

Offentlig privat samarbeid

Av Arnhild Dordi Gjønnnes

OPS – Offentlig privat samarbeid – vil bli en raskt voksende modell i fremtiden, særlig innenfor større prosjekter, skriver advokat Arnhild Dordi Gjønnnes. Hun forklarer modellen og vurderer fordeler og ulemper. EU-kommisjonen vurderer nå å lage veiledende retningslinjer for OPS-kontrakter. Dette er det behov for, både for oppdragsgiver og leverandør, skriver Gjønnnes.

Samarbeid mellom det offentlige og det private kan fortone seg på ulike måter. Det kan skje i form av anbud, konkurranseutsetting eller konsesjonskontrakter.

Terminologien Offentlig Privat Samarbeid (OPS) brukes for å markere forskjellen til den mer tradisjonelle formen for anbudskonkurranser. Vanligvis identifiserer og finansierer det offentlige varen eller tjenesten fullstendig med egne ressurser. I OPS har den private parten fått en større rolle, og over en lengre tidsperiode, enn ved anbudskonkurranse. Typisk vil den private part kunne assistere det offentlige både gjennom planlegging og design av anskaffelsen.

Hva er OPS?

Betegnelsen OPS er hentet fra den internasjonale verden. Storbritannia har utvik-

let den såkalte «Public Private Partnership»-modellen, eller «Private Finance Initiative» som var et program som startet i 1992.

Offentlig Privat Samarbeid er en samarbeidsform mellom det offentlige og private der samspill er satt i system. Samarbeidet har en form hvor private aktører finansierer, bygger, drifter og vedlikeholder større prosjekter. OPS er ikke privatisering; det offentlige beholder eiendomsretten til prosjektet. Modellen er et alternativ til tradisjonell offentlig finansiering av prosjektet.

OPS består egentlig ikke bare av en modell, men flere. Innenfor et OPS-konsept finnes det ulike varianter, der særlig omfanget av den finansielle risikoen er ulik.



Arnhild Dordi Gjønnes er advokat i NHO.

OPS er verken nytt i EU eller i Norge. På 90-tallet tok medlemsstater i EU i økende grad i bruk ulike former for OPS-modeller i utbygging av infrastrukturprosjekter. Neil Kinnock, EUs daværende transport-kommisjonær, leverte i midten av 1997 en rapport om OPS i utbygging av infrastruktur til EU-kommisjonen.

I Norge er OPS-konseptet kjent. Justisdepartementet har i mange år benyttet en modell der private aktører har bygget, eid og leid ut politistasjoner rundt om i landet. Et annet eksempel er Tønsberg kommune, som i 1992 bygget et nytt, prisbelønnet bibliotek med privat utvikler og eier.

OPS er også benyttet innenfor anleggs-

bransjen. Eidsvåg tunnelen og Puddefjordsbroen ved Bergen ble allerede på 1950-tallet bygget etter denne modellen. Ved behandling av Nasjonal Transportplan 2002 -2011 besluttet Stortinget å gjennomføre tre veiutbyggingsprosjekter som prøveprosjekter etter offentlig privat samarbeidsmodell – OPS. To av disse prosjektene er veistrekningene E39 Klett-Bårdshaug og E39 Lyngdal-Flekkefjord. I OPS-modellen er det et privat selskap som får ansvaret med å prosjektere, bygge og finansiere, vedlikeholde og drive et veianlegg i 20-25 år.

Statens vegvesen gjennomfører planlegging og konsekvensutredning av veien og kontrollerer at den blir levert til trafikanten som avtalt.

Selskapet får jevnlig betalt etter at veien er

åpnet og gjennom alle årene selskapet har ansvaret for den. Gjennom kontrakten avtales den årlige summen selskapet skal ha og trekkmekanismer og bonusordninger knyttet til hvordan veien fungerer og fremstår.

Erfaringer med OPS internasjonalt

Storbritannia er trolig det landet som i størst grad har benyttet OPS-konseptet. Siden 1992 har Storbritannia gjennomført over 800 OPS-prosjekter i forbindelse med bl.a. bygging av skoler, sykehus, fengsler, sosial boligbygging, kontorer, sportshaller og motorveier. OPS-prosjekter i Storbritannia omfatter ikke bare bygningsdrift, men også selve de offentlige kjerneytelser, som for eksempel fengsler.

Undersøkelser (Public Private Partnerships. The Governments Approach. HM Treasury, United Kingdom 2000) som er gjennomført i Storbritannia, viser at det kan være betydelige samfunnsøkonomiske gevinster ved å gjennomføre offentlige prosjekter som OPS-prosjekter, i stedet for på tradisjonelt vis.

