



20. december 2017
Departementet for Finanser og Skatter

UDKAST TIL OPP-VEJLEDNING

Høringsperiode fra den 20. december 2017 – 20. januar 2018

Indholdsfortegnelse

FORORD.....	3
ORDFORKLARING	5
1. OPP-VEJLEDNING	8
<i>Indledning</i>	8
2. SKRIDT FOR SKRIDT GUIDE VED OVERVEJELSE OM ANVENDELSE AF OPP ELLER OPP-LIGNENDE KONTRAKTFORM	13
<i>Skridt 1 – egnethedsvurdering</i>	17
<i>Skridt 2 – valg af finansieringsform</i>	20
<i>Skridt 3 – styringsmæssige rammer (relevant for OPP med privat finansiering og den særlige infrastrukturfinansieringsmodel)</i>	23
<i>Skridt 4 – økonomisk vurdering</i>	25
<i>Skridt 5 – gældsætning i relation til OPP</i>	27
<i>Indregning af forpligtelser i forbindelse med OPP aftaler</i>	28
<i>Baggrund</i>	30
1. Den klassiske OPP-model.....	30
2. OPP med kommercielt indhold	32
3. Den særlige infrastrukturfinansieringsmodel	33
<i>Totaløkonomi og risikoallokering</i>	33
BILAG 2 – EKSEMPEL PÅ TOTALØKONOMISK VURDERING	37

Forord

OPP er en forkortelse af offentligt-private partnerskaber. Det vil sige aftalegrundlag mellem en offentlig myndighed og en privat partner om anlæg, drift og vedligehold samt eventuelt finansiering af et aktiv/anlæg.

Grønlands Selvstyre og kommunerne har begrænset erfaring med OPP. I mange vestlige lande har der i en årrække været en stigende interesse for OPP. Den internationale økonomiske samarbejdsorganisation, OECD, forventer, at OPP-lignende konstruktioner bliver mere udbredte. OPP anvendt i rette sammenhænge har vist sig at være et godt værktøj til at sikre, at projekter leveres til tid, budget og i den rette kvalitet og til at sikre langsigtet vedligehold og fornyelse af kapitalapparatet.

OPP er ikke mirakelløsninger, men er udtryk for instrumenter, der skal anvendes med varsomhed. OPP-løsninger kan af nogle beslutningstagere ses som en genvej til finansiering af større anlægsprojekter udenom de sædvanlige prioriteringer og økonomiske bindinger i finanslove og budgetter. Det kan føre til usikkerhed om omfanget af det offentliges betalingsforpligtelser og til u hensigtsmæssig gældsætning og dermed indsnævring af det finanspolitiske råderum.

OPP-løsninger er mest relevante, når de kan føre til en bedre totaløkonomi end traditionelle offentlige løsninger. Der er her i landet store behov for infrastrukturanlæg på en række lokaliteter. Det fremgår af selvstyrets og kommunernes sektorplaner. På prioriterede områder, hvor den private sektor kan bidrage med bedre løsninger for det offentlige, kan OPP være en god mulighed.

Naalakkersuisut lagde i Holdbarheds- og Vækstplanen fra 2016 op til at opbygge selvstyrets institutionelle kapacitet og udarbejdelse af en OPP-vejledning for fremadrettet at kunne håndtere OPP og sikre at ansvaret for indgåelse af sådanne aftaler placeres og håndteres. En sådan politik vil som udgangspunkt blive forankret under det ressortansvarlige departement for finansområdet i overensstemmelse med OECD's anbefalinger for styringen af OPP.

OPP-aftaler kan indeholde et finansieringselement, der kan medføre væsentlige økonomiske bindinger eller risici for Grønlands Selvstyre og kommuner. Derfor skal eventuel brug af OPP generelt ske under hensyntagen til budget- og regnskabslovens bestemmelser derom, herunder § 6, § 24 og § 33. Disse paragraffer regulerer låntagning i selvstyret, kommunerne og opgørelse af lån, eventualforpligtelser, leasingaftaler, offentligt privat partnerskab m.v.

Der skal ved OPP-aftaler med Grønlands Selvstyre, kommuner og kommunalt ejede aktieselskaber i hvert enkelt tilfælde tages stilling til at medtage disse i opgørelserne af Landskassens, kommunernes og de selvstyrejede aktieselskabers gæld eller eventualforpligtelser. Et formelt grundlag herfor vil blive tilsikret som led i arbejdet med opfølgning på budget- og regnskabsloven for selvstyret og kommunerne fra 2016.

Der skal også ske en bevillingsmæssig godkendelse af OPP-aftaler, hvor Grønlands Selvstyre er part, enten i forbindelse med en finanslov eller ved forelæggelse for Inatsisartuts Finans- og Skatteudvalg. Tilsvarende skal OPP-aftaler, som indgås af kommuner og kommunalt ejede selskaber forlods

godkendes af Grønlands Selvstyre som et naturligt led i styringen af den samlede offentlige gældsætning.

Anvendelse af OPP-aftaler er nyt, og det medfører et større ressourceforbrug end anvendelse af f.eks. en totalentrepriseraftale. Desuden stiller en OPP-aftale større krav til juridiske og økonomiske kompetencer hos den offentlige part end en traditionel gennemførelsesform. Derfor skal den offentlige part sikre sig adgang til de nødvendige kompetencer på både kort og langt sigt, inden der tages endelig beslutning om anvendelse af OPP.

Denne publikation og den heri indeholdte vejledning kan ikke stå alene, men skal ses som et af flere redskaber til forberedelse af processer og analyser ved udarbejdelsen af beslutningsgrundlag for eventuel brug af OPP-aftaler ved konkrete projekter.

Nærværende udgivelse har karakter af en vejledning, der forventes fulgt op af en bekendtgørelse udstedt i medfør af budget- og regnskabsloven for selvstyret og kommunerne. OPP-vejledningen skal endvidere ses som et supplement til *"Vejledning i fremstilling af samfundsøkonomiske konsekvensvurderinger"* fra april 2015.

