådgivingsmiljøer både innenfor prosjektorganisering, utbygging, jus og avtalerett og finansiering som henter inn betydelige inntekter fra slike prosjekter. For private investorer er dette blitt interessante investeringsplasseringer. Enkelte har derfor spesialisert seg på slike investeringer.

For banker og finansinstitusjoner er det blitt interessante utlånsområder. Offentlige virksomheter (stat, kommuner og fylkeskommuner) i et land som Norge betaler vesentlig lavere renter på sine lån enn private bedrifter. De låner til og med til lavere rente enn vanlige banker. Derfor blir finansieringskostnadene vesentlig høyere for stat og kommuner dersom de lar private bedrifter oppta lån til fellesskapets bygg og infrastruktur.

Stat og kommuner foretar sine lån gjennom utstedelse av sertifikater og obligasjoner i eget navn. Eller de låner fra kredittforetak som bare har lån med samme lave kredittrisiko i sin portefølje – for eksempel Kommunalbanken som er statseid. Når opplåning i stedet skjer via private selska-

per, vil bankene igjen kunne bli konkurransedyktige. Dessuten er dette attraktive utlån for bankene på grunn av sikkerheten som følger ved at det er det offentlige som betaler for prosjektet. Derfor er store banker og livselskaper med ledige midler ofte pådrivere for OPS-finansiering.

Store kontrakter

For store entreprenører gir det potensial for store utbyggingskontrakter. De har derfor også utviklet spesialkompetanse på slike prosjekter. Særlig for eiendomsutviklere og eiendomsselskaper er dette blitt interessante arbeidsområder. Ofte er det nettopp slike miljøer som fronter og er pådrivere for å utvikle OPS-prosjektene. De blir såkalte eksperter på OPS, og det er disse miljøene som uttaler seg om OPS i offentligheten. I tillegg synes kompetansen på disse områdene å være relativt tynn i offentlig sektor. For å utrede OPS-problematikken, bruker offentlige myndigheter de samme konsulentmiljøene som har utviklet OPS-metoden til å vurdere hvordan det bør gjøres og hva som er effektene. Eksempler er KPMG og Vista Analyse. Med andre ord er det tendenser til at de samme konsulentmiljøene sitter på alle sider av bordet. Her står vi derfor åpenbart overfor alvorlige habilitetsproblemer og bukken og havresekken-syndromet.

Blant de såkalte innvidde er det utviklet en flora av underbetegnelser på OPS som BOT, BOOT, DBFO og DBO. Variasjonene kan gjelde hvem som eier anlegget i avtaleperioden, eierrettighetene ved avslutningen av avtaleperioden og omfang av driftsavtale. Slikt stammespråk fører til at det blir vanskeligere å se kjernen i OPS-problematikken.



Her står vi derfor åpenbart overfor alvorlige habilitetsproblemer og bukken og havresekken-syndromet.

Virkninger av OPS

Begrunnelsene for OPS synes å bygge på noen hypoteser. Den første er at totalentreprisen utløser kreativitet og større frihet til å velge utbyggingsløsninger og dermed gir mer kostnadseffektiv utbygging eller «mer for pengene».

Den andre hypotesen er at langsiktige drifts- og vedlikeholdsavtaler gir incitament til utbyggingsløsninger som gir bedre kvalitet på investeringene og bedre driftsøkonomi.

Den tredje er knyttet til at den private anbudsvinneren overtar risiko for investering, drift, vedlikehold og finansiering som det offentlige selv ellers ville måtte bære. Dette siste elementet innebærer merkost-

nader som ellers ikke synliggjøres når det offentlige driver prosjektet i egenregi.

Det blir også hevdet at OPS-løsninger gir raskere gjennomføring av investeringsprosjekter og større nytteeffekter siden brukerne kan ta investeringen i bruk tidligere. Spørsmålet blir så om disse hypotesene eller antagelsene er riktige, og om eventuelle gevinster kompenserer for andre og mer negative elementer knyttet til bruk av OPS.

