



Innst. 158 S

(2010–2011)

Innstilling til Stortinget fra finanskomiteen

Dokument 8:179 S (2009–2010)

Innstilling fra finanskomiteen om representantforslag fra stortingsrepresentantene Jan Tore Sanner, Øyvind Halleraker, Trond Helleland, Nikolai Astrup, André Oktay Dahl, Elisabeth Røbekk Nørve, Lars Myraune og Bjørn Lødemel om utarbeidelse av en nasjonal strategi for å utvide bruken av offentlig-privat samarbeid i Norge

Til Stortinget

Sammendrag

I dokumentet fremmes følgende forslag:

«I

Stortinget ber regjeringen iverksette en bred gjennomgang av nasjonale og internasjonale erfaringer med bruk av offentlig-privat samarbeid.

II

Stortinget ber regjeringen legge frem en strategi for å utvide bruken av offentlig-privat samarbeid i både lokale og nasjonale prosjekter.»

Det vises til dokumentet for redegjørelse for forslagene.

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Thomas Breen, Gunvor Eldegard, Irene Johansen, Gerd Janne Kristoffersen, lederen Torgeir Micaelsen, Torfinn Opheim og Dag Ole Tei-

gen, fra Fremskrittspartiet, Ulf Leirstein, Jørund Rytman, Kenneth Svendsen og Christian Tybring-Gjedde, fra Høyre, Gunnar Gundersen, Arve Kambe og Jan Tore Sanner, fra Sosialistisk Venstreparti, Inga Marte Thorkildsen, fra Senterpartiet, Per Olaf Lundteigen, fra Kristelig Folkeparti, Hans Olav Syversen, og fra Venstre, Borghild Tenden, viser til at dokumentet er oversendt finansministeren for uttalelse. Finansministerens svar av 20. oktober 2010 er vedlagt denne innstillingen.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre, viser til at det ble invitert til åpen høring om den foreliggende sak, men at det kun var LO som meldte interesse for å delta. Høringen ble på grunn av liten interesse avlyst, og LO ble isteden invitert til å komme med skriftlig innspill, men har ikke benyttet denne muligheten. Om manglende interesse for høring også er et uttrykk for manglende interesse for en nasjonal strategi for å øke bruken av OPS, kan flertallet kun spekulere i.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre viser til at NHO har utgitt en egen brosjyre på OPS som metode og at store norske finansieringsinstitusjoner har egen ekspertise på OPS. Disse medlemmer tror det faktisk at ingen andre enn LO ville stille til høring, skyldes den rødgrønne regjeringens allergi mot private løsninger og ikke manglende tro på OPS som ett av flere viktige virkemidler for å løse samfunnets utfordringer framover.

Komiteen viser til forslaget der det innledningsvis blant annet poengteres at

«i årene som kommer, vil det være mange, store offentlige byggeprosjekter som skal settes i gang. Skoler, sykehjem, veier og jernbanelinjer skal bygges. Det er også store etterslep på vedlikeholdssiden. Samtidig som oppgavene er mange, setter økonomien klare grenser for hvor mye de offentlige utgiftene kan øke.»

Videre mener forslagsstillerne at

«nøkkelen til å sikre velferdssamfunnets bærekraft er å skape bedre og mer effektive tjenester. Det krever nye løsninger.»

Komiteen er enig med forslagsstillerne i at oppgavene er mange og at økonomien setter klare grenser for hvor mye de offentlige utgiftene kan øke. Hvordan en skal sikre velferdssamfunnets bærekraft er imidlertid en debatt som etter komiteens mening ikke har entydige svar, og som pågår både mellom politiske partier og andre samfunnsaktører innenfor flere av velferdssamfunnets områder.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre, mener det er at underlig at forslagsstillerne kun fokuserer på OPS som løsning på hvordan en kan organisere og finansiere framtidige offentlige bygge- og infrastrukturprosjekter.

Flertallet viser til at flere miljøer tar til orde for prosjektfinansiering, for å få bygget ut større samferdselsprosjekter sammenhengende, og binder seg ikke opp til OPS som det eneste alternativet slik forslagsstillerne synes å gjøre. NHO sier for eksempel i rapporten «raskere og smartere samferdselsutbygging» at det i rapporten benyttes begrepet prosjektfinansiering om alle typer finansieringsløsninger som innebærer at et prosjekt sikres bevilgninger til hele prosjektet ved oppstart, videre at forskjellene mellom ulike varianter av prosjektfinansiering er liten og at NHO anbefaler i første omgang å prøve ut former som er enkle å gjennomføre og politisk lite kontroversielle. Mens andre er opptatt av å få til samferdselsutbygginger, kan det synes som om forslagsstillerne har en dogmatisk holdning til OPS og ikke ser andre muligheter som kan gi enda bedre resultater i forhold til målet.