Departementet for Finanser og Skatter

Ordforklaring

Totaløkonomi: Totaløkonomi er den totale udgift i forbindelse med at eje, bygge, drive, vedligeholde og disponere over en bygning i bygningens levetid. Ved at anvende en længere tidshorisont i byggeprojekter, hvor der i design og anlægsfasen ved eksempelvis materialevalg og byggemetoder tages hensyn til at kunne nedbringe de efterfølgende drifts- og vedligeholdelsesomkostninger over en lang årrække, kan de totale omkostninger forbundet med et anlæg nedbringes.

Budgetøkonomisk analyse: Beregning af driftsøkonomiske konsekvenser, som et projekt har for dets enkelte aktører. I forhold til landskassens (eller tilsvarende kommunekassens) involvering og cash-flow, skal den budgetøkonomiske analyse anvendes til at vurdere, om et givent projekt forværrer eller forbedrer den finanspolitiske holdbarhed.

Velfærdsøkonomisk analyse: Beregning af de velfærdsøkonomiske konsekvenser, et projekt har for samfundet som helhed. Dette vil dels give anledning til en problematik omkring afgrænsning af projektets ringvirkninger, dels om håndtering af ikke markedsomsatte goder, eksempelvis ofte miljømæssige virkninger. Sådanne goder kan inddrages i analysen i form af skyggepriser eller egentlige værdisætningsmetoder i form af benefit-transfer. (Er benefit-transfer en værdisætningsmetode???)

OPP: Offentligt-privat partnerskab i form af en kontrakt mellem en offentlig ordregiver/part, der typisk indeholder projektering, anlæg, drift og vedligehold samt finansiering af et aktiv/anlæg.

OPP med privat finansiering i anlægsfasen: I denne model betaler den offentlige part typisk OPP-leverandøren for anlæggets værdi ved godkendt ibrugtagning. Herefter betales der driftsbetalinger til OPP-leverandøren for driften og vedligeholdet af aktivet/anlægget.

OPS: Offentligt-privat samarbejde der typisk indeholder et samarbejde reguleret i en kontrakt mellem en offentlig ordregiver og en privat part omhandlende anlæg og drift af et aktiv/anlæg. Den offentlige part betaler typisk i rater i anlægsperioden for opførelsen af aktivet/anlægget ligesom i en totalentreprise.

Den særlige infrastrukturfinansieringsmodel: Finansierings- og organisationsmodel som indebærer etablering af et 100% selvstyrejet selskab, som står for planlægning, design, finansiering samt anlæg og eventuel drift af et større infrastrukturprojekt. Finansieringen er i denne model baseret på, at det

selvstyrejede selskab optager lån på de finansielle markeder med eller uden erklæringer fra selvstyret. Denne model vil kun undtagelsesvist kunne finde anvendelse, og kun i forbindelse med store komplekse kapitalintensive anskaffelser af vital betydning for den landsdækkende infrastruktur indeholdt i de nationale sektorplaner.

Krydsende option: Gensidig salg- og købsret typisk ved udløb af en OPP-kontrakt, som i praksis betyder, at den private part er tvunget til at sælge f.eks. bygningen, hvis den offentlige part ønsker at købe bygningen ved udløb af kontrakten og omvendt.

Kommercielt projekt: Et projekt, som kan gennemføres uden, at selvstyret (eller tilsvarende en kommune) skal understøtte projektet, og hvor projektets indtægtsside baserer sig på kommercielle indtægter.

Økonomisk bæredygtigt projekt: Et projekt, som kan gennemføres uden, at selvstyret (eller tilsvarende en kommune) skal understøtte projektet.

Delvist økonomisk bæredygtigt projekt: Et projekt, hvor selvstyret (eller tilsvarende en kommune) udelukkende understøtter den underskudsgivende del af projektet, og hvor den overskudsgivende del af projektet finansieres på kommercielle vilkår. Dette kan give anledning til overvejelser om eventuel opdeling af projektet i flere dele med forskellige finansieringsformer.

Anlægsrisici: Anlægsrisici vedrører risikoen i forhold til overholdelse af tidsplan, anlægsbudget og/eller aftalte standarder for anlæggets kvalitet, ekstra omkostninger, tekniske fejl mv.

Efterspørgselsrisici: Efterspørgselsrisici udtrykker risikoen forbundet med variation i efterspørgslen efter ibrugtagning af OPP-projektet. Det kan f.eks. være hvis, der er færre rejsende, der bruger en OPP-lufthavn, end det var forudsat i projektets business case, eller hvis der er færre personer, som bruger et svømmeanlæg end forventet og budgetteret.

Tilgængelighedsrisici: Tilgængelighedsrisici omhandler risikoen relateret til kvalitet af leverancen i driftsfasen. Det kan f.eks. være manglende evne til at levere den aftalte service, hvor med det helt eller delvist bliver umuligt at anvende anlægget. F.eks. kunne det i et vej- eller tunnelprojekt være manglende vedligeholdelsesarbejde eller ved mangelfuld snerydning eller renholdelse, der umuliggør brugen af vejen eller tunnellen. Hovedreglen er, at hvis der sker en reduktion i betalingerne til den

private part i tilfælde af manglende efterlevelse af kontrakten fra denne, bærer den private part hovedparten af tilgængelighedsrisikoen. Der skal tages højde for håndteringen heraf i kontrakten, m.h.p. forebyggelse af tvister.

Den offentlige part: Den offentligt retlige juridiske enhed, som indgår en OPP eller OPP-lignende kontrakt med en privat part. Det kan f.eks. være selvstyret, en kommune eller lignende.

UDKAST

1. OPP-vejledning

Indledning

Der er et løbende behov for at investere i fysisk og digital infrastruktur, boliger og forsyning for at understøtte fortsat vækst og udvikling. Det kan give anledning til overvejelser om anvendelse offentligt-private samarbejdsmodeller – såkaldte OPP eller OPP-lignende modeller.