Virkninger av totalentreprise kontra andre entreprisformer

Ved offentlige bygge- og anleggsprosjekter brukes ulike entreprisformer. Hva som er

mest hensiktsmessig – totalentreprise eller entrepriseformer hvor prosjektet i større grad er detaljprosjektert av bestilleren eller byggherren – er det vanskelig å ha en generell oppfatning om. Det avhenger av hva slags investering det dreier seg om, størrelsen på prosjektet, tilgjengelig faglig miljø og kompetanse osv.

Hva som er hensiktsmessig, vil derfor måtte vurderes fra prosjekt til prosjekt. På generell basis er det ikke mulig å si at den ene formen gir bedre resultater enn de andre.

Faste drifts- og vedlikeholdsavtaler over 20–40 år

Det forhold at utbygger også skal ha drifts- og vedlikeholdsansvar, gjør at entreprenørene ved utformingen av prosjektet må ta hensyn til drifts- og vedlikeholdsøkonomi. Det skal så gi sterkere incitamenter til solide anlegg med god driftsøkonomi og mindre behov for vedlikehold. Vi må imidlertid kunne anta at det gjøres også i forbindelse med all god prosjektering av investeringer. Igjen er det på generelt grunnlag ikke mulig å si at det ene gir bedre resultat enn det andre.

Men det er andre store problemer knyttet til drifts- og vedlikeholdsavtaler på 20 til 40 år med på forhånd fastsatt betaling. Det gjelder behov for endringer underveis fordi det er ønskelig å endre standard og innhold i tjenestene, og til og med at behovet for tjenestene ikke lenger er til stede. I tillegg skjer det fortløpende teknologiske endringer som kan gi metoder som løser vedlikehold på andre og mer effektive måter.

Fordi endringer skjer stadig hurtigere i vårt samfunn, er det grunn til å tro at dette

problemet vil være økende. Erfaringene er at slike kontrakter gjør det vanskeligere å gjøre endringer og tilpasninger til nye behov og løsninger. Gjennomføring av endringer er mer kostnadskrevenne fordi den som har avtalen må få kompensasjon for tap vedkommende blir påført ved endringer. I realiteten har det offentlige latt seg fange i en monopolsituasjon der standardhevinger og endringer blir dyrere fordi det kun kan forhandles med OPS-leverandøren.

Gevinster ved framtidige teknologiske endringer tilfaller den som har avtalen, og ikke offentlig virksomhet. Dessuten vil det for den som får kontrakten være risiko for uforutsette kostnader. I normale kontrakter vil dette måtte tas hensyn til, noe som gir merkostnader. Samlet er det derfor flere forhold som taler for å forvente merkostnader til drift og vedlikehold med så langsiktige avtaler når en ser prosjektet over hele avtalens løpetid.

Finansieringskostnader

Det er i utgangspunktet tre forhold som gjør at et privat selskap har vesentlig høyere finansieringskostnader enn om det offentlige selv står for finansieringen:

- Rentene et privat selskap må betale for lån er vesentlig høyere enn det staten, kommunene og fylkeskommunene betaler for sine lån. Staten låner til lavest rente. Hvor mye lavere rente staten og kommunene betaler, er avhengig av forholdene i rentemarkedene, men det er normalt fra 0,5 prosent til 1,5 prosent lavere enn den renten selv de mest solide private selskapene betaler.
- Det private selskapet må ha en betydelig ansvarlig kapital for overhodet å skaffe

lånefinansiering. Egenkapitalkostnader er vesentlig høyere enn den renten stat og kommuner betaler for lån (10/15 prosent krav til avkastning på egenkapital mot 1–5 prosent rente for offentlige lån). Renten på ansvarlige lån er også høyere enn lån som er bedre sikret.

- Et privat selskap må – for å redusere sin risiko knyttet til usikkerhet om framtidig renteutvikling – i langt større grad enn det offentlige basere sin finansiering på langsiktig rentebinding. 10 års fastrente vil normalt være 2–3 prosent høyere enn flytende rente.