Flertallet viser til at regjeringen er opptatt av å sikre et bærekraftig velferdssamfunn gjennom de prioriteringer den gjør. Det er derfor viktig både hva en prioriterer å bruke fellesskapets ressurser på, og å utnytte disse best mulig. Flertallet vil peke på at regjeringen legger vekt på å føre en ansvarlig økonomisk politikk innenfor handlingsregelen. Det legger føringer for de finansieringsmodeller som legges til grunn for utbyggingsprosjekter. Regjeringen mener

det ikke er behov for å lånefinansiere statlige utbyggingsprosjekter i Norge. Handlingsregelen og det finanspolitiske handlingsrommet undergraves dersom deler av statsutgiftene finansieres utenom det ordinære budsjettet og skyves til framtidige budsjettår. Det er en forutsetning i den statlige økonomistyring og etatsstyring at ressursene utnyttes mest mulig effektivt. Dette krever både politisk disiplin og god styring fra etatenes side.

Flertallet viser til at det i Nasjonal transportplan (NTP) 2010–2019 (St. meld. nr 16 (2008–2009) og Innst. S. nr. 300), som Stortinget vedtok i juni 2009, framgår at regjeringen Stoltenberg har en offensiv transportplan der det prioriteres å prøve ut og få vurdert nye løsninger for organisering, finansiering og infrastrukturløsninger som f.eks høyhastighetsbaner. Regjeringen har i forkant vurdert flere alternative finansieringsmodeller for utbygging av infrastruktur, for å videreutvikle kunnskapen knyttet til effektiv utnyttelse av ressursene. OPS innen samferdsel er prøvd ut på 3 veiutbyggingsprosjekter i NTP 2002–2011. Flertallet viser til at regjeringen engasjerte TØI og Dovre Internasjonal AS til å evaluere disse OPS-prosjektene i forkant av at NTP 2010–2019 ble utarbeidet. Erfaringene med OPS så langt viser at OPS-modellen har gitt raskere prosjektgjennomføring, og kombinasjonen utbygging og drift er et av særtrekkene som har vært positivt. Evalueringsrapporten sier også at det ikke er mulig å dokumentere verken høyere eller lavere kostnader enn ved tradisjonell gjennomføring, men at det er mulig å hente ut gevinster gjennom bedre kontraktsstrategier innenfor et system med ordinære bevilgninger over statsbudsjettet, uavhengig av privat finansiering. Ifølge evalueringen kan hypotesen om optimalisering av livssyklus-kostnadene foreløpig ikke bekreftes. Tvert imot peker evalueringen på at OPS-selskapets tilnærmede monopol på å gjennomføre endringer i veganlegget er en stor utfordring, og kan medføre økte livssyklus-kostnader.

Flertallet viser til at OPS-finansiering av samferdselsprosjekter innebærer at staten lånefinansierer utgiftene i tillegg til de ordinære bevilgningene på statsbudsjettet. Tilbakebetalingen av disse lånene må dekkes av framtidige års samferdselsbevilgninger som vil være en del av de samlede utgiftene. Flertallet viser til at dette er en modell som regjeringen i NTP 2010–2019 ikke ser behov for å videreføre nå. Dette understrekes også i finansministerens brev til komiteen av 20. oktober 2010. I tillegg vises det i brevet til erfaringer fra andre land i blant annet rapport utarbeidet for OECD, at ønsker om å finansiere flere prosjekter enn det som prioriteres i statsbudsjettet ikke er godt nok argument for bruk av OPS. Det vises i forslaget til gode erfaringer i Storbritannia. Finansministeren i Storbritannia har imidlertid i

media uttalt at OPS-prosjektene har bidratt til den høye gjelden landet nå må hankses med i kjølvannet av finanskrisen. I langtidsbudsjettet som britiske myndigheter la fram 20. oktober 2010, presenteres tiltak for å redusere Storbritannias offentlige gjeld. Her framgår det blant annet at regjeringen vil overføre ansvaret for lokale OPS-prosjekter til sentrale myndigheter med sikte på å fjerne uheldige insentiver som lokale myndigheter har stått overfor, og som har favorisert bruk av OPS. Dette viser hvordan Storbritannia har gjort seg erfaringer med OPS, og at sentrale aktører nå ser problemene slik finansiering har brakt med seg.

Flertallet viser til at regjeringen i NTP 2010–2019 har prioritert å øke rammene til samferdsel ift. tidligere, og å oppprioritere vedlikehold og fjerne flaskehalser for å møte behovene og utnytte de økte ressursene mest mulig effektivt. Det er i NTP 2010–2019 lagt opp til en investeringsstrategi både på vei og jernbane som legger vekt på mer sammenhengende utbygging av lengre strekninger, noe som vil gi større effektivitet og bedre samfunnsnytte, og prosjektene vil kunne tas i bruk tidligere. Det er ut fra dette vedtatt å føre tre store investeringsprosjekter – E6 vest for Alta, E16 og jernbaneprojektet Oslo–Ski – på egne poster i statsbudsjettet. Flertallet mener at denne formen for prosjektf finansiering skal gi sammenhengende og forutsigbar utbygging av disse store utbyggingsprosjektene. Det er også vedtatt å igangsette vurdering av nye kontraktsformer som kombinerer drift, vedlikehold og utvikling av veistandarden. Dette arbeidet er allerede igangsatt av Samferdselsdepartementet.