Motiverne, der kan ligge til grund for at den offentlige sektor overvejer at indgå i et OPP-samarbejde, kan f.eks. være:

1. Manglende kapital.
2. Fokus på totaløkonomi, herunder at sikre budget til fremtidige vedligeholdelsesopgaver og, at design og udførelse tager hensyn til den efterfølgende drift og vedligeholdelse.
3. Manglende ekspertise.
4. Et ønske om risikospredning.
5. Et ønske om innovation og nyudvikling.

En OPP eller OPP-lignende kontraktmodel er en relevant finansierings- og organisationsmodel blandt flere, som kan anvendes i forbindelse med planlægningen og gennemførelsen af større investeringsprojekter. Anvendelse kræver dog, at det kan dokumenteres, at en OPP eller OPP-lignende model er hensigtsmæssig. Dette ved at kunne forbedre totaløkonomien i projekt og/eller nedbringe risikoen herved.

Naalakkersuisut har derfor valgt at formulere en egentlig OPP-vejledning som supplement til de eksisterende finansieringsmodeller samt som et led i udmøntningen af Budget- og Regnskabsloven for Naalakkersuisut og kommunerne af 21. november 2016. ,

Tabel 1 kapitel 1

En grundlæggende forudsætning for OPP her i landet er bestemmelser i §§ 6 og 24 i Budget- og Regnskabsloven:

§ 6 Naalakkersuisut kan alene optage eller give tilladelse til optagelse af lån til investering i bolig-, erhvervs- eller infrastrukturprojekter, såfremt brugerbetaling, reducerede offentlige udgifter eller afledte offentlige merindtægter som minimum kan finansiere de med lånet forbundne renter og afdrag. Det er endvidere en betingelse, at de nævnte investeringer skal understøtte den langsigtede finanspolitiske holdbarhed.

Stk. 2. Stk. 1 finder tilsvarende anvendelse på følgende finansieringsformer:

- 1) at påtage sig andre gældsforpligtelser
- 2) at påtage sig garanti- eller andre eventualforpligtelser,
- 3) at indgå finansielle leasingaftaler, eller
- 4) at indgå aftaler om offentligt privat partnerskab o.l.

Stk. 3. Naalakkersuisut kan fastsætte nærmere regler om optagelse af og tilladelse til optagelse af lån m.v. som nævnt i stk. 1 og 2.

§ 24 Med forbehold af de efter stk. 2 fastsætte regler kan kommunerne ikke uden tilladelse fra Naalakkersuisut:

- 1) optage lån og påtage sig andre gældsforpligtelser,
- 2) påtage sig garanti- eller andre eventualforpligtelser,
- 3) indgå leje- og leasingaftaler,
- 4) indgå aftaler om offentligt privat partnerskab o.l., eller
- 5) give tilsagn om regelmæssige ydelser eller lignende, som kommunerne ikke efter lov er forpligtet til at præstere.

Stk. 2. Naalakkersuisut fastsætter regler, der bemyndiger kommunerne til indenfor nærmere fastsatte begrænsninger at optage lån m.v. som nævnt i stk. 1. Naalakkersuisut kan herunder betinge bemyndigelsen af, at kommunerne opfylder nærmere fastsatte krav til økonomistyring, budgetstyring m.v.

OPP-vejledningen beskriver, hvilke forhold der bør indgå i en samlet vurdering af, om en OPP eller OPP-lignende kontrakt er hensigtsmæssig.

Som udgangspunkt gælder følgende hovedregler for, hvorvidt et projekt kan komme i betragtning som OPP-projekt:

Figur 1 kapitel 1

Projektets kommercieliseringsgrad (anlæg for anlæg)		
Driftsøkonomisk ikke bæredygtige anlæg Anlæg uden direkte indtægter fra driften (dagtilbud, skoler, hospitaler, plejehjem, rådhus, veje, broer, tunneler etc.)	Driftsøkonomisk delvist bæredygtige anlæg. Anlæg med en (ofte) politisk fastsat takstbetaling, der ikke dækker anlæggets drift, forrentning og afskrivning fuldt ud – herunder anlæg som er afhængige af støtte i form af: <ul style="list-style-type: none"> • driftstilskud, • ikke markedskonforme låneordninger og/eller • betaling for ikke driftsøkonomisk rentable aktiviteter, herunder i form af servicekontrakter (sportsbarer, kollegier, lufthavne, ikke bæredygtige, erhvervslygnende aktiviteter) 	Driftsøkonomisk bæredygtige anlæg (vandkraftværker, teleinfrastruktur, lufthavne, havne, boliger)
Projektets indtjeningspotentiale til drift, forrentning og afskrivning af nyt anlæg		
Ingen	Brugerbetaling, reducerede offentlig udgifter og/eller afledte offentlige merindtægter	Kommerciel indtjening
Mulige finansieringsmodeller indenfor bestemmelserne i Budget- og Regnskabslovens § 6		
Ingen	Lånefinansiering og/eller OPP med en andel svarende til den økonomisk bæredygtige andel	Lånefinansiering og/eller OPP på almindelige kommercielle vilkår
Kun OPP-model, hvis vurderinger i henhold til principperne i Vejledning om samfundsøkonomiske konsekvensvurdering samt OPP-politik er positive. OPP-model i forhold til anlægssummer over 25 mio. kr. kræver altid en særskilt undersøgelse (IAS3400) af beregningsmetoder, forudsætninger, risici og følsomhedsvurderinger samt en vurdering af den regnskabsmæssige behandling af finansieringsselement (gæld eller ej) af et uafhængigt godkendt revisionsfirma forinden politisk godkendelse af projektet.		

Figuren viser, at der overordnet sondres mellem tre typer af anlægsinvesteringer, og at finansieringsmulighederne i forhold til disse tre typer er forskellige.