Til sammen bidrar disse tre forholdene til at et OPS-prosjekt må basere sin finansiering på en rentekostnad som i størrelsesorden er ca. 3–5 prosent høyere enn finansieringskostnadene stat, kommuner og fylkeskommuner ville hatt om de selv hadde valgt å lånefinansiere prosjektet. Dette vil avhenge særlig av forholdene i lånemarkedene.

Hva betyr så det i merkostnader? Dersom vi tar utgangspunkt i en investering på 1000 millioner kroner og antar at den skal tilbakebetales over 25 år som serielån, vil merkostnadene med en rentedifferanse på 3 prosent bli 375 millioner kroner, mens de ved en rentedifferanse på 5 prosent blir 675 millioner kroner. Med andre ord må det ofte påregnes merkostnader på mellom 37,5 og 67,5 prosent. Dersom den baseres på annuitetslån, blir merkostnadene større.

Konsulentene som anbefaler modellen hevder merutgifter kan forsvares fordi den private aktøren overtar risiko som det offentlige ellers selv ville måtte bære. Et privat selskap som finansierer offentlig infrastruktur har større finansiell risiko enn ved offentlig finansiering. Denne risi-

I OPS kamufleres offentlig gjeld ved at et privat selskap står som debitor, mens det offentlige betaler den over 25 år.

koen må det betales for. Derfor blir finansiering dyrere for OPS. Dessuten tar de ikke hensyn til merkostnadene knyttet til egenkapital eller ansvarlige lån og behovet for mer langsiktig fastrente fordi det private selskapet må beskytte seg mot usikkerheten i rentemarkedene.

Hvorfor OPS når det gir vesentlige merkostnader?

OPS er vanlig blant annet i en del EU-land. Utad er argumentet en mer effektiv utbygging. De som har innsikt vet at den viktigste årsaken finnes i Maastricht-kriteriene. Offentlig gjeld skal ikke overstige 60 prosent av bruttonasjonalproduktet. De fleste EU-land har problemer med å oppfylle dette kriteriet. De gjør derfor krumspring for å unngå offentlig gjeld.

I OPS kamufleres offentlig gjeld ved at et privat selskap står som debitor, mens det offentlige betaler den over 25 år. Land som ikke er medlem av EU eller ikke deltar i eurosamarbeidet, for eksempel England, baserer seg på lignende kriterier for å begrense offentlige utgifter eller offentlig lånopptak. Norge bruker for eksempel den såkalte handlingsregelen.

Det at OPS kamuflerer offentlig gjeld, er et alvorlig informasjonsproblem for rasjonell prioritering av offentlig ressursbruk både mellom prosjekter og mellom

bruk av ressurser til prosjekter i dag og i framtida. Dette er også et demokratisk problem.

På avbetaling

Norge innfrir Maastricht-kriteriene med glans, og trenger ikke kamuflere offentlig gjeld. Vi har mer enn nok kapital. Vårt problem er at en krone på statsbudsjettet har samme status enten den brukes til årlige driftsutgifter eller til investeringer som i realiteten er sparing. Når budsjettet salderes, er det lettere å få gjennom et lavt årlig beløp i betaling til et privat selskap enn en engangsutgift som kan være mange ganger større, men som må tas i inneværende budsjetter. Vi tar ikke godt nok hensyn til at dette lavere årlige beløpet må betales i 20 til 30 år.

Et viktig poeng er også at på et statsbudsjett bidrar hele befolkningen i finansieringen, mens det bare er en liten del som får glede av prosjektet. For dem som får glede av prosjektet, er det viktigste å få det realisert og få bedre tilgang på tjenester. Den ekstra finansieringskostnaden de bidrar med er ubetydelig siden prosjektet finansieres av skattebetalerne i fellesskap.

Dette vil i utpreget grad gjelde riksvegprosjekter. Dersom valget for eksempel står mellom å få en veg som OPS-prosjekt eller måtte vente på vegen i mange år, framstår naturligvis OPS-finansiering som det beste alternativet for dem som skal bruke vegen.

Mer som en kuriositet kan nevnes at en statssekretær i Samferdselsdepartementet, som forsvar for bruk av OPS til vegbygging, uttalte at han på sine besøk til OPS-finansierte veger bare hadde møtt lokal velvilje og positive holdninger⁵.