Flertallet mener det er en god modell for prosjektf finansiering som regjeringen nå gjennomfører, og mener det ikke er noe i forslaget som rokker ved denne vurderingen som ble gjort i Nasjonal transportplan 2010–2019 nå.

Flertallet vil også peke på at det ikke bare er organisering og finansiering av selve utbyggingsprosjektet som er viktig for å få gode og effektive tjenester. Beslutningsgrunnlaget for et utbyggingsprosjekt er også viktig. Derfor har Samferdselsdepartementet også igangsatt en vurdering av blant annet kost-/ nytte-analysene og plangrunnlaget som ligger til grunn for investeringsbeslutningene.

Flertallet mener ut fra dette at det ikke er noe i forslaget som taler for at regjeringen allerede ett år etter at NTP 2010–2019 ble vedtatt, skulle endre oppfatning og gå inn for flere OPS-prosjekter på offentlige byggeprosjekter nå.

Flertallet viser til merknadene og tilrår at forslaget ikke blir vedtatt.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre, Kristelig Folke-

parti og Venstre kan ikke se at man i forslaget antyder at det kun skal fokuseres på OPS som eneste løsning på utfordringene en står overfor, slik flertallet synes å indikere. Det forslagsstillerne ønsker, er «utvikling av en nasjonal strategi for å utvide bruken» av OPS som metode. I dette ligger naturlig en gjennomgang av på hvilke områder og hva slags prosesser OPS egner seg for som metode og hvor det ikke egner seg. Disse medlemmer finner det snarere underlig at flertallet synes å ha en dogmatisk holdning til at OPS ikke skal benyttes.

Fellesskapets midler skal brukes mest mulig rasjonelt og effektivt. Det er en selvfølge som det skulle være unødvendig å påpeke. Disse medlemmer mener det må være basert på en åpenbar misforståelse når flertallet skriver at «det ikke er behov for å lånefinansiere statlige utbyggingsprosjekter i Norge». Innenfor statlig samferdselssektor har Avinor egne lånerammer og kommunalt og på fylkesnivå er det en utstrakt lånefinansiering. I Norge lånefinansieres mange statlig prosjekter gjennom blant annet bomselskaper. Derimot er statens evne til å finansiere til lave kostnader viktig. Disse medlemmer har notert seg at det også på dette området jobbes med nye innfallsvinkler i andre land. Det er synd at flertallet er mer opptatt av å holde fast på alle motforestillinger enn å modernisere seg.

Disse medlemmer vil poengtere at forslagsstillerne ønsker å utvikle en nasjonal strategi for bruk av OPS. Prosjekter varierer i størrelse, kompleksitet og i hvilken grad de i det hele tatt kan spesifiseres på forhånd. Disse medlemmer vil derfor framheve at OPS dreier seg om å nyttiggjøre seg de gevinster samfunnet kan oppnå gjennom nytenking, konkurranse og kreativitet fra mange aktører. I enkelte tilfeller er det åpenbart at utfordringene i prosjektet er så kompliserte både når det gjelder vedlikeholds- og nyinvesteringsbehov at de ikke egner seg som OPS. Når finansministeren peker på London Underground som et prosjekt der OPS har mislyktes, så mener disse medlemmer at årsaken kanskje kan finnes nettopp i dette. Det er normalt en helt naturlig del av en strategiprosess å avklare på hvilke områder og ved hva slags prosjekter OPS kan benyttes.

Disse medlemmer merker seg at både flertallet og finansministeren i sitt brev til komiteen trekker fram Storbritannia som et eksempel på land der «OPS har bidratt til den høye gjelden». OPS brukes nesten utelukkende i tilknytning til investeringer. De investeringer som OPS har bidratt til å realisere, er dermed en del av en samlet utfordring i mange land. Flertallet synes å indikere at OPS har bidratt til at flere prosjekter enn det som var forsvarlig, er iverksatt. Disse medlemmer vil påpeke at det i så fall ikke er metodens problem, men politikken utfordring. Samfunnet må kontinuerlig søke etter måter å

løse utfordringene på som effektiviserer ressursbruket. Disse medlemmer mener det er lite som tyder på at Storbritannia har revurdert sitt syn på OPS-metoden på generelt grunnlag.

