



DET KONGELIGE
FINANSDEPARTEMENT

Nærings- og handelsdepartementet
Postboks 8014 Dep
0030 OSLO

U. Off. § 5.2. c

Deres ref
200303649-1

Vår ref
99/950-11 C kmt/SBP

Dato
01.07.2003

Høring - Merknader til rapport om offentlig privat samarbeid (OPS)

Det vises til brev fra Nærings- og handelsdepartementet (NHD) av 16.5.03 vedlagt KMPGs rapport "Kartlegging og utredning av former for offentlig privat samarbeid".

Med OPS siktes det til ulike modeller av forpliktende partnerskap mellom næringslivet og det offentlige, hvor hovedmålet er bedre kvalitet og mer tjenesteyting av hver offentlig forvaltet krone. Rapporten definerer OPS som "*En offentlig tjeneste som utvikles og/eller drives av private (eller sammen med det offentlige) etter forespørsel fra det offentlige, og der risiko fordeles mellom privat og offentlig sektor.*"

NHD ber høringsinstansene særlig kommentere forslag til hvordan myndighetene bør videreføre arbeidet med å legge gode rammevilkår for OPS alternativet.

Hovedtrekk fra rapporten

I forhold til den arbeidsdelingen en ser mellom det offentlige og private i dag legger rapporten stor vekt på følgende momenter i forbindelse med OPS:

- Et forpliktende samarbeid over tid: I tillegg til kontrakten som et viktig styringsdokument, er det i enhver OPS-relasjon behov for et partnerskap preget av "goodwill", fleksibilitet og et høyt nivå av tillit fra begge parter. Det er spesielt viktig med tanke på langsiktigheten i kontraktsforholdet.
- Målorientert i stedet for prosessorientert: I et OPS-prosjekt bør det i størst mulig grad defineres krav til kvalitet på tjenesten gjennom ytelsesbeskrivelser og kvalitet slik det oppleves av brukeren. Det offentlige må stille krav til *hva* som skal leveres, mens det private i størst mulig grad får velge *hvordan* det skal leveres.

Postadresse
Postboks 8008 Dep
0030 Oslo

Kontoradresse
Akersg. 40

Telefon
22 24 90 90
Org. nr.
972 417 807

Finansavdelingen
Telefon 22 24 43 03
Telefaks 22 24 95 05

Dette gir OPS-selskapet betydelig frihet på virkemiddelsiden og kan gi bedre innovasjon og besparelser enn kontrakter som i detalj spesifiserer innsatsfaktorene.

- Fordeling av risiko: Den bærer risikoen som best influerer på den. En optimal fordeling av risiko er målet i ethvert OPS-prosjekt.

Rapporten konkluderer med at om OPS skal gis betingelser for å lykkes i Norge, bør det settes inn særlige tiltak fra myndighetenes side. Det bør vurderes å opprette en egen enhet som kan påta seg rollen som koordinator og pådriver.

Finansdepartementets merknader

Omtalen av OPS er noe ustrukturert både med hensyn til hva som egentlig legges i begrepet, hvordan det offentlige bør bruke OPS for å utløse de største gevinstene og konkrete forslag til oppfølging/tilrettelegging for OPS. Det er uklart hva som skiller OPS fra dagens ulike anbuds-/innkjøpsmodeller og hvilke fordeler en kan vente ved utvidet bruk av OPS. OPS må være et virkemiddel for mer effektiv ressursbruk, og ikke et mål i seg selv.

Det fremsettes ofte to hovedargumenter for bruk av OPS:

- 1) finansiering - ved forskyvning av offentlig betaling fra investerings- til driftsperioden,
- 2) effektivisering - ved at produksjonen av goder skjer mer mål-/kostnadseffektivt.