De største vinner

Konsulentene som har klart å overbevise staten om å prøve disse løsningene, begrunner blant annet opplegget med at ved en slik løsning kommer den reelle risikoen i prosjektene fram; den blir prissatt og dermed også tatt med i kostnadene. Det som imidlertid er en realitet, er at private selskaper som bygger infrastruktur for det offentlige har en betydelig større risiko enn om det offentlige ivaretar finansieringen selv. Denne ekstra risikoen må naturligvis det private selskapet ta seg betalt for. Det er nettopp dette som medfører at det blir langt dyrere for det offentlige å velge OPS-modellen.

Måten OPS-modellen er utformet på, gir også andre negative virkninger. Aktuelle prosjekter er store og kapitalkrevende, og medfører betydelig økonomisk risiko for private selskaper. Det er derfor bare de største norske entreprenørselskapene, og da i samarbeid med sterke kapitalmiljøer, som har muskler til å ta den finansielle risikoen og sitte i førersetet for disse prosjektene. Mellomstore og mindre entreprenører vil ekskluderes, bortsett fra å delta som underleverandører for de aller største. Løsningene er derfor negative for de fleste norske entreprenører. Vi bør også være bekymret for om det vil bli tilstrekkelig med aktører til å gi reell konkurranse.

⁵ I forskning omkring OPS har vi bedt om å få innsyn i finansieringsavtalene Samferdselsdepartementet/Vegdirektoratet har gjort om de tre riksvegprosjektene som er OPS-finansiert. Dette er vi blitt nektet. I en diskusjon med Samferdselsdepartementets politiske ledelse om slikt innsyn, uttalte statssekretæren dette.

⁶ Bakke, Hallvard: *Offentlig-privat samarbeid*. Dyrst og Dumt. Fagforbundet 2011



FOTO: COLOURBOX

Stor kompleksitet

Kompleksiteten i OPS-kontraktene er svært stor. Det krever derfor lang tid å forberede selve konkurransen, framskaffe finansiering og gjennomføre anbudsprosessen. Om det skulle være riktig at OPS-prosjekter gir kortere anleggstid, vil denne gevinsten delvis eller helt kunne spises opp av lengre

planleggingstid. Det stilles også større krav til kontroll med gjennomføring av utbygging og drift og vedlikehold. Derfor er de såkalte transaksjonskostnadene – det vil si arbeidet med å forberede og gjennomføre anbudskontraktene og kontrollere at gjennomføringen er i samsvar med bestillingen – større enn ved mer tradisjonelle anbud.



Det gir også større byråkrati (Bakke s. 6).⁶

Mange er opptatt av at det i Norge er for stort innslag av statlig kapital i det private næringslivet. Det må da være grunn til å stille spørsmål ved om det er ønskelig å lage ordninger som fører til at privat kapital blir nødvendig for å finansiere offentlig infrastruktur eller ordninger som bidrar til at privat risikokapital kan søke ly i relativt risikofrie investeringer i norske veger, skoler og sykehus. Etter min vurdering bør det norske næringslivet slippe å konkurrere med det offentlig om den private kapitalen.

Eksempler på virkninger av OPS-prosjekter

I rapporten *Offentlig–privat samarbeid – dyrt og dumt* er evalueringer av OPS-prosjekter gjennomgått. Denne rapporten har en omfattende oversikt over evalueringer og analyser av OPS-prosjekter både i Norge og andre europeiske land. En hovedkonklusjon er at de gevinstene som ofte forespeiles fra konsulentselskaper som gir råd om slike metoder, ikke kan dokumenteres. Tvert imot viser de fleste mer nøytrale analyser vesentlige merkostnader ved bruk av OPS.

