

KRITISKE ANALYSER

Af Henrik Herløv Lund, uafhængig økonom og velfærdsforsker - cand. scient. adm.

www.henrikherloevlund.dk

herloevlund@mail.dk

Notat ¹

OPP - en dårlig forretning.

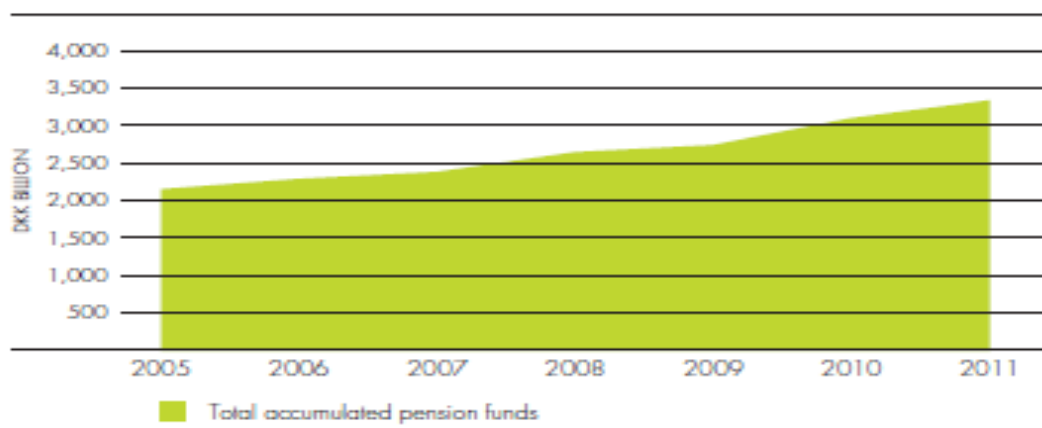
Manchet:

I en ny rapport bestilt af en række pensionselskaber og forfattet af Anders Eldrup og Per Schütze hævdes det, at Offentlig-Private Partnerskabsprojekter (OPP) er billigere og bedre for staten. Men sandheden er, at det er sikre penge ind i kassen for pensionselskaberne, mens staten må betale op til det dobbelte af, hvad man selv kan finansiere anlæg og investeringer til. En god forretning for pensionselskaberne, men en rigtig dårlig for det offentlige.

Pensionselskaber i offensiven for OPP.

5 pensionselskaber er gået sammen i et konsortium ² for at fremme, at regeringen åbner op for indskud af de 3.300 pensionsmilliarder i offentligt private partnerskaber – såkaldte OPP 'er.

Figur: Akkumulerede midler i danske pensionsfonde. ³



Source: Forsikring og pension: "Pensionsformuens placering i aktiver"

¹) Dette notat bygger på rapporten: OPP – genvej til flere velfærdsinvesteringer eller anden form for privatisering? Okt. 2011. <http://www.henrikherloevlund.dk/artikler/OPP-rapport.pdf>

²) Jf. Skovgaard, Lars Erik: Trecifret milliardsum klar til offentlige opgaver. Berlingske 16.05.13

³) Kilde : Eldrup og Schütze – hovedrapport, s. 67.

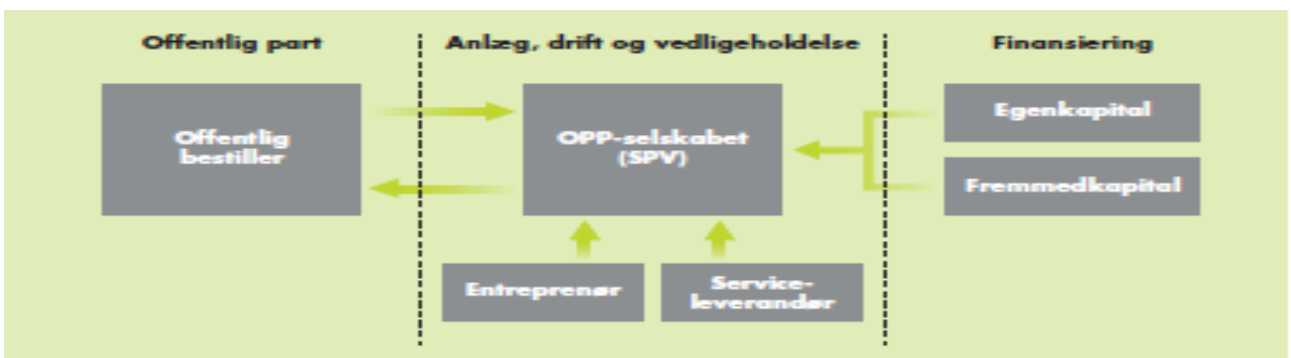
Senest har de 5 pensionselskaber hos Anders Eldrup og Peter Schütze bestilt rapporten ”Organisering og finansiering af offentlig infrastrukturprojekter”⁴ til at tale for sagen,

Figur: Eldrups og Schützes rapport – forside.