Disse medlemmer vil snarere peke på at det i alle våre naboland foregår en interessant utvikling når det gjelder OPS. Det finnes eksempler på alt fra små, relativt oversiktlige prosjekter til store og meget kompliserte. I Danmark bygges mange skoler som OPS-prosjekt, mens man i Sverige bygger nytt sykehus ved Karolinska Sykehus og Finland bygger jernbane ved bruk av OPS. Disse medlemmer vil også påpeke at PPP – Private Public Partnership – er utbredt i hele Europa. Det er synd at regjeringen gjennom sin dogmatiske holdning til utfordringene ikke følger dette nøye med henblikk på å høste erfaringer og med henblikk på å utvikle en god nasjonal strategi for Norge når det gjelder OPS.

Disse medlemmer vil påpeke at de erfaringene en har med OPS-prosjekter i Norge er gode. At man i de tre samferdselsprosjektene som flertallet omtaler, kan påvise raskere prosjektgjennomføring og funnet en god modell for kombinasjonen utbygging og drift, burde ses på som meget interessant. Disse medlemmer mener at dette i seg selv er betydelige nyttegevinster og mener at det indikerer at større gevinster kan utløses om man har en systematikk i måten man nærmer seg utfordringene på. Behovet for en nasjonal strategi er stort.

Disse medlemmer merker seg også finansministerens svarbrev når det gjelder risikoavlastning. Risiko er ikke gratis selv om den bæres av staten. Disse medlemmer vil vise til mange prosjekter med store overskridelser og med påfølgende ekstra-bevilgninger som eksempel på dette. Når prosjekter legges ut som OPS-prosjekter, betyr det både at flere vurderer risikoen og at staten slipper risiko for utfordringene som dukker opp etter at kontrakten er inngått.

Disse medlemmer vil påpeke at OPS er en metode for å stimulere og aktivisere nytenking og kreativitet i forhold til realisering av viktig infrastruktur i samfunnet. Det er ikke en metode for å omgås de prioriteringer man til enhver tid må foreta når det gjelder samfunnets ressurser. Disse medlemmer merker seg at flertallet peker på NTP og satsingene der, og vil bemerke at man allerede i det andre året ligger anslagsvis 2,6 mrd. kroner bak de mål man satte seg i NTP 2010–2019. Disse medlemmer viser i den sammenheng til sine alternative budsjetter for 2010 og 2011, der man prioriterte investeringer i samferdsel vesentlig høyere enn regjeringen har gjort.

Disse medlemmer merker seg at flertallet nok en gang omtaler prosjektfinansiering. Det har man gjort siden regjeringsskiftet i 2005 uten å vise

tegn til å fylle det med annet innhold enn at «man finansierer prosjektene». Disse medlemmer ser ingen effekter av snakket om prosjektfinansiering i forhold til prosjektenes størrelse, gjennomføring eller planlegging. Det er regjeringens mangel på evne til nytenking som er bemerkelsesverdig når det gjelder utvikling av den sentrale samfunnsstrukturen i Norge, ikke opposisjonens ønske om at OPS tas i bruk.

Disse medlemmer fremmer følgende forslag:

«I

Stortinget ber regjeringen iverksette en bred gjennomgang av nasjonale og internasjonale erfaringer med bruk av offentlig-privat samarbeid.

II

Stortinget ber regjeringen legge frem en strategi for å utvide bruken av offentlig-privat samarbeid i både lokale og nasjonale prosjekter.»

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre viser til at livsløpsansvaret i OPS-kontraktene gjør at entreprenøren selv foretar en avveining mellom penger brukt til investeringer i oppstartsfasen, og penger brukt til vedlikehold senere. Disse medlemmer viser til at Skanska i forbindelse med OPS-prosjektet E39 Orkedalsvegen valgte å bygge en dyrere vei enn det veinormalene tilsier, nettopp for å slippe å bruke så mye penger på vedlikehold senere i kontraktsperioden. Disse medlemmer viser til at dette blant annet ble gjort gjennom investeringer i tykkere forsterkningslag i veikroppen og tykkere korrosjonsbeskyttelse i rekkverk og master. Disse medlemmer påpeker at denne avveiningen mellom investering og drift gjør at samfunnet på sikt sparer mye penger. Regjeringens politikk innebærer at entreprenørene ikke har noe langsiktig ansvar for vedlikeholdskostnadene, og disse medlemmer frykter at dette fører til veier av lavere kvalitet og en tsunami av vedlikeholdsetterslep.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre er enige i at en ansvarlig økonomisk politikk er en helt sentral forutsetning og at det er viktig at en nå nærmer seg handlingsregelen når det gjelder bruk av oljepenger i norsk økonomi. Det disse medlemmer også merker seg, er imidlertid at en er langt unna å fylle handlingsregelen med det opprinnelige innhold. Under Stoltenberg II har bare litt i overkant av 1 av 10 kroner gått til de formål pengene skulle brukes til. Investeringer i samferdsel og infrastruktur var ett av disse områdene. Under regjeringen Bondevik II ble 9