Det er også klare tendenser i norsk litteratur til å overdrive bruken av OPS. Det er særlig Storbritannia som har brukt OPS i større omfang. «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 lånopptak og kontraktsinngåelse. Etter Storbritannia er OPS-andelen høyest i Portugal, Spania og Irland. Interessant nok

hører disse tre landene til de landene som har hatt størst problemer etter finanskrisen.» (Bakke s. 18).⁷

Her skal resultatene fra de mest kjente norske OPS-prosjektene drøftes: To riksvegstrekkninger som staten har gjennomført etter OPS-modellen. Prosjektene Klett–Bårdshaug og Flekkefjord–Lyngdal er evaluert av Transportøkonomisk institutt (TØI),⁸ og Vegdirektoratet har også opplyst hvilke betalingsavtaler som er inngått for prosjektene. Ganske oppsiktsvekkende skriver TØI følgende om den private lånefinansieringen av disse to prosjektene: «Informasjonen som er stilt til disposisjon for evalueringen har ikke vært tilstrekkelig til å kunne konkludere om privat finansiering er billigere eller dyrere enn offentlig finansiering».

Dette utsagnet viser at evaluererne mangler kompetanse om finansiering og renteforhold. Det er helt elementært at stat og kommuner i Norge oppnår vesentlig lavere renter på lån enn private selskaper. Det skyldes flere forhold, særlig lavere kredittrisiko ved utlån til det offentlige og at utlån til private selskaper binder vesentlig mer egenkapital enn utlån til stat og kommuner. I det følgende skal vi beregne hvor store merkostnadene har vært ved den private finansieringen av disse to prosjektene.

Klett–Bårdshaug

Det første prosjektet, ny riksveg Klett–Bårdshaug, gikk ut på at et privat selskap skulle bygge ut, finansiere og drive veg-

⁷ Bakke, Hallvard: *Offentlig–privat samarbeid. Dyrt og Dumt*. Fagforbundet 2011

⁸ Transportøkonomisk Institutt: *Evaluering av OPS i vegsektoren*. TØI-rapport 890/2007

strekningen i 25 år mot årlig statlig betaling. Prosjektet var opprinnelig anslått å kreve en samlet investering på ca. 1200 millioner kroner, med en usikkerhet i anslaget på investeringskostnader på +/- 10 prosent. Senere er investeringsanslaget ved tradisjonell gjennomføring hevet til 1381 millioner kroner⁹. Dette anslaget brukes i sammenligningene med statens betaling for OPS-prosjektets investeringskostnader.

Orkdalsvegen AS er det private OPS-selskapet som fikk kontrakten med staten. Avtalen innebærer at staten til sammen skal betale 2300 millioner fordelt på årlig betaling over 25 år for at vegstrekningen skal holdes åpen. Dette beløpet er betaling for investeringene i vegen. I tillegg skal selskapet motta 29 millioner kroner årlig til drift og vedlikehold av vegstrekningen. Dette siste beløpet skal økes i takt med prisstigningen.

Staten betaler med andre ord 919 millioner mer for investeringen over de neste 25 årene enn det ville kostet om investeringen ble betalt direkte av staten. For å sammenligne beløpet på 2300 millioner, som skal betales over 25 år, med en investering på 1381 millioner kroner nå, må imidlertid de framtidige årlige beløpene neddiskonteres med en kalkulasjonsrente. Her har jeg valgt å bruke 4 prosent kalkulasjonsrente fordi det er den renten som skal brukes i samfunnsøkonomiske analyser av slike prosjekter og fordi det kan betraktes som en alternativkostnad for statlig kapital; det er for eksempel avkastningskravet i Statens Pensjonsfond utland.

Med 4 prosent rente blir nåverdien av betalingsstrømmen, eksklusiv drifts- og

vedlikeholdskostnader, 2012 millioner kroner. De alternative betalingene for investeringen er oppgitt i tabell 1. Hovedkonklusjonene er at OPS-finansieringen påfører staten merkostnader på 631 millioner kroner (2012–1381) eller 46 prosent sammenlignet med statlig egenfinansiering. Den risikoen selskapet bærer er at de årlige midlene til drift og vedlikehold på 29 millioner ikke blir tilstrekkelig, og at det oppstår behov for utbedringer som ikke dekkes av de årlige overføringene til drift og vedlikehold.

Tabell 1. Anslag investeringsutgifter ved alternative finansieringsmodeller. Mill. kr.