Finansiering

For norske myndigheter er ikke en forskyvning av betalingen et argument for å velge OPS. OPS har i enkelte land fått et visst omfang fordi staten har vært ute av stand til å finansiere lønnsomme investeringer. Dette er ingen relevant problemstilling i Norge, og OPS-varianter som ikke kan by på noe mer for staten enn en finansieringsløsning som nødvendigvis må bli dyrere enn statlig egenfinansiering, kan ikke være aktuelle å vurdere for noen samfunnssektor. Staten vil også påføres en høyere risiko knyttet til OPS-selskapets soliditet og evne og vilje til å følge opp drifts- og vedlikeholdsforpliktelsene. At investeringene på grunn av den private finansieringen holdes utenfor Statsbudsjettet bidrar dessuten til å undergrave så vel Statsbudsjettet som styringsdokument som budsjetttrammenes aktivitetsregulerende funksjon i økonomien.

Effektivisering

Økt bruk av OPS bør eventuelt innrettes for å utløse effektivitetsgevinster, knyttet til tilbudet av tjenester der det offentlige har påtatt seg et leveringsansvar. I så tilfelle må en i hvert enkelt prosjekt vurdere om OPS er det mest effektive virkemiddelet for å oppnå dette. I denne sammenheng må det understrekes at OPS ikke er en nødvendig forutsetning for effektivisering gjennom konkurranseutsetting av produksjonen. Både

utbygging og drift av offentlig infrastruktur kan konkurranseutsettes ved ordinær finansiering av investeringer og driftsutgifter.

OPS bør primært brukes som et virkemiddel for mer effektiv produksjon av goder. Når en har bestemt hvilke goder det offentlige skal tilby, vil det være samfunnsøkonomisk lønnsomt at produksjonen skjer på beste og mest kostnadseffektive måte. Her kan ulike former for OPS være et egnet virkemiddel på enkelte områder. Varianter av OPS som innebærer at utbygger også tar drifts- og vedlikeholdsansvaret for en lengre periode, har potensial i seg til å gi staten en merverdi ved at OPS-selskapet tvinges til å se investering og drift/vedlikehold i sammenheng. Hvis OPS-selskapet som følge av dette greier å optimalisere forholdet mellom investering og drift/vedlikehold bedre enn ved tradisjonell statlig utbygging vil det skapes en merverdi. Hvor mye staten får ut av denne merverdien i det enkelte oppdrag avhenger av konkurransesituasjonen. Men i tillegg kommer muligheten for en overføringseffekt av erfaringene fra OPS-utbyggingen til andre statlige utbygginger. Bruk av OPS kan også stimulere til mer effektiv produksjon i offentlig sektor gjennom økt bruk av målformulering, konkurranseutsetting og læring fra innovasjoner i privat sektor.

Det er derfor viktig at eventuell videre bruk av OPS fokuseres mot de områder der en venter at effektivitetsgevinstene er størst, og at det enkelte OPS-prosjekt utformes for å fremme effektiv produksjon. Samtidig må det vurderes om de samme merverdier for staten kan oppnås gjennom andre virkemidler, herunder utforming av kontrakter, ved ordinær organisering og finansiering av statlig virksomhet.

Avveining fordeler og ulemper

Spørsmålet om OPS skal godkjennes brukt må avgjøres ved en avveining mellom fordelene og ulempene som det er redegjort for ovenfor. På generelt grunnlag bør det gjøres to avgrensninger:

- 1) Av hensyn til Statsbudsjettets overordnede funksjoner kan ikke OPS brukes som noe mer enn et unntaksvis supplement til ordinær utbygging med finansiering innenfor budsjetttrammene.
- 2) Rene finansielle løsninger (kjøp på avbetaling, leasing mv.) har ingen fordeler, men bidrar til å unndra prosjektet fra ordinær budsjettmessig prioritering, og må derfor være uaktuelt i enhver sammenheng.

Innenfor disse avgrensningene må avveiningen mellom fordeler og ulemper gjøres konkret, enten sektorvis (dersom det er spesielle forhold knyttet til sektoren som sådan) eller prosjektvis.

