

**Sammendrag:**

# Evaluering av OPS i vegsektoren

## Bakgrunn

På oppdrag av Samferdselsdepartementet har Transportøkonomisk institutt og Dovre International evaluert de tre prøveprosjektene med offentlig-privat samarbeid (OPS), E39 Klett – Bårdshaug, E39 Lyngdal – Flekkefjord og E18 Grimstad – Kristiansand. Bakgrunnen er at Stortinget i 2001 vedtok å sette i gang tre prøveprosjekter med offentlig privat samarbeid om bygging av store vegprosjekter. To av prosjektene er satt i drift. Det tredje er planlagt ferdig i 2009. OPS betyr her at et privat selskap står for finansiering, utbygging, drift og vedlikehold av et vegprosjekt, som etter en bestemt periode faller tilbake til staten. Åtte ulike forhold er evaluert:

**Rasjonell prosjektgjennomføring og kortere byggetid.** Evalueringen indikerer at OPS-modellen gir mer effektiv ressursutnyttelse enn tradisjonell gjennomføring. Det er ikke funnet grunnlag for at prøveprosjektene har gitt vesentlige byggekostnadsbesparelser. Derimot er det påvist en vesentlig reduksjon i byggetida. Dette betyr tidligere frigjøring av kapitalutstyr og arbeidskraft og ikke minst gevinster for trafikantene ved tidligere tilgang til en bedre veg. Denne gevinsten utgjør for disse tre prosjektene 10 – 15 % av hele trafikantnyttens.

**Optimalisering av livssyklus kostnader.** Hypotesen om at helhetsansvar vil medføre at det investeres noe mer i byggefasen for å redusere drift og vedlikeholdskostnader, er bare delvis bekreftet av evalueringen. Kort tid i anbudsfasen, entreprenørenes relativt beskjedne erfaringer med drift og vedlikehold, og kravet om å overholde vegvesenets håndbøker og standarder kan ha begrenset mulighetene for å gjøre vesentlige endringer. Virkningen av de endringene som tross alt er gjort, er det for tidlig å bedømme.

**Innovasjon.** Vi har observert omfattende innovasjon på områdene gjennomføringsstrategi, prosjektorganisering, kontraktsstrategi og prosjektfinansiering. En hypotese om at OPS vil føre til omfattende teknisk innovasjon, er i liten grad bekreftet gjennom evalueringen.

**Risiko og risikooverføring.** OPS-modellen gir sterke insentiver til de private aktørene, fordi man i tillegg til ansvar for produktiviteten også er tildelt ansvaret for mengde og ytelse i levetida. Erfaringene så langt peker i retning av at dette er en mer hensiktsmessig risikofordeling enn tradisjonell modell.

Imidlertid har de private aktørene også fått ansvar for risiko de har liten kontroll med. Det kan tenkes å ha gjort kapitalen noe dyrere enn den ellers ville vært. Videre tilsier økonomisk teori om asymmetrisk informasjon at en kontrakt med fullt kostnadsansvar typisk vil overlate unødige mye penger til selskapet. Erfaringene

med byggekostnad i de tre prøveprosjektene kan kanskje tolkes som en bekreftelse på det.

**Privat versus offentlig finansiering.** 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. Det skyldes at det alt vesentligste av risikoen er transportert fra OPS-selskapet og videre til entreprenøren. For å kunne besvare dette punktet, måtte vi hatt innsyn i entreprenørens beregninger av selvkost og risikopåslag. Lånebetingelsene for OPS er tilsynelatende gunstige, men lite relevante i forhold til en vurdering av finansieringskostnadene.

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. Skyggeprisen på offentlige midler (skattefaktoren) kommer inn på følgende måte: Uten effektiviseringsgevinster eller ulikheter i kostnaden for kapital vil OPS minst gi like store netto utbetalinger over offentlige kasser. Bompengefinansiering vil imidlertid gi et effektivitetstap. I motsetning til i EU har ikke Norge restriksjoner på offentlige låneopptak, og er ikke tvunget til å realisere lønnsomme prosjekter med privat kapital eller bompenger. Effektivisering blir dermed det eneste vektige motivet for å ta i bruk en OPS-løsning.

**Lokalsamfunnets syn.** Lokale politikere og lokalt næringsliv er fornøyd både med OPS-løsningen og den måten det er gjennomført på.

**Aktørenes syn på anskaffelsesprosessen.** Anskaffelsesprosessen virker å være vel gjennomført og oppfyller kriteriene for sunn konkurranse. Transaksjonskostnadene er høye, men viser en synkende tendens. Anskaffelsesprosessen vurderes som rask i europeisk målestokk.

**Alternative modeller.** Den hittil prøvde modellen er god, men kan justeres på enkelte punkter.

En riktig fordeling av risiko mellom partene er viktig for å unngå at det beregnes for høye risikotillegg i kostnadene. Dette gjelder spesielt i de tilfellene ingen av partene kan kontrollere risikoen, f.eks. ved problematisk fjell. En løsning kan her være at en tredje part, f.eks. bestående av et syndikat av geologisk ekspertise og forsikringsselskap, går inn og tar ansvar for anslaget for fjellgrunnens beskaffenhet.

## Avsluttende vurdering

Prøveprosjektene har gitt en rekke positive erfaringer som kan realiseres samlet under en OPS modell eller nyttiggjøres enkeltvis i andre innpakninger. Den utprøvde OPS-modellen innebærer bl.a. privat finansiering og overføring av kostnadsansvar til OPS-selskapet. Effektivitetsgevinstene ved bruk av totalentreprise, sammenkobling av bygg/drift/vedlikehold, økt prosjektstørrelse og justeringer i gjennomførings- og styringsmodeller kan realiseres uavhengig av privat finansiering.

Den viktigste positive egenskapen med privat finansiering er uavhengigheten til årlige offentlige budsjetter. Dette kan imidlertid også realiseres på andre måter, eksempelvis gjennom prosjektfinansiering. Ved bruk av prosjektfinansiering vil

en imidlertid ikke oppnå gunstige effekter som kommer av at profesjonelle investorer og långivere stiller krav til styringen av prosjektene.

Bompengefinansiering er i mange tilfeller en ugunstig løsning samfunnsøkonomisk sett og ikke en nødvendig del av en OPS-løsning. Om en slik finansiering skal brukes, må vurderes fra prosjekt til prosjekt.