av 10 oljekroner brukt ihht. det opprinnelige innhold i handlingsregelen.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet viser til at bompenger ikke er noen forutsetning for OPS og livsløpsentrepriser, men at det tvert imot er mulig å gjennomføre slik prosjektfinsiering gjennom statlig fullfinansiering, for eksempel gjennom såkalt «skyggetoll». Disse medlemmer viser til at staten ifølge «Bil og vei – statistikk 2009» hentet 51,6 mrd. kroner fra avgifter på bil i 2008, hvorav 47,14 mrd. kroner dersom man ser bort ifra merverdiavgift på særavgifter. Disse medlemmer viser til at avgiftsanslagene for 2011 i Prop. 1 LS (2010–2011) innebærer et tilsvarende avgiftsnivå, selv om det har vært store endringer mellom de enkelte avgiftene. Disse medlemmer viser til at Statens vegvesens budsjett for 2011 i Prop. 1 S (2010–2011) bare er 15 mrd. kroner, og at dette dermed utgjør under en tredjedel av det staten henter fra avgifter på bil. Disse medlemmer vil redusere bil- og drivstoffavgiftene, og i langt større grad bruke disse til investeringer, drift og vedlikehold av veibasert infrastruktur. Disse medlemmer understreker at Norge gjennom oljeformuen har en økonomisk kraft som gjør bruk av bompenger unødvendig, og som gjør forsert og forsterket bygging av vei og jernbane i stort omfang økonomisk mulig. Disse medlemmer peker på at investering av deler av oljefondets avkastning i realkapital i Norge vil gi høy samfunnsmessig avkastning både på kort og på lang sikt. Derfor er slike investeringer klok og ansvarlig bruk av oljepenger. Slike investeringer gir lavere transportkostnader, øker konkurransekraft og verdiskaping.

Disse medlemmer ser på opprettelsen av egne budsjettposter for enkeltprosjekter som et halvhjertet forsøk på prosjektfinsiering. Disse medlemmer ønsker å la vei-, bane- og kystetatene prosjektfinsiere store utbyggingsprosjekter ved hjelp av statlige lån, der rentene kompenseres av deler av inntektene fra et statlig infrastrukturfond på

300 mrd. kroner. Disse medlemmer vil i den forbindelse vise til sine forslag i Innst. 2 S (2010–2011) til statsbudsjettet for 2011 om infrastrukturfond og omdanning av Vegdirektoratet, Jernbaneverket og Kystverket til statlig selskap eller statsaksjeselskap med mulighet til låneopptak. Disse medlemmer viser til at Avinor allerede er organisert etter denne modellen. Disse medlemmer vil videre vise til følgende forslag i Innst. 13 S (2010–2011): «Stortinget ber regjeringen i langt større grad ta i bruk livsløpsentrepriser og totalentrepriser ved bygging av store vei- og jernbaneprosjekter.».

Forslag fra mindretall

Forslag fra Fremskrittspartiet, Høyre og Venstre:

Forslag 1

Stortinget ber regjeringen iverksette en bred gjennomgang av nasjonale og internasjonale erfaringer med bruk av offentlig-privat samarbeid.

Forslag 2

Stortinget ber regjeringen legge frem en strategi for å utvide bruken av offentlig-privat samarbeid i både lokale og nasjonale prosjekter.

Komiteens tilråding

Komiteen viser til merknadene og representantforslaget og råar Stortinget til å gjøre slikt

v e d t a k :

Dokument 8:179 S (2009–2010) – representantforslag fra stortingsrepresentantene Jan Tore Sanner, Øyvind Halleraker, Trond Helleland, Nikolai Astrup, André Oktay Dahl, Elisabeth Røbeek Nørve, Lars Myraune og Bjørn Lødemel om utarbeidelse av en nasjonal strategi for å utvide bruken av offentlig-privat samarbeid i Norge – vedtas ikke.

Oslo, i finanskomiteen, den 9. desember 2010

Torgeir Micaelsen

leder

Irene Johansen

ordfører

Vedlegg

**Brev fra Finansdepartementet v/statsråden til finanskomiteen,
datert 20. oktober 2010**

Representantforslag dokument 8:179 fra Sanner, Halleraker, Helland, Astrup, Oktay Dahl, Nørve, Myr, Halleraker, Helland, Astrup, Oktay Dahl, Nørve, Myraune og Lødemel om OPS, offentlig-privat samarbeid i Norge

Jeg viser til forslag fra stortingsrepresentantene Sanner, Halleraker, Helland, Astrup, Oktay Dahl, Nørve, Myraune og Lødemel om utarbeidelse av en nasjonal strategi for å utvide bruken av offentlig privat samarbeid (OPS) i Norge.

Representantene foreslår at

1. Stortinget ber regjeringen iverksette en bred gjennomgang av nasjonale og internasjonale erfaringer med bruken av offentlig privat samarbeid.
2. Stortinget ber regjeringen legge frem en strategi for å utvide bruken av offentlig-privat samarbeid i både lokale og nasjonale prosjekter.