	Klett– Bårdshaug	Flekkefjord– Lyngdal
Tradisjonell investering	1381	1193
TØIs anslag OPS-investering	1540	1400
Utgifter OPS-finansiering	2300	2870
Nåverdi OPS-finansiering	2012	1793

Betalingene fra staten går til Orkdalsvegen AS. Det eies nå av pensjonsselskapene Skanska Trean Allmæn Pensjonskasse (50 prosent) og Skanska Norge Konsernpensjonskasse (50 prosent). Dette selskapet leverer meget gode resultater til sine eiere. Resultat før skatt er angitt i tabell 2. Årlig resultat har i de siste årene vært over 20 millioner kroner. Dersom 20 millioner blir oppnådd som gjennomsnitt for hele avtaleperioden, vil overskuddet før skatt bli 500 millioner kroner. Innskutt egenkapital i selskapet var 1 million kroner; med andre ord en svært god avkastning.

⁹ St.prp

Opprinnelig eide Skanska selv 50 prosent av Orkdalsvegen AS. I en børsmelding fra 25. februar 2010¹⁰ opplyser Skanska at de har solgt sin andel til de to pensjonskassene for 170 millioner svenske kroner. I pressemeldingen står det blant annet at salget ga Skanska følgende gevinst: «The capital gain amounts to approximately SEK 100 mill.»

Videre uttales følgende om prosjektet: «First we were proud to deliver a road that improved traffic safety for the public and generated income to the company both in the construction and operational phases. Now we also see that we can divest fully developed assets with a favorable gain,» says Anders Årling, President Skanska Infrastructure Development.

Hva slags selskap er så Orkdalsvegen AS? Det har postboksadresse på Tjuvholmen i Oslo, og har bare finansielle aktiva og passiva i sin balanse. Med andre ord, det er et «papirselskap». Men det er svært lønnsomt. Litt forenklet kan vi si at statens merkostnader på over 600 millioner kroner ligger godt an til å gi store finansielle gevinster i dette private «papirselskapet». Noe av årsaken til selskapets gode resultater kan ha sammenheng med at de har utnyttet den fast avtalte pengestrømmen fra staten på til sammen 2300 millioner kroner på en dyktig måte i finansmarkedene.

Tabell 2. Resultater OPS-selskapene¹¹. Mill. kr.

	2012	2011	2010	2009	2008
Orkdalsvegen AS	23,1	22,1	19,8	14,2	15,3
Allfarveg AS	26,4	27,3	25,7	22,7	9,3

Flekkefjord–Lyngdal

Det andre prosjektet er E39 Flekkefjord–Lyngdal. Samlet investering var opprinnelig anslått til 1100 millioner kroner med en usikkerhet på +/- 10 prosent. Senere er dette anslaget¹² hevet til 1193 millioner kroner.

Allfarveg AS er det private selskapet som fikk OPS-kontrakten med staten. Avtalen med det private selskapet medfører at staten skal betale til sammen 2870 millioner kroner over 25 år for å holde vegen åpen, det vil si betaling for investeringsutgiftene og finansieringen av dem. I dette tilfellet mottar det private selskapet et beløp på 19,2 millioner kroner pr. år til drift og vedlikehold av vegen. Dette beløpet skal indeksreguleres.

Merutgiftene for staten i forhold til om de betalte investeringen direkte, er på 1677 millioner kroner. Betalingsprofilen er noe annerledes enn i Klett–Bårdshaug-prosjektet. Dersom betalingsstrømmen på til sammen 2870 millioner kroner neddiskonteres på samme måte som for Klett–Bårdshaug med kalkulasjonsrente på 4 prosent, blir beløpet 1793 millioner kroner. Med andre ord: Merkostnadene ved OPS sam-

¹⁰ Børsmelding fra Skanska av 25. februar 2010: Skanska sells PPP road in Norway at a profit of SEK 100 M.

¹¹ Resultatene er hentet fra Bedriftsdata-basen AS som har gjengitt selskapenes regnskaper for perioden 2008 til 2012. Denne databasen inneholder også den øvrige selskapsinformasjonen som er brukt.