Grundlæggende indebærer tilgangen, at alene driftsøkonomisk bæredygtige anlægsinvesteringer kan fremmed finansieres – enten via en traditionel lånemodel eller via en OPP-model. Omvendt kan ikke-driftsøkonomisk bæredygtige anlægsinvesteringer alene egenfinansieres – altså via skatter.

Det betyder ikke, at der ikke kan indgå OPP-lignende driftsaftaler mhp. eksempelvis at sikre løbende vedligeholdelse af en skole eller et andet offentligt ikke-driftsøkonomisk bæredygtigt anlæg. I sådanne tilfælde vil det dog være nødvendigt at finansieringen kommer fuldt ud fra de offentlige kasser.

For driftsøkonomisk delvist bæredygtige anlæg vil en OPP-kontrakt bygge på en konkret vurdering hvor låne- eller OPP-finansieringen kan indgå med en andel svarende til den økonomisk bæredygtige andel, jf. bestemmelserne herom i §§ 6 og 24 i Budget- og Regnskabsloven.

Ikke-driftsøkonomisk bæredygtige anlæg vil kunne indgå i en samlet OPP-aftale, under forudsætning af at der er en naturlig sammenhæng mellem de ikke-bæredygtige og andre bæredygtige dele og alene under forudsætning af, at den totaløkonomiske beregning viser at brugerbetaling, reducerede offentlige udgifter eller afledte offentlige merindtægter, som mindste kan finansiere de med lånet forbundne renter og afdrag, jf. afsnit 2, skridt 4 vedr. totaløkonomiske beregninger.

Yderligere er der som bilag 1 til OPP-vejledningen udarbejdet en beskrivelse af forskellige typer af samarbejdsmodeller som inspiration til, hvordan OPP kan anvendes til at fremme vækst og udvikling. Desuden er politikken vedlagt et bilag 2, som viser, hvordan en totaløkonomisk vurdering kan udarbejdes.

OPP-vejledningen er godkendt af Naalakkersuisut, og den finder derfor anvendelse for projekter under Naalakkersuisuts administration, herunder de nettostyrede virksomheder. I forhold til kommunerne kan Naalakkersuisut jfr. § 6, stk. 3, i Budget- og Regnskabsloven fastsætte nærmere regler om optagelse af og tilladelse til optagelse af lån m.v., herunder indgåelse af OPP-aftaler og lignende. I forhold til kommunerne har OPP-vejledningen karakter af en vejledning, der supplerer førnævnte bestemmelse i Budget- og Regnskabsloven samt eventuelle bekendtgørelser, som Naalakkersuisut måtte udstede med hjemmel i samme bestemmelse.

OPP-vejledningen er målrettet sagsbehandlere uden særligt forhåndskendskab til området. Politikken er derfor søgt formuleret på en enkel og let tilgængelig måde. For læsere med behov for en uddybning anbefales det i øvrigt først at læse de generelle baggrundsafsnit under bilag 1.

Politikken er bygget op som en *skridt-for-skridt guide*. Nedenfor i dette afsnit illustreres det samlede overblik over skridtene. Herefter foldes de enkelte skridt ud i de efterfølgende afsnit.

UDKAST

2. Skridt for skridt guide ved overvejelse om anvendelse af OPP eller OPP-lignende kontraktform

Beslutningsprocessen for anvendelse af en OPP eller OPP-lignende kontraktform tager form af nedenstående **skridt for skridt guide**. Hvert skridt uddybes i de følgende afsnit.

1. Først vurderes det, om projektet i udgangspunktet er egnet som et OPP-lignende projekt, jf. den såkaldte egnethedsvurdering, herunder stillingtagen om projektet har en naturlig afgrænsning og foretage en eventuel nødvendig opdeling i flere projekter.
2. Hvis det vurderes, at projektet virker egnet til at blive gennemført som et OPP-lignende projekt, skal der tages stilling til, hvorledes projektet skal finansieres.
3. Hvis finansieringsformen kan sidestilles med offentlig låntagning f.eks. i form af et OPP-projekt baseret udelukkende på betalinger fra den offentlige part, skal denne udarbejde en plan for at sikre, at den offentlige part har likviditet og økonomisk råderum til at opfylde kontrakten. Hvis den særlige infrastrukturfinansieringsmodel anvendes, skal det sandsynliggøres, at gælden kan tilbagebetales inden for en given periode.
4. Herefter skal der udarbejdes en økonomisk vurdering af projektet, der både indeholder en budgetøkonomisk vurdering, en velfærdsøkonomisk vurdering og en totaløkonomisk vurdering af projektet. Den totaløkonomiske vurdering *kan* udarbejdes, som det er illustreret i Bilag 2. Den totaløkonomiske vurdering skal udarbejdes i overensstemmelse med standarder fastlagt af Departementet for Finanser og Skatter, jf. bilagene til nærværende politik. Departementet for Finanser og Skatter kan yde vejledning om udarbejdelsen af vurderingerne, men det er vigtigt at understrege, at det er projektets ejer, der har ansvar for udarbejdelsen af analysen og afholder eventuelle rådgiverudgifter i forbindelse hermed.
5. Såfremt den totaløkonomiske vurdering viser, at projektet kan gennemføres inden for rammerne af den planlagte kontraktform, foretager Departementet for Finanser og Skatter ud fra gældende standarder en vurdering af, hvorledes projektet vil påvirke den samlede offentlige gæld.