Frankrike har også kommet langt i å benytte OPS-konseptet innenfor infrastrukturbygging, ikke minst for motorvei- og vanntilførselssystemer. Det er særlig brukt ved konsesjonskontrakter, som innebærer delt risiko mellom offentlig og privat sektor. I en typisk konsesjonskontrakt delegeres bygging, design og drift av prosjektet til en privat konsesjonsholder. Den private aktør må også ta en finansiell

risiko, men myndighetene går ofte inn med egenkapital for å spre den finansielle risiko.

Nederland har også involvert privat sektor i utbygging av infrastruktur, bl.a. i utvikling av høyhastighetstog.

Portugal har benyttet OPS-konseptet i større prosjekter innenfor kraftsektoren.

Hellas har benyttet OPS-konseptet i forbindelse med utbygging av flyplassen Sparta Airport og motorveien Essi. Finland har benyttet OPS-konseptet ved utbygging av motorvei nord for Helsingfors, og Sverige gjorde det samme da Arlandabanen ble bygget.

Danmark har gjort seg bruk av OPS-lignende modeller, som for eksempel de nye boligene i Københavns sydhavn. Offentlige etater har i stigende grad benyttet seg av OPS-modeller.

Fordeler og ulemper med OPS-prosjekter

Fordeler

• Ressursanvendelse

OPS-prosjektene fordeler i forhold til de eksisterende redskaper som for eksempel anbudskonkurranser, er at de private aktørene får ansvaret for å levere et prosjekt innenfor budsjett og tidsramme. Modellen skaper de riktige incitamentene for bruk av ressurser og mulighet for en klarere risikofordeling.

Ansvaret og risikoen for bygging og

drift/vedlikehold samles hos en privat aktør. Det reduserer risiko for kostnads-overskridelse, som den private aktør eventuelt må dekke selv. Mye tyder på at det i en totaløkonomi kan oppnås vesentlige driftsbesparelser eller kvalitetsforbedringer uten ekstra kostnader. Ofte har man i byggeprosjekter fokusert for mye på anleggsomkostningene og glemt de etterfølgende drifts- og vedlikeholdsomkostninger. Gjennom å fokusere på totaløkonomi, kan man beregne de samlede omkostninger for bygningen i hele dens levetid.

- *Bedre risikofordeling*

I et OPS-prosjekt flyttes store deler av risikoen i forbindelse med anleggsfasen fra det offentlige til den private leverandør, da den private leverandør ofte selv eier bygget/prosjektet. Dette kan gi mindre risiko for budsjettoverskridelse og dermed lavere omkostninger. Dette vil kunne lede til færre juridiske tvister, som er kostnadskrevende og ødelegger samspillet og konstruktive problemløsninger.

OPS-prosjekter er ikke risikofrie, da modellen stiller krav til utforming av for eksempel en leieavtale mellom det offentlige og den private aktør.

- *Åpning av markedet*

OPS-prosjekter åpner nye markeder av betydelig størrelse for en entreprenør.

Store entreprenører er interessert i å komme inn på dette markedet. Flere små

kan slå seg sammen i konsortier, men det forutsetter at entreprenørene sitter med kompetanse og spesialisering i OPS-prosjekter.

OPS-prosjekter sikrer også stabil etterspørsel på meget lang sikt i en bransje som er kjennetegnet med høy konjunkturfølsomhet. Modellen kan også bidra til større profesjonalisering hos leverandøren, gode rådgivere og prosedyrer.

- *Vinn-vinn for det offentlige og de private aktører*

OPS-prosjektene skal gi incentiver til alle parter, slik at gode ideer gir gevinst til alle involverte. Det kan bety økt innovasjon og kreativitet.

- *Samfunnsmessig besparelse*

Ved at OPS-modellen gjør det mulig i større grad å planlegge hele prosjektet under ett, kan prosjektet utføres på den byggetid som et mest økonomisk. Dette gjør at det offentlige kan ta i bruk et prosjekt tidligere, og samfunnet vil dermed få nytte av prosjektet på et tidligere stadium enn det som ellers ville ha vært tilfellet.

Ulemper

OPS-modellen innebærer også ulemper for det offentlige, som må inngå i vurderingen om OPS-prosjektet er hensiktsmessig.

- *Utviklingsomkostninger*

Det er det offentlige som i konkurransegrunnlaget stiller krav til ytelsen i en anbudskonkurranse. Til dette kreves det

kompetanse. Det har vist seg i flere tilfeller at oppdragsgiver ikke har hatt den nødvendige kompetanse som skal til. OPS-kontrakter innebærer at oppdragsgiver må bygge opp ny form for kompetanse. Oppdragsgiver skal nå spesifisere langsiktige behov og krav i en form som gjør det mulig å måle at leverandøren lever opp til sine kontraktsforpliktelser.

OPS-modellen innebærer derfor også risikoen for at oppdragsgiver ikke realiserer gevinster som han trodde, kvaliteten blir dårligere enn normalt, fordi oppdragsgiver ikke besitter riktig kompetanse til kontraktsinngåelse og kontroll av OPS-prosjekter.