Vårt budsjettssystem er nedfelt i Stortingets bevilgningsreglement. Gjeldende bevilgningsreglement ble vedtatt av Stortinget 26. mai 2005 etter forslag fra Bondevik II-regjeringen, jf. St.prp. nr. 48 (2004–2005). Dette budsjettssystemet er blant annet basert på fullstendighetsprinsippet og kontantprinsippet. Fullstendighetsprinsippet innebærer at statsbudsjettet skal omfatte alle statlige utgifter og inntekter. Kontantprinsippet innebærer at statens utgifter og inntekter framgår av statsbudsjettet i det året utgiften og inntekten blir kontant betalt. Sammen medfører disse prinsippene at vi har et statsbudsjett som gir en samlet oversikt over all den aktivitet som foregår i statlig regi i hvert enkelt år. Dette bidrar til at vi har stor åpenhet om statens budsjettdisposisjoner. Det sikrer også at Stortinget får et mest mulig fullstendig grunnlag til å foreta en helhetlig prioritering mellom ulike formål innenfor forsvarlige økonomiske rammer. Slik gir dette blant annet mulighet til å vurdere investeringer i infrastruktur opp mot andre formål som kan bidra til å øke landets inntekter og velferd i framtida. Utgifter til forskning, utdanning, helsetjenester, barnehager og miljø er eksempler på slike alternative formål.

Vårt budsjettssystem er imidlertid ikke til hinder for at staten kan gjennomføre anskaffelser og investeringer over flere år som sikrer rasjonell framdrift til lavest mulig kostnader. Hvert år vedtar Stortinget en rekke store utbyggingsprosjekter gjennom å godkjenne en kostnadsramme for prosjektet og gi ansvar-

lig departement fullmakt til å inngå kontrakter som forplikter staten i framtidige budsjettår, i tråd med Bevilgningsreglementet §6 første ledd. Årlige statsbudsjettvedtak og kontantprinsippet forhindrer ikke på noen måte at investeringer kan gjennomføres helhetlig og med rasjonell framdrift.

Et bredt flertall på Stortinget har sluttet seg til handlingsregelen. Den innebærer at petroleumsinntektene skal fases gradvis inn i økonomien, om lag i takt med utviklingen i forventet realavkastning av Statens pensjonsfond utland. Det legges vekt på å jevne ut svingninger i økonomien for å sikre god kapasitetsutnyttelse og lav arbeidsledighet. Handlingsregelen gjør således bruken av oljepenger forutsigbar. Slik støtter handlingsregelen også opp under pengepolitikken og reduserer faren for en forventningsdrevet styrking av kronen. Dette forutsetter imidlertid at handlingsregelen er troverdig. I Norge har vi ikke noe behov for å finansiere statlige utbygginger med lån. Lånefinansiering endrer ikke utgiftenes reelle karakter og deres virkninger i økonomien. Handlingsregelen og det finanspolitiske handlingsrommet undergraves dersom deler av statsutgiftene finansieres utenom det ordinære budsjettet og på den måten skyves til framtidige budsjettår. Forsøk på å holde statsutgifter utenom det ordinære budsjettet vil bli gjennomskuet og kan skape usikkerhet om innretningen av finanspolitikken i årene framover.

Offentlig Privat Samarbeid (OPS) blir trukket fram som eksempel på såkalte nye finansieringsmodeller. Innen samferdsel er gjerne OPS en avtale mellom en offentlig instans og én privat leverandør om samlet leveranse av investeringen og påfølgende drift og vedlikehold for en avtalt periode, og der det offentlige finansiering av investeringene fordeles over hele kontraktsperioden i stedet for at investeringen betales når den gjennomføres. OPS er dermed en slags leasingkontrakt med vedlikeholdsavtale.

Motivet for OPS synes å være å kunne gjennomføre prosjekter som ellers ikke blir prioritert innenfor de budsjetttrammene som er satt. Forslagsstillerne skriver blant annet følgende:

«Med OPS sin fordeling av kostnadene over tid vil det være mulig å starte opp prosjekter tidligere. Store offentlige inngangsinvesteringer er ikke nødvendig.»

Ettersom dette er en form for lånefinansiering, vil de samme argumentene mot lånefinansiering som jeg har redegjort for ovenfor, også gjelde for OPS. Jeg

kan heller ikke se at slik lånefinansiering gjennom OPS er forenelig med representantenes eget utgangspunkt, som de oppgir innledningsvis i begrunnelsen for forslaget:

«Samtidig som oppgavene er mange, setter økonomien klare grenser for hvor mye de offentlige utgiftene kan øke.»