Grundideen i OPP er, at det offentlige inviterer private virksomheder til at deltage i offentlige anlægs – og investeringsopgaver. Den klassiske form for OPP er at man udbyder design, finansiering, byggeri, drift, vedligeholdelse samt produktion af serviceydelser i op til tredive år som én samlet opgave. Det er den klassiske form for OPP, men modellen findes også i varianter, hvor fx finansiering og ejerskab eller hvor serviceproduktion ligger hos det offentlig. OPP formaliseres ofte i et privat – offentlig selskab.

Figur: OPP – selskabs organisation.⁵



⁴) Eldrup, Anders og Peter Schütze: Organisation og finansiering af offentlige infrastrukturprojekt – en vej til økonomisk og udvikling af den danske velfærdsmodel. Sammenfatning 21 s.

⁵) Kilde Eldrup og Scütze – sammenfatningsrapport, s. 8

Pensionsselskaberne, Eldrup og Schütze anføres som hovedargumenter for modellen, at OPP for det første er billigere end traditionel offentlig opgaveløsning, for det andet er mere effektivt og giver bedre kvalitet og at OPP endelig for det tredje skaffer flere ressourcer til anlæg og investeringer end det offentlige selv kan pga. statsunderskud, gæld og EU – regler

Vedrørende omkostningssiden af OPP indrømmer pensionssektoren i rapporten ganske vist, at finansieringsomkostningerne vil være større for det offentlige ved at lade pensionsselskaberne finansiere end selv at låne. Fordi det offentlige selv kan låne til en lavere rente end det, som pensionsselskaberne vil kræve for at stille kapitalen til rådighed. Eldrup og Schütze mener dog, at denne ”illikviditetspræmie” kan holdes nede omkring 1 %, hvilket til gengæld – hævder man – vil opvejes af væsentlige produktivitets-, effektivitets – og energiforbedringer, hvis man tilrettelægger OPP – projekt som totalentreprise.⁶

Boks: Rapportens forklaring på ”illikviditetspræmie”.⁷

Illikviditetstillæg

Den effektive rente på en statsobligation anvendes ofte som udtryk for den risikofrie rente. Det indebærer, at forudsætningen bag afkastet på en risikofri investering er, at en given investor hurtigt kan købe og sælge aktivet, dvs. statsobligationen.

Privat kapital investeret i et OPP vil ikke være likvid, idet kapitalstilleren ikke umiddelbart vil kunne sælge investeringen på markedet. Såfremt kapitalstilleren vil sælge sin OPP-investering, skal han først finde en interesseret køber og indgå i forhandlinger. Kapitalstilleren vil kræve et ekstra afkast for det arbejde samt risikoen for, at der ikke kan findes en køber. Det ekstra afkast udgør illikviditetstillægget.

Illikviditetstillægget udgør erfaringsmæssigt mellem 0,5 procentpoint og 1,5 procentpoint og er, når man korrigerer korrekt for risiko, den eneste reelle forskel mellem offentlig og privat finansiering. Ved privat finansiering forstås investorer, der i forvejen investerer i statsobligationer.

Illikviditetstillægget er bl.a. anvendt i samarbejdet mellem PensionDanmark og PFA og Eksportkreditfonden (EKF), hvor pensionsselskaberne har stillet finansiering til rådighed for EKF's garantimodtagere. Kreditten ydes til danske virksomheder som hjælp til eksportfinansiering. EKF garanterer pensionsselskaberne, at pengene betales tilbage inklusive et illikviditetstillæg. Dermed er fordringen for PensionDanmark og PFA risikofri, men illikvid.

Finansieringsomkostninger underdrives

Men rapportens påstand om, at OPP er billigere end traditionel offentlig finansiering og opgaveløsning, er imidlertid forkert. Det skyldes, at der ofte vil være større forskel end 1 % mellem den rente, som det offentlige i Danmark generelt kan låne til og så kravet fra privat finansiering. Eldrup og Schütze anfører selv i rapporten, at renteforskellen vil være større end 1 %, HVIS de private partnere skal overtage risici fra det offentlige.⁸ Men den madding, som pensionsselskaberne

⁶) Oven anførte værk, s. 9.

⁷) Oven anførte værks, s. 17.

⁸) Ibid.

særligt holder frem for det offentlige, er at inddragelsen af private partnere i projekterne til gengæld betyder, at disse bogføres på de private virksomheders balance – udenfor snærende EU regler o.l. Men dette – indrømmer rapporten – kræver netop, at den private partner bærer meget betydelige dele af risikoen ved anlægs etablering, drift og vedligeholdelse.⁹ Med andre ord: Skal større offentlige anlægs og byggeprojekter gennem OPP holdes udenfor EU – kommissærernes søgelys, medfører det netop krav om et større risikotillæg fra pensionsselskaberne end de anførte 1 %.