Det er likevel klart at det offentlige på samme måte som den private vil skaffe seg erfaring, jo flere OPS-prosjekter som utlyses. Hjelp kan også hentes fra eksperter, kontraktsmodeller, oppfølgingssystemer. Etter hvert vil utviklingsomkostningene bli mindre.

- *Finansieringsomkostninger*

OPS-prosjekter vil kunne føre til høyere finansieringsomkostninger. Investorer vil ofte anse långivning til den offentlige sektor for å være risikofri i motsetning til lån til private låntakere. Den offentlige sektor kan alltid finansiere tilbakebetaling av lån gjennom utskrivning av nye skatter. Derfor er privat finansiering i utgangspunktet dyrere enn offentlig finansiering. Erfaringer fra Storbritannia derimot,

viser at både finansierings- og utviklingsomkostninger blir mindre i takt med erfaring og ekspertise i dette markedet. Det har vist seg at effektiviseringsgevinsten er blitt høyere enn finansierings- og utviklingskostnadene.

- *Mindre fleksibilitet*

Der leieforhold går inn i en OPS-kontrakt, vil det kunne føre til mindre fleksibilitet, da den offentlige myndighet ikke kan si opp leieavtalen uten å hefte økonomisk for den. Mindre fleksibilitet vil kunne bli en pris for større effektivitet.

- *Den private part kan gå konkurs*

En privat leverandør kan gå konkurs, og dermed vil ikke den offentlige myndighet kunne kreve den resterende del av ytelsen. Dette bidrar til at det ofte vil være store leverandører som inngår i OPS-prosjekter.

- *Politisk ansvar uten kontroll*

OPS er ikke privatisering fordi det offentlige beholder eiendomsretten til prosjektene, men samfunnet har den samme muligheten til å utøve innflytelse på prosessen. Dette kan være en ulempe hvis prosjektet går galt, da det kunne være et ønske å trekke den politiske ansvarlige minister til ansvar, selv om prosjektet er overdratt til en privat leverandør.

- *Begrenset konkurranse og kompetanse*

Dagens bruk av totalentrepriser fører til en begrenset krets av tilbudsgivere. Det

samme kan lett skje ved OPS-kontrakter, da norske entreprenører har beskjeden kompetanse innenfor dette felt. Med åpning av et marked for OPS-prosjekter vil trolig utenlandske entreprenører vise større interesse for norske OPS-prosjekter.

Likevel har det inntil nå ikke vist seg stor interesse for store bygg- og anleggskontrakter og store tjenestekontrakter underlagt lov om offentlige anskaffelser.

Videre er det økende interesse for OPS-prosjekter fra leverandørbransjen, særlig innenfor bygg og anlegg. Leverandører ser også meget positivt på at modellen forutsetter at alle parter blir involvert så tidlig som mulig.

Avsluttende bemerkninger

OPS vil bli en raskt voksende modell i fremtiden, særlig innenfor større prosjekter. EU-kommisjonen har vist voksende interesse for området.

OPS er etter min oppfatning en paraplyoverbygging som dekker et vidt omfang av økonomisk aktivitet i konstant endring. Forholdet mellom OPS og offentlige anskaffelser er derfor av stor interesse.

Regelverket for offentlige anskaffelser dekker prosedyren frem til tildeling av kontrakt til den vinnende tilbyder, men dekker ikke noe som skjer i etterkant.

Fravær av klare regler som dekker livsløpet

til en kontrakt kan føre til problemer. Særlig gjelder dette hvor kontraktsbetingelsene avsluttes etter tildeling av kontrakt, og hvor kontrakten involverer et langtidsforhold mellom offentlig og privat sektor. Disse situasjoner er klart til stede ved OPS-kontrakter.

Ved langtidskontrakter vil behovet til offentlig sektor kunne endre seg. Oppdragsgiver vil kunne ønske å endre på ytelsen, eller ønsker seg tilleggstjenester i kontraktsfasen. Hvor langt kan den offentlige og private part gå i substansielle endringer før det blir nødvendig å gjenåpne konkurransen?

EU-kommisjonen planlegger nå å lage veiledende retningslinjer for OPS-kontrakter. Dette vil det være behov for, både for oppdragsgiver og leverandør.



Bakgrunns litteratur:

- BNLs brosjyre OPS
- Byggeriets fremtid – fra tradition til innovation. Redegjørelse fra Byggepolitisk Task Force, By- og Boligministeriet, Erhvervsministeriet.
- Public Private Partnerships, The Governments Approach, HM Treasury
- Tale av kommisjonær Fritz Bolkestein
- Tale av adm.direktør Erik Anskau, EBA, Samferdselskonferansen 08.01.02 i Trondheim.
- ECON-rapport 64/99