Bruk av OPS i flere OECD-land er vurdert av forskerne Paul Possner, Shin Kue Ryu og Ann Tkachenko i en rapport, *Public-private partnerships: the relevance of budgeting* (GOV/PGC/SBO (2008)6), utarbeidet for OECD. I rapporten trekkes blant annet erfaringene fra Ungarn fram:

«5.15. PPP's carry important political benefits for hard pressed public officials under pressure to reduce spending to meet fiscal targets. Fiscal pressures were a prime consideration in using ppp's in some of the 8 nations we contacted. Budget officials in Hungary, for instance, said that bringing the deficit under the 3 percent target is critical since its entry into EU in 2003. When compared to traditional government capital investment, ppp's are a strategy to undertake capital projects with minimal impact on the deficit.

5.16. The argument above that ppp's do not have immediate budgetary consequences is a political and perceptual point, but not a substantive one. By assigning financing to the private sector, initial costs do not appear in budgets at the outset of projects. As a result, projects can appear to be far cheaper than they are. In reality, they shift the costs from the capital portion of budgets to the annual operating budgets for years to come. This shift appears to free up near term fiscal space, but at the expense of long term fiscal space. In a triumph of form over substance, ppp's succeed politically through budgetary alchemy – costs don't disappear, rather they become less immediately obvious through stretching and amortization.»

Dette viser at ønsker om å finansiere flere prosjekter enn det som prioriteres på statsbudsjettet ikke er noe godt argument for bruk av OPS. En mulig økonomisk begrunnelse for å benytte OPS måtte heller være om denne kontraktsformen kan bidra til effektivisering, noe representantene fra Høyre også legger vekt på i begrunnelsen for sitt forslag. I en OPSkontrakt har den samme leverandøren ansvar for investeringsleveransen og påfølgende drift og vedlikehold av infrastrukturen. Utbyggeren av en veg kan dermed få et økt økonomisk insentiv til å bygge med høy kvalitet når utbyggeren samtidig har ansvaret for å vedlikeholde vegen. Mange av de mulige økonomiske fordelene som har vært trukket fram for bruk av OPS kan imidlertid også oppnås med tradisjonelle investeringer og drifts- og vedlikeholdsavtaler. Rasjonell framdrift kan blant annet sikres gjennom for eksempel dagbøter i tradisjonelle kontrakter. Risiko for kostnadsoverskridelser kan fordeles mellom staten og leverandøren, for eksempel gjennom fastpriskon-

trakter, og kvalitetskrav kan stilles i en ordinær anskaffelseskontrakt.

Forslagsstillerne viser i begrunnelsen for sitt forslag til at man ved bruk av OPS vil få bedre kostnadsanslag. Jeg er enig i at gode prosjektplaner og kostnadsanslag er svært viktige forutsetninger for rasjonelle valg og gjennomføringer av investeringsprosjekter. OPS er imidlertid ingen forutsetning for å få god kvalitet på gjennomføringsplaner og kostnadsanslag. Jeg vil blant annet vise til at vi i Norge de siste ti år har hatt et regime for ekstern kvalitetssikring av styringsunderlag og kostnadsramme ved store statlige investeringer som ivaretar dette hensynet godt.

Samtidig er det flere forhold ved OPS som kan innebære betydelige økonomiske ulemper sammenlignet med tradisjonell anskaffelse. For det første bidrar privat lånefinansiering til å øke kostnadene ved investeringsprosjekter, siden slik finansiering nødvendigvis er dyrere enn statens egen finansieringskostnad. For det andre gir OPS-leverandøren monopol på drift og vedlikehold i kontraktsperioden. Ved endrede krav i løpet av kontraktsperioden, vil dette sette staten i en dårlig forhandlingsposisjon, noe som vil kunne gi økte kostnader. For det tredje er OPS-kontrakter komplekse, siden eventualiteter langt fram i tid skal reguleres, noe som blant annet kan gi høye transaksjonskostnader. For det fjerde kan OPS gi uønsket og kostbar overføring av risiko. Økt privat ansvar for hele utbyggings- og driftsfasen kan innebære at enkelte risikoelementer overføres til den private aktøren som den private aktøren ikke har mulighet til å påvirke. Dette øker risikoen og kan dermed føre til ytterligere økte kostnader for OPS-selskapet og som vil bli reflektert i prisen staten må betale. Risikoavlastning er ikke gratis. Forslagsstillerne trekker det fram som positivt at OPS overfører risiko fra staten til private. Jeg vil tvert imot peke på at diversifiseringsgevinsten staten har ved å gjennomføre en portefølje av utbyggingsprosjekter med tradisjonell finansiering generelt vil kunne bli *reduisert* gjennom økt bruk av OPS, noe som vil kunne *øke* de samlede utbyggingskostnadene for staten.