Rapporten underdriver altså finansieringsomkostningerne for det offentlige ved OPP.¹⁰

Konkret vil det offentlige i Danmark – bundsolidt som det er økonomisk - selv kunne finansiere et større byggeprojekt til 3½ mia. kr over 25 år til omkring 2½ % rente og en renteudgifter på omkring 1,1 mia. i nutidspriser. Vælger man derimod privat finansiering – med privat risikoovertagelse – kan renten blive 2 % højere og den samlede renteudgifter 1,9 mia. kr. mere. Altså 0,8 mia. kr større¹¹

Hertil kommer, at OPP medfører betydelige ekstra ”transaktions-omkostninger” til det offentlige til udbud, kontraktindgåelse og opfølgning. Heller ikke hvad angår driften og vedligeholdelse er der afgørende dokumentation for, at private virksomheder kan gøre så meget billigere. Tværtimod risikerer OPP s lange bindingsperiode på op til 30 år at give private virksomheder monopol på fremtidige ændringer, som kan koste dyrt i uundgåelige ændringer – og vedligeholdelsesomkostninger undervejs.

”Off – budget” finansiering koster

Vedrørende de offentlige ressourcer til investeringer og anlæg må det anerkendes som rigtigt, at OPP på kort sigt kan erstatte og opsupplere offentlige midler til investeringer og dermed aflaste offentlige budgetter og gæld. Rapporten fra de herrer Schütze og Eldrup anfører fremt, at man ikke synes, at OPP skal være en metode til at omgå budgetregler (budgetlov, finanspagt osv.). Men det er jo lige bestemt det man forsøger at friste staten med alligevel.¹² Men prisen herfor er som anført en væsentlig fordyrelse af finansieringsomkostningerne for det offentligt.

Og på længere sigt skal de private virksomheder have deres kapital tilbage med afkast og renter og udgiften flyttes hermed blot frem i tid og de offentlige rammer bliver tilmed mindre end de ellers ville have været, fordi der løber dyre merudgifter på, herunder til transaktionsudgifter. Endelig indebærer navnlig de mere langstrakte former for OPP en problematisk binding på det lokale kommunale styre og demokrati i årevis ligesom det kan også give problemer for overordnet makroøkonomisk styring.¹³

⁹) Oven anførte værk, s. 7

¹⁰) Jf. Jeppesen, Morten; Claus Nordahl og Jakob Martini: Hård kritik af OPP – rapport. Børsen 16.05.13

¹¹) Jf. Høgenhaven, Søren: Alt for dyrt OPP. Børsen 16.05.13

¹²) jf. Hansen, Jens Chr. OPP – Hvad venter politikerne på? Berlingske 16.05.13

¹³ (Jf. Lund, Henrik Herløv: Foran anførte rapport.

Pensionskasser og – selskaber argumenter varmt for OPP og erklæret sig parate til at bygge veje, broer, jernbaner, offentlige institutioner – der er snart igen ende på beredvilligheden. Men de er ikke så uselviske som de fremstilles, men vil som fremgået tage sig godt betalt. Det kan man set fra deres side ikke fortænke dem i, men for staten bliver det jo modsat en dårlig forretning. Tilmed gør staten en dårlig forretning for egne penge. For når pensionskasserne i modsætning til statskassen for tiden har så rigelige midler – mere end 3.300 mia. kr – skyldes det jo ikke mindst, at der skyldes mange milliarder i udskudt skat på de sidste mange års pensionsopsparing.

Ny form for New Public Management.

OPP fremstilles af tilhængerne gerne som ”neutral ”modernisering” af offentlig styring og offentlige virkemidler? Men det er ikke tilfældet. OPP har tværtimod en række elementer til fælles med den ganske specifikke forvaltningspolitik, som går under betegnelsen New Public Management (NPM). OPP er her tydeligt beslægtet med udlicitering, idet det offentlige på sigt beholder ejerskab og i sidste ende stadig står for finansiering.

Men hvor overdragelsen af udførelsen af offentlige opgaver til private virksomheder ved almindelig udlicitering begrænser sig nogle få år, er der ved OPP tale om en betydeligt mere langsigtet overdragelse over 25 til 30 år, i hvilken periode den private virksomhed har ejerskabet og står for finansieringen.

På grund af flytningens langstrakte karakter kan OPP måske nærmest betragtes som en mellemform mellem egentlig privatisering og almindeligt udbud/udlicitering.

Og hvis der åbnes op for den ene form for privatisering og NPM i form af Offentlig – Private Partnerskaber, hvorledes så begrænse andre former, fx udlicitering og konkurrenceudsættelse i kommunerne. Det hænger ikke sammen. Den tilsyneladende ”smarte ide” om hurtigt at skaffe flere midler til velfærdsinvesteringer fra pensionskasserne kan i sidste instans åbne en ladeport for yderligere privatisering af den offentlige sektor og dermed for yderligere tilbagerulning af velfærdsstaten.