¹² St.prp

Avtalen med det private selskapet medfører at staten skal betale til sammen 2870 millioner kroner over 25 år for å holde vegen åpen.

menlignet med en statlig finansiering av prosjektet, er 600 millioner kroner (1793 minus 1193) eller 50 prosent. Risikoen for selskapet er at de årlige 19,2 millioner kroner ikke er tilstrekkelig til å dekke årlig vedlikehold og drift og eventuelle utbedringer.

Hva så med det private OPS-selskapet Allfarveg AS? Dette selskapet eies av Veidekke AS med 50 prosent og Sundt AS med 50 prosent. Det ble etablert med en egenkapital på 6,5 millioner kroner, mens oppkjøpt egenkapital er på 103 millioner allerede i 2012. Resultat før skatt er angitt i tabell 2. De siste årene har resultatet vært over 27 millioner kroner. Dersom de klarer et resultat på 25 millioner kroner pr. år i 25 år, vil det bli på til sammen 625 millioner kroner.

Allfarveg AS er også et rent «papirselskap» med adresse i Oslo, og har bare finansielle aktiva og passiva i balansen. Selskapet er stort sett uten andre inntekter enn finansinntekter og finansutgifter. Resultatet kommer derfor i form av netto finansinntekter. Men en fast betalingsstrøm fra staten på 2870 millioner over 25 år er verdifull og kan brukes til å generere solide resultater. Igjen kan vi litt enkelt konkludere med at statens merkostnader på investeringen på 600 millioner kroner ligger godt an til å bidra til en finansiell profitt på over 600 millioner kroner. Igjen en god avkastning sett i forhold til innskutt egenkapital.

Når det gjelder drifts- og vedlikeholdskostnader, konkluderer TØI i rapporten med at det heller ikke er påvist besparelser her.

TØIs evaluering av investerings- og driftskostnader

TØIs evaluering av byggekostnadene ved de to OPS-prosjektene er at de er litt høyere enn ved tradisjonell utbygging. I rapporten konkluderer de på følgende måte «Det er ikke funnet grunnlag for at prøveprosjektene har gitt vesentlige byggekostnadsbesparelser.»

Når det gjelder drifts- og vedlikeholdskostnader, konkluderer TØI i rapporten med at det heller ikke er påvist besparelser her. De konkluderer imidlertid også med at det allerede er påvist at om det ønskes endringer i oppleggene, så blir det uforholdsmessig dyrt. Mange har for eksempel spurt om ikke en ny moderne veg som Klett-Bårdshaug burde hatt midtdeler mellom kjøreretningene. Bakgrunnen er blant annet front mot front-kollisjoner og medfølgende dødsulykker på den nye vegstrekningen. Kravene om midtdeler for slike veger kom etter at OPS-avtalen var inngått. Onde tunger hevder at det blir for dyrt å ta inn dette nye standardkravet på denne vegstrekningen. Endring av drifts- og vedlikeholdsavtale og gjennomføring av ekstra investeringer blir uforholdsmessig dyrt på grunn av den langsiktige driftsavtalen og fordi Vegdirektoratet forhandler med en monopolist.

TØI-rapportens mest positive konklusjon er at prosjektene er gjennomført vesentlig raskere enn prosjekter med mer tradisjonell finansiering og utbygging. Det skyldes i hovedsak at prosjektene ikke måtte vente på finansiering. Rapporten konkluderer med at det kunne oppnås også ved andre modeller hvor hele vegstrekningen blir prosjektfinansiert (hele investeringsbeløpet er budsjettert og tilgjengelig ved oppstart av prosjektet).

Konklusjon

Konklusjonen fra denne analysen er derfor at OPS-modellen har ført til at riksvegprosjektene Klett–Bårdshaug og Flekkefjord–Lyngdal har gitt samlede merkostnader for skattebetalerne eller staten i forhold til andre modeller med prosjektfinansiering på:

- 46 prosent eller 631 millioner kroner for Bårdshaug–Klett
- 50 prosent eller 600 millioner kroner for Flekkefjord–Lyngdal

På drifts- og vedlikeholdssiden er det ikke oppnådd lavere kostnader eller bedre standard. De langsiktige drifts- og vedlikeholdsavtalene bidrar til at det blir dyrere å tilpasse seg endringer i behov og nye standardkrav. Hovedkonklusjonen er at staten har sløst bort over 1,2 milliarder kroner på disse to vegprosjektene. Disse konklusjonene er i samsvar med det en kunne forvente ut fra en mer prinsipiell analyse av OPS-metodikken.