Et annet moment, som bl.a. er trukket fram av Possner, Ryu og Tkachenko i deres notat om OPS, inntreffer når et prosjekt er for stort eller viktig til at det offentlige kan tillate at det ikke fullføres. Dersom det er rimelig å forvente at det offentlige har en sterk interesse i at prosjektet realiseres, kan det inntreffe en markedssvikt, der den private leverandøren ikke står overfor den fulle risikoen ved uheldige utfall som følge av deres handlinger. Dette kan bidra til at det offentlige i realiteten påtar seg risikoen for uheldige utfall, mens den private parten sitter igjen med gevinsten dersom prosjektet går bedre enn lagt til grunn ved kontraktsinngåelsen.

Representantene trekker fram positive erfaringer fra OPS i Storbritannia, og viser blant annet til at oppussings- og utviklingsarbeidet med undergrunnsbanen i London ble organisert med OPS. Undergrunnsbanen i London er etter mitt syn et eksempel på at OPS har vært en svært dårlig gjennomføringsmodell. I 2003 ble utbedringen av undergrunnsbanen organisert som et OPS-prosjekt. Det offentlige selskapet London Underground tok tidligere i år over Tube Lines. Det eneste gjenværende selskapet under London Undergrounds OPS-avtale for oppgradering, drift og vedlikehold av undergrunnsnettet er dermed tilbakeført til det offentlige. Før oppkjøpet ble OPS-avtalen kritisert for sin kompleksitet, og det var flere tvister mellom OPS-levereandøren og den offentlige oppdragsgiveren. Da oppkjøpet ble kjent, konstaterte den offentlige eieren av London Underground, Transport for London, at det ville gi vesentlige innsparinger ikke lenger å være bundet av OPS-strukturen.

Finansministeren i Storbritannia la i juni 2010 fram et overordnet rammedokument for finansdepartementets Spending Review, som vil legges fram 20. oktober. Der pekes det på at de store budsjettunderskuddene er den viktigste problemstillingen landet står overfor. Det vektlegges at landets høye gjeld undergraver vekst og økonomisk stabilitet i Storbritannia, og at regjeringen tar sikte på å håndtere underskuddet og få gjelden tilbake på et bærekraftig nivå. Storbritannias finansminister skriver i rammedokumentet at «public borrowing is only taxation deferred, and it would be irresponsible to accumulate substantial debts that would have to be paid off by subsequent generations in the decades to come.» Jeg deler dette synet. Vi som lever i dag må dekke våre behov uten å ødelegge kommende generasjoners mulighet til å dekke sine. Ikke bare våre barn, men også deres barn og barnebarn. Det er dette vi kaller generasjonskontrakten – kontrakten til våre barn og barnebarn om at vi skal ta vare på og forvalte samfunnet på en god måte. Dette fordrer langsiktig bærekraft i statsfinansene, og er ikke forenelig med å innføre

ulike former for lånefinansiering av framtidige statlige bevilgninger, som for eksempel OPS. Det ser for øvrig heller ikke ut til at andre land som har utvist stor kreativitet for å holde utgifter og forpliktelser utenfor statsbudsjettet, har gode erfaringer med slikt.

Representantene trekker også fram positive erfaringer fra OPS i Norge. I St.meld. nr. 16 (2008–2009) *Nasjonal transportplan 2010–2019* fremgår det at OPS-modellen har gitt raskere prosjektgjennomføring, men at det ikke er mulig å dokumentere verken høyere eller lavere kostnader enn ved tradisjonell gjennomføring. Det konkluderes med at gevinster også kan hentes ut gjennom bedre kontraktstrategier innenfor dagens budsjettssystem, at OPS-finansiering av vegprosjekter innebærer at staten lånefinansierer utgifter til vegprosjekter, og at Regjeringen derfor foreslår ikke å åpne for flere OPS-prosjekter nå.

Som omtalt i NTP 2010–2019 mener Regjeringen at det er behov for å vurdere nye kontraktsformer innenfor dagens budsjettssystem som kombinerer drift, vedlikehold og utvikling av vegstandarden. Dette vil være en kontraktstype som innebærer langsiktighet både for kontraktspartnere og for lokalsamfunnene. I tillegg bedrer det mulighetene for å arbeide sammenhengende med lengre utbyggingsstrekninger. Det vil være krevende å utvikle en slik kontraktsform, slik at det vil ta tid før dette eventuelt kan tas i bruk. Utviklingen bør skje i et samarbeid mellom Statens vegvesen og bransjeorganisasjonene. Det er viktig at kontraktsformen ikke blir slik at den bare kan utføres av de store entreprenørene. Samferdselsdepartementet redegjør i forslaget til statsbudsjett for 2011 (Prop. 1 S) for pågående arbeid der Statens vegvesen utreder en entrepriseform på en om lag 26 mil lang strekning på E6 på Helgeland. Statens vegvesen vurderer her muligheten for kontrakter som vil kunne omfatte både prosjektering og bygging av nyanlegg, utvikling og utføring av utbedring av vedlikeholdsetterslep, periodisk vedlikehold, utskifting og komplettering av vegutstyr og drift av vegen.