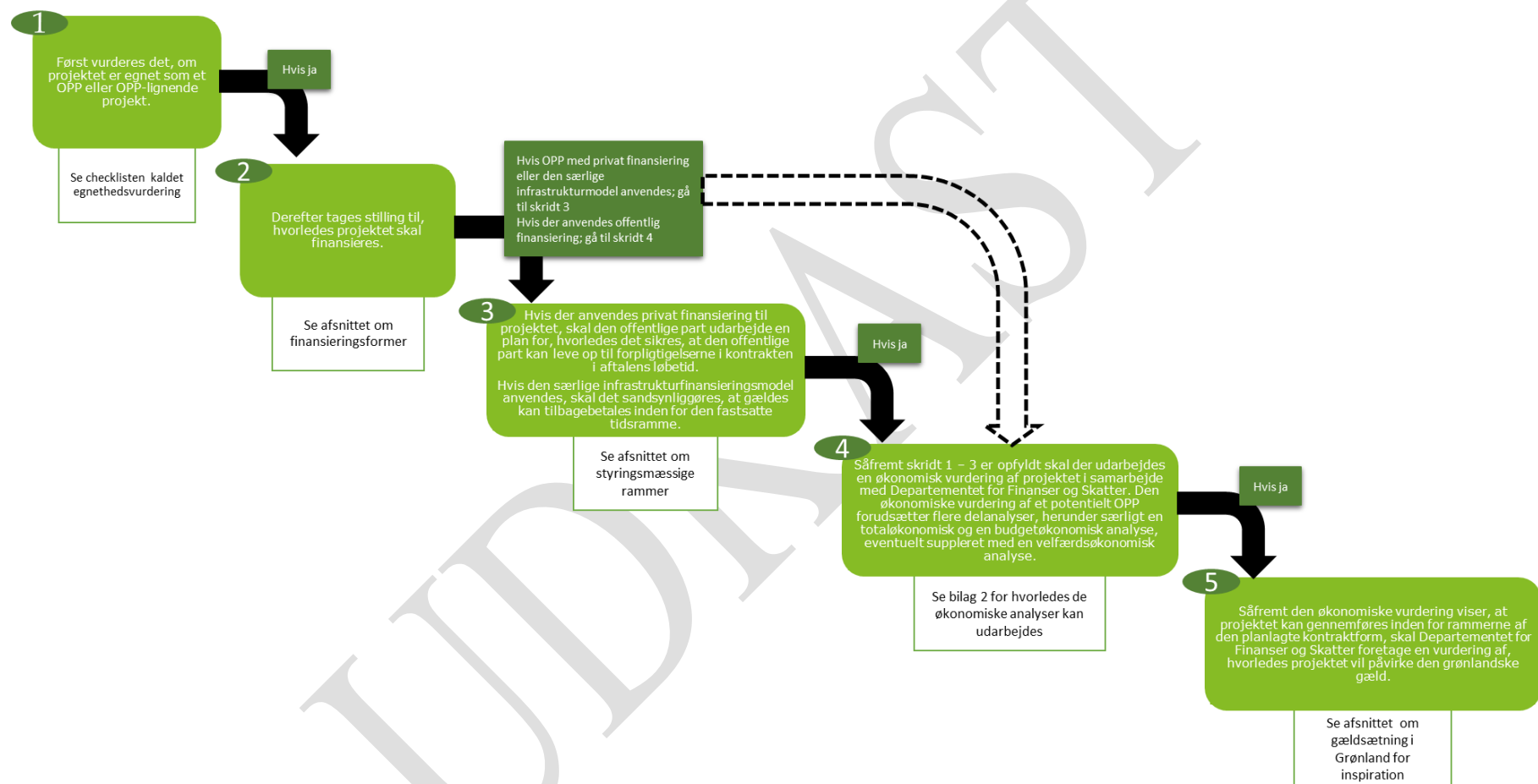
Skridt 1 – 5 skitserer den samlede beslutningsproces, som skal gennemføres, inden beslutning om igangsættelse af projektet kan tages af Naalakkersuisut (eller tilsvarende af en kommunebestyrelse). Det understreges for en god ordens skyld, at trin 1 – 4 har en forberedende karakter, og at den endelige beslutning om valg af organisations- og finansieringsmodel først træffes efter trin 5.

Det er Naalakkersuisuts målsætning, at sektorplaner for områderne, herunder prioriterede anlægssektor-planer, skal være udgangspunktet for den politiske stillingtagen og prioritering af anlægsprojekter. Det kan derfor med fordel allerede i sektorplanen være fastlagt, at det skal undersøges nærmere, om et projekt kan gennemføres som OPP.

UDKAST

Figur 1 kapitel 2

Illustration af skridt for skridt guide



UDKAST

Skridt 1 – egnethedsvurdering

Egnethedsvurderinger har til formål at afdække, om det vil være fordelagtigt for det offentlige at anvende en OPP eller en OPP-lignende model i forhold til realisering af et anlægsprojektet.

Denne **egnethedsvurdering** skal inddrage følgende overvejelser:

- Kan den offentlige part definere, hvad behovet er for at købe en bestemt ydelse hos en privat part igennem længere tid, f.eks. op til 30 år? Eksempelvis vil det i forbindelse med et projekt omhandlende anlæg af en vej være muligt for den offentlige part at fastlægge et behov for vejen over en længere periode, mens det f.eks. ikke vil være muligt at definere behovet i samme lange periode i forhold til en IT-leverance.
- Er det muligt i forhold til den ydelse, som skal købes:
 - at beskrive den i funktioner (ved anvendelse af funktionskrav som betyder, at ordregiver definerer en række funktioner, som f.eks. bygningen skal leve op til i stedet for at udarbejde nogle specifikke og udførligt beskrevne krav til bygningen, idet der dog skal defineres specifikke og udførlige krav til løbende drift og vedligeholdsstand),
 - at definere den ønskede tilstand af byggeriet eller anlægget ved aftaleophør defineres tilstrækkeligt præcist på forhånd, og
 - er der villighed til at ville lade den private part vælge den mest hensigtsmæssige løsning?
- Er rammebetingelserne stabile og forudsigelige?
- Er den teknologiske udvikling uden store spring? Eksempelvis vil det være yderst kompliceret at gøre brug af en lang OPP-kontrakt i forhold til et IT-udviklingsprojekt, idet den teknologiske udvikling kan medføre behov for videreudvikling eller anvendelse af helt ny teknologi, hvilket ikke kan beskrives på forhånd. Med andre ord skal den løsning eller bygning, som OPP-aftalen omhandler, have relevans og være tidssvarende de næste mange år.
- Har den private part mulighed for kommercielle indtjeningsmuligheder, f.eks. opkrævning af passagerafgifter ud over den ydelse, som skal leveres til den offentlige part?
- Er der et tilstrækkeligt antal tilbudsgivere, som vil byde på opgaven?
- Forventes der totaløkonomiske fordele ved at gennemføre projektet i en OPP eller OPP-lignende struktur, der gør at der ved at anlægge en livstidsbetragtning gør det hensigtsmæssigt at anvende en sådan model?

Ovenstående forhold er afgørende for, om der kan laves udbudsmateriale og opnås relevante tilbud til en konkurrencedygtig pris. I den forbindelse er det vigtigt at understrege, at indgåelse af en OPP-kontrakt med en privat aktør kræver gennemførelse af en forudgående udbudsproces.

Grundlæggende skal det derfor altid overvejes, om den offentlige part har ressourcerne og ekspertisen til at kaste sig ind i et OPP projekt. Det er langt mere kompliceret end almindelige kontrakter, pga. de mange elementer der indgår (opførelse, drift, finansiering), den lange tidshorizont, de (måske) mange involverede og de særlige problemstillinger. Der kræves således mange ressourcer og megen indsigt for at få defineret, udbudt og kontraheret et OPP projekt.

I forbindelse med egnethedsvurderingen er det også vigtigt, at den offentlige part, som overvejer at gøre brug af en OPP eller OPP-lignende kontrakt, gør sig overvejelser om, hvilke kompetencer der er nødvendige at tilknytte i relation til gennemførelsen af udbuddet. Det er særligt vigtigt at tilknytte en advokat/juridisk rådgiver med kompetencer inden for og erfaring med OPP, idet der er en række forhold i et OPP-aftalegrundlag, som kræver særlige forudsætninger, herunder de ophørsbestemmelser der skal beskytte den offentlige part, hvis aftalen misligholdes.

Det vil i udgangspunktet være nødvendigt med ekstern bistand, men ikke tilrådeligt at overlade det fulde ansvar for hele processen. Det er afgørende med intern ekspertise, der kan vurdere, beslutte og give den eksterne rådgiver det rigtige modspil.

Yderligere er det også vigtigt at understrege, at beslutning om et projekt er egnet som et OPP eller et OPP-lignende projekt beror på en samlet vurdering. Det vil med andre ord sige, at der ikke kan udarbejdes en tjekliste, hvor det kan konkluderes entydigt, at såfremt der er flere bekræftende svar end det modsatte, vil en OPP eller OPP-lignende gennemførelsesform være en god ide. Dog er den afgørende parameter for egnethedsvurderingen spørgsmålet om totaløkonomi. Hvis der er totaløkonomiske fordele, er det relevant at undersøge muligheden for et OPP eller OPP-lignende projekt nærmere. Når det er konstateret, hvorvidt et projekt er OPP-egnet, skal der tages stilling, hvorledes projektet skal finansieres.

UDKAST

Skridt 2 – valg af finansieringsform

Et OPP-projekt eller et OPP-lignende projekt kan finansieres på mange forskellige måder, jf. bilaget. Der findes ikke én *standardløsning*. Derfor skal der i forbindelse med hvert enkelt projekt tages stilling til hvilken finansieringsform, der er mest fordelagtig.

Et OPP-projekt eller et OPP-lignende projekt kan finansieres på følgende måder:

- **Privat finansiering**, hvor den offentlige part betaler en rådighedsbetaling fra godkendt ibrugtagning af anlægget indtil kontraktens udløb. I nogle tilfælde vil den offentlige part også være forpligtet til at købe anlægget tilbage ved kontraktens udløb til en forudbestemt pris.
- **Privat finansiering i anlægsfasen**, hvor den offentlige part køber anlægget fra OPP-leverandøren ved godkendt ibrugtagning, hvorefter den private part er forpligtet til at drive og vedligeholde anlægget i OPP-kontraktens løbetid til en pris oplyst i forbindelse med tilbudsafgivelsen. Typisk skal leverandøren stille en garanti for sine forpligtigelser i driftsfasen.
- **Offentlig finansiering**, hvor anlægget betales i rater i anlægsperioden, og den offentlige part herefter betaler en driftsbetaling til leverandøren i kontraktperioden. Disse former for kontrakter kaldes OPS kontrakter eller i nogle sammenhænge OPP-light eller samlet udbud.
- **Den særlige infrastrukturfinansieringsmodel:** Finansierings- og organisationsmodel som indebærer etablering af et 100% selvstyrejet selskab, som står for planlægning, design, finansiering samt anlæg og eventuel drift af et større infrastrukturprojekt. Finansieringen er i denne model baseret på, at det selvstyrejede selskab optager lån på de finansielle markeder med eller uden erklæringer fra selvstyret. Denne model vil kun undtagelsesvist kunne finde anvendelse i forbindelse med store komplekse kapitalintensive anskaffelser af vital betydning for den landsdækkende infrastruktur indeholdt i de nationale sektorplaner.

Ovenstående finansieringsformer kan kombineres afhængig af det enkelte projekts karakteristika. Udover den betaling den private part modtager fra den offentlige part, er det også vigtigt at indregne eventuelle kommercielle indtægter som f.eks. passagerafgifter, parkeringsbilletter og lignende som en del af den private part indtjeningsgrundlag.

En helt afgørende forudsætning for et OPP-projekt med sådanne kommercielle elementer eller anvendelsen af den særlige infrastrukturfinansieringsmodel er, at der findes et marked, der kan understøtte projektet. Med et marked, der kan understøtte projektet, menes et kommercielt

indtjeningsgrundlag, f.eks. at der kan opkræves passageafgift på en bro, indtægter fra badebilletter solgt til privatpersoner i en svømmehal eller start- og landingsafgifter fra en landingsbane.

Nedenstående oversigt illustrerer sammenhængen mellem projektets karakteristika og finansieringsformen. Som nævnt indledningsvist i dette afsnit findes der ikke en standard finansieringsløsning, men der findes derimod en række forskellige finansieringsmuligheder. Tabellen nedenfor skal derfor ses som retningsgivende og ikke et facit ift. projektets karakteristika og dertilhørende finansieringsmulighed. Eksempelvis vil et projekt med oplagte totaløkonomiske fordele kunne finansieres med såvel offentlig som privat finansiering. Et projekt med mulighed for delvis brugerbetaling egner sig godt som et OPP projekt med privat finansiering, mens et projekt med mulighed for finansiering ved hjælp af brugerbetaling kan finansieres via den særlige infrastruktur finansieringsmodel.

(X) er et udtryk for, at finansieringsmodellen ikke er den mest oplagte model for projektet, men dog vil kunne anvendes.

Tabel 1 kapitel 2

	Traditionel gennemførelsesform	OPP m. privat finansiering i anlægsfasen	OPP m. offentlig finansiering	Den særlige infrastruktur finansieringsmodel	OPP m. privat finansiering
Totaløkonomisk fordele		X	X	(X)	X
Mulighed for kommercielle indtægter		(X)	(X)	X	X
Finansiering af projektets lånedel via brugerbetaling				X	

Som det fremgår af tabellen ovenfor finder den såkaldte "Traditionelle gennemførelsesform" (fuldt offentlig finansiering) anvendelse ved projekter uden mulighed for væsentlige indtægter og økonomiske fordele.

Det er vigtigt, at der i forbindelse med valg af finansieringsform tages højde for de styringsmæssige rammebetingelser, der knytter sig til indgåelse af OPP eller OPP-lignende kontrakter – se skridt 3.

UDKAST

Skridt 3 – styringsmæssige rammer (relevant for OPP med privat finansiering og den særlige infrastrukturfinansieringsmodel)

Såfremt der anvendes en OPP model med privat finansiering eller den særlige infrastrukturfinansieringsmodel, er det vigtigt at tage højde for følgende styringsmæssige rammer.

Relevant for OPP med privat finansiering

Det er hensigten med OPP-vejledningen, at den skal skabe rammerne for, at totaløkonomisk bæredygtige projekter kan gennemføres. Samtidig er det også hensigten med OPP-vejledningen, at den skal understøtte en holdbar gældsudvikling, hvor regningen for nye veje, tunneller, skoler mv. ikke sendes videre til fremtidige generationer ved at bruge OPP som en skjult lånoptagelse og dermed gældsætning.

Derfor reguleres anvendelse af OPP med privat finansiering på følgende måde:

1. Den offentlige part, som ønsker at indgå en OPP-kontrakt med privat finansiering, skal udarbejde en budgetøkonomisk analyse og plan (herefter plan) for, hvorledes det sikres, at denne kan leve op til de økonomiske forpligtigelser i kontrakten. Det er særligt vigtigt at have fokus på at have penge til eventuelle tilbagekøbsforpligtigelser. En tilbagekøbsforpligtigelse består i, at den offentlige part efter en årrække skal købe f.eks. bygningen tilbage fra OPP-leverandøren til en forudbestemt pris.
2. Der er flere forskellige værktøjer, som kan tages i anvendelse i forhold til planen. En mulighed er, at en del af anlægssummen betales til OPP-leverandøren ved godkendt ibrugtagning. En anden mulighed er, at en del af anlægssummen deponeres på en spærret konto og frigives over en årrække, eller hensættes til at betale tilbagekøbet af anlægget.
3. Departementet for Finanser skal godkende finansieringsplanen, der vil indgå som en del af den samlede vurdering af, om projektet kan gennemføres.

Det er ikke hensigten, at udarbejde en række specifikke krav til planen. Dette skyldes, at alle projekter er unikke, hvorfor vurderingen skal være i stand til at rumme forskellige projekter.

Eksempel: Planen kan eksempelvis inkludere, at såfremt den offentlige part indgår en OPP-kontrakt med en privat part om anlæg, drift og finansiering af et vandkraftværk med en anlægssum på 200 mio. kr. skal den pågældende offentlige part deponere 100 mio. kr. ved godkendt ibrugtagning. Såfremt den offentlige part derimod betaler OPP-leverandøren 50 mio. kr. ved godkendt ibrugtagning, skal den offentlige part deponere 50 mio. kr., således at der samlet set tages 100 mio. kr. op ad den offentlige parts kasse/likvider ved godkendt ibrugtagning svarende til 50 % af anlægssummen.

Relevant for den særlige infrastrukturfinansieringsmodel

- Såfremt den særlige infrastrukturfinansieringsmodel ønskes anvendt i forhold til projektet, skal det sandsynliggøres/dokumenteres, at projektet kan generere et indtægtsgrundlag, der kan sikre, at drift og vedligehold kan betales løbende i kombination med renter og afdrag på lån til anlægsinvesteringen. Den maksimale tilbagebetalingstid på lånet er afhæng af anlæggets levetid.

Skridt 4 – økonomisk vurdering

Den økonomiske vurdering af et potentielt OPP forudsætter flere delanalyser, herunder særligt en totaløkonomisk og en budgetøkonomisk analyse, eventuelt suppleret med en velfærdsøkonomisk analyse.

Den budgetøkonomiske analyse er særligt væsentlig, idet der er et behov for at vurdere, om den offentlige part har likviditet og økonomisk råderum til at gennemføre projektet. En velfærdsøkonomisk analyse kan være relevant ved større projekter som en supplerende analyse. *”Vejledning i fremstilling af samfundsøkonomiske konsekvensvurderinger”* indeholder nærmere beskrivelse, der kan bidrage til udarbejdelse af budget- og velfærdsøkonomiske analyser.

Den totaløkonomiske vurdering skal dokumentere, at det er hensigtsmæssigt at gennemføre projekter med den valgte organisations- og finansieringsform.

Den totaløkonomiske analyse skal udarbejdes i overensstemmelse med standarder fastlagt af Departementet for Finanser og Skatter, jf. bilagene til nærværende politik. Departementet for Finanser og Skatter kan yde vejledning om udarbejdelsen af vurderingen, men det er vigtigt at understrege, at det er projektets ejer, der har ansvar for udarbejdelsen af analysen og afholder eventuelle rådgiverudgifter i forbindelse hermed.

Udgangspunktet for analysen er en sammenligning af den planlagte OPP-model med den situation, hvor den offentlige part selv gennemfører projektet på traditionel vis via de offentlige kasser. Første skridt er at definere OPP-projektet og sammenligningsgrundlaget, herunder alle pengestrømme relateret til hver organisationsmodel. Typisk vil pengestrømmene være:

- **OPP-model med privat finansiering:** rådighedsbetalinger i løbet af kontraktperioden og tilbagekøb ved kontraktens udløb.

- **Traditionel offentlig model:** anlægsomkostninger, udgifter til drift og vedligehold i samme periode som i OPP-kontrakten samt risikotillæg i anlæg og driften. Med risikotillæg i anlæg og driften menes, at den risiko, som en offentlig part påtager sig, når en offentlig part er bygherre, skal regnes ind/kapitaliseres, når der sammenlignes med en OPP-kontrakt. Dette skyldes, at det er OPP-leverandøren, der er bygherre i et OPP-projekt og påtager sig risiciene knyttet hertil, f.eks. risiciene for forsinkelser og fordyrelser. Når en offentlig part er bygherre, er det den offentlige part, der påtager sig disse risici. Dette skal regnes ind i sammenligningsgrundlaget for at sikre et retvisende beslutningsgrundlag.

Omkostningerne for hver organisationsmodel skal herefter tilbagediskonteres til år 0 for at finde nutidsværdien af pengestrømmene relateret til hvert projekt for at skabe et sammenligningsgrundlag.

Det er vigtigt at understrege, hvert projekt har unikke karakteristika, hvorfor den totaløkonomiske vurdering skal tilpasses det enkelte projekt.

Yderligere er det også vigtigt at understrege, at beslutning om gennemførelsesform (f.eks. OPP eller traditionel offentlig model) ikke bør tages alene ud fra en mindre forskel i nutidsværdiberegningerne, idet der altid vil være usikkerhed forbundet med beregningerne. Derfor bør valg af gennemførelsesform bero på en samlet vurdering – dvs. en kombination af beregninger og en række kvalitative faktorer, såsom overvejelser om risikofordeling og innovation – ved at bringe private aktører i spil mv.

I Bilag 2 er det illustreret, hvorledes en totaløkonomisk vurdering kan foretages.

Skridt 5 – gældsætning i relation til OPP

Omfanget af selvstyrets og kommunernes gæld er vigtig af flere grunde:

- Gælden skal kunne forrentes og afdrages uden væsentlige ændringer i skatteudskrivningen og/eller serviceniveau/driftsudgifter – med mindre der samtidig træffes beslutninger, der ændrer på disse forhold.
- Gældens omfang vil af nuværende og kommende långivere, potentielle investorer og andre til enhver tid indgå i en vurdering af, om Landskassen og kommunerne har en bæredygtig økonomi. Herved forstås, at kendte indtægter på såvel kort som lang sigt kan dække forventede driftsudgifter, reinvesteringer i anlæg og tilbagebetaling af gæld med tilhørende renter.

Låntagning er derfor særskilt reguleret i budget- og regnskabsloven for selvstyret og kommunerne.

Tabel 2 kapitel 2

I budget- og regnskabslovens § 6 hedder det blandt andet:

§ 6. Naalakkersuisut kan alene optage eller give tilladelse til optagelse af lån til investering i bolig-, erhvervs- eller infrastrukturprojekter, såfremt brugerbetaling, reducerede offentlige udgifter eller afledte offentlige merindtægter som minimum kan finansiere de med lånet forbundne renter og afdrag. Det er endvidere en betingelse, at de nævnte investeringer skal understøtte den langsigtede finanspolitiske holdbarhed.

Stk. 2. Stk. 1 finder tilsvarende anvendelse på følgende finansieringsformer:

- 1) at påtage sig andre gældsforpligtelser
- 2) at påtage sig garanti- eller andre eventualforpligtelser,
- 3) at indgå finansielle leasingaftaler, eller
- 4) at indgå aftaler om offentligt privat partnerskab o.l.

I lovens § 24 forudsættes det, at kommunerne i udgangspunktet ikke kan optage lån uden tilladelse fra Naalakkersuisut, mens § 33 regulerer opgørelsen af gæld.

Principielt skal selvstyret, kommuner og aktieselskaber opgøre

- Den rentebærende gæld opgjort brutto
- Den nettorentebærende gæld, det vil sige rentebærende gæld fratrukket likvide aktiver
- Den konsoliderede nettorentebærende gæld, det vil sige nettorentebærende gæld fratrukket intern gæld, det vil sige gæld mellem selvstyret og kommuner og mellem selvstyret og selvstyrejede aktieselskaber.

Ved vurderingen af hvorvidt forpligtelser i et OPP-projekt skal medregnes i opgørelser af henholdsvis Landskassens og kommunernes gæld skal særligt lægges vægt på hvilken part, der bærer risikoen i projektets forskellige faser. Den offentlige part vurderer dette med afsæt i gældende regnskabspraksis og afholder eventuelle rådgiverudgifter i tilknytning hertil. Den offentlige parts vurdering bør underkastes en særskilt ekstern vurdering af et uafhængigt godkendt revisionsfirma, såfremt anlægssummen overstiger et større beløb, eksempelvis 25 mio. kr. Nærmere bestemmelser derom forventes fastsat i en bekendtgørelse i medfør af budget- og regnskabsloven.

Oplysninger om gæld også i forbindelse med OPP-projekter skal indberettes til Departementet