Statens merkostnader på over 1,2 milliarder kroner motsvares av at de to private OPS-selskapene Orkdalsvegen AS og Allfarveg AS – om de klarer å levere finansielle

resultater slik de har gjort de siste årene – ligger an til å få store beløp i overskudd. Selskapene har bare finansielle aktiva og passiva i balansen, og gevinstene kommer i form av netto finansinntekter. Disse gode resultatene har også sammenheng med at selskapene har vært dyktige til å forvalte statlige pengestrømmer over 25 år på en god måte i finansmarkedene.

Begge disse to prosjektene synes utbyggingsmessig å være gjennomført på en god og solid måte.

Selvsagt kan det også oppstå gevinster eller større tap på slike prosjekter om det er feil i kalkulasjoner eller om prosjektene skulle støte på overraskelser i form av uforutsette vanskelige forhold eller bedre forhold. Et eksempel i så måte er OPS-prosjektet Grimstad–Kristiansand. Der har det oppstått store uforutsette overskridelser i investeringen på grunn av feilkalkulasjon og at prosjektet har støtt på uforutsette grunnforhold. Men det er vel ingen som ønsker at det er slike forhold som skal gi det offentlige eller entreprenørselskaper gevinster eller tap?

REFERANSER

Bakke, H. (2011). *Offentlig-privat samarbeid: dyrt og dumt*. [Oslo]: Fagforbundet.

Bedriftsdatabasen AS. Regnskapsopplysninger mv. for Allfarveg AS og Orkdalsvegen AS.

Eriksen, K. S. (2007). *Evaluering av OPS i vegsektoren* (TØH rapport 890/2008). Oslo: TØI.

Hall, D. (2009). *A crisis for public-private partnerships (PPPs)?* Lokalisert på: <http://www.google.no/url?sa=t&rcct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=1&ved=0CDUQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.psisu.org%2Freports%2F2009-01-crisis-2.doc&ei=e71oUpDMM6rT0QXg0IC4AQ&usg=AFQjCNGt2TpuU9so-JgXnNUHubgzkRRHRg&bvm=bv.55123115,d.Yms>

Johnsen, Å., Sletnes, I., & Vabo, S. I. (Red.). (2004). *Konkurransetsetting i kommunene*. Oslo: Abstrakt forlag.

Petersen, O. H., Vrangbæk, K., Hjelmar, U., & la Cour, L. (2011). *Effekter ved udlicitering af offentlige opgaver*. En forskningsbaseret gennemgang af danske og internationale

undersøgelser fra 2000–2011. København: Anvendt Kommunal-Forskning. Lokalisert på: http://app.oao.dk/_filer/udliciteringsrapport%20AKF%2005%2009%202011.pdf

Rasmussen, I., & Strøm, S. (2008). *Offentlig privat samarbeid (OPS) og innovasjonspolitik: utbredelse, opprinnelse og erfaringer fra OPS – et utgangspunkt for utforming av innovasjonsvirkemidler?*

Oslo: Vista analyse. Lokalisert på: http://evalueringsportalen.no/evaluering/offentlig-privat-samarbeid-ops-og-innovasjonspolitik-utbredelse-opprinnelse-og-erfaringer-fra-ops-et-utgangspunkt-for-utforming-av-innovasjonsvirkemidler/Vista_Analyserapport_om OPS_mars_2008.pdf/@@inline

Skanska AS. (2010). *Skanska Sells PPP Road in Norway at Profit of SEK 100 M.* (Børsmelding fra Skanska av 25. februar 2010) Lokalisert på: <http://www.businesswire.com/news/home/20100225005574/en/Skanska-Sells-PPP-Road-Norway-Profit-SEK>