Videre vil utvidet bruk av OPS både kreve kompetanseutvikling på offentlig og privat side, og at både offentlige og private parter får erfaring med å arbeide under de spesielle forhandlingsvilkårene og arbeidsformer som OPS medfører. Samtidig kan bruk av OPS være utfordrende i forhold til ansvarsforhold, dersom brukerne ikke er fornøyde eller dersom den private parten ikke klarer å holde de forpliktelser som er avtalt. Dette taler for en gradvis oppbygging i bruken av OPS der en fokuserer på læring, utvikling og erfaringsoverføring.

Skatte- og avgiftssystemet

I rapporten pekes det på at for å tilrettelegge for OPS, bør skatte- og avgiftssystemet likestille kjøp av tjenester med egenproduksjon. Særlig pekes det på at merverdiavgiftssystemet gir det offentlige insentiv til å velge egenproduksjon framfor private løsninger. Her pågår det et arbeid for å redusere avgiftssystemets innvirkning på offentlig sektors motiv til egenproduksjon, og Regjeringen vil komme med forslag til en ordning for kommunesektoren fra 1. januar 2004 som i utgangspunktet vil fjerne motivet til egenproduksjon av tjenester i kommunal sektor som følge av merverdiavgiften, jf. omtale i Revidert nasjonalbudsjett 2003 kapittel 3.3.6. Dette kan få betydning for OPS, slik det er omtalt i rapporten.

Oppsummering

Av hensyn til Statsbudsjettets overordnede funksjoner kan ikke OPS brukes som noe mer enn et unntaksvis supplement til ordinær utbygging med finansiering innenfor budsjetttrammene. Rene finansielle løsninger (kjøp på avbetaling, leasing mv.) har ingen andre "fordeler" knyttet til seg enn å unndra prosjektet fra ordinær budsjettmessig prioritering, og må derfor være uaktuelt i enhver sammenheng.

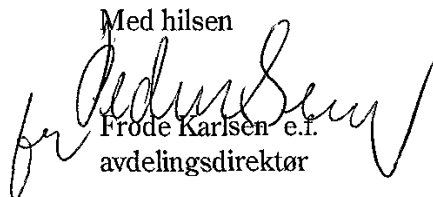
FIN mener at bruk av OPS i første rekke bør være et virkemiddel for mer effektiv produksjon av offentlige goder, og må vurderes opp mot andre mulige virkemidler basert på ordinær organisering og finansiering av statlig virksomhet. Samtidig vil effektiv bruk av OPS kreve styrket kompetanse og erfaring med de forhandlingsvilkår og arbeidsformer som OPS medfører.

Departementet kan imidlertid ikke se at denne rapporten gir grunnlag for å konkludere med at en bør opprette en egen enhet for å stimulere til økt bruk av OPS. Man bør avvente en vurdering av erfaringene fra eksisterende prosjekter før OPS eventuelt tas i bruk i større målestokk. Det er mye som taler for at en eventuell økt bruk av OPS bør skje gradvis, der en fokuserer på læring, utvikling og erfaringsoverføring. En slik gradvis utbredelse i bruken av OPS, bør derfor fokuseres mot de områder der en forventer størst effektivitetsgevinst. Når OPS velges, bør det enkelte prosjekt innrettes for å utløse størst mulig effektivitetsgevinst.

Når det gjelder skatte- og avgiftsvilkår, viser Finansdepartementet til omtalen i Revidert nasjonalbudsjett 2003 kapittel 3.3.6. hvor det fremgår at Regjeringen vil komme med forslag til en ordning for kommunesektoren fra 1. januar 2004 som i utgangspunktet vil

jerne motivet til egenproduksjon av tjenester i kommunal sektor som følge av merverdiavgiften. Dette kan få betydning for OPS slik det er omtalt i rapporten.

Med hilsen



Frode Karlsen e.f.
avdelingsdirektør



Turid Mette Lien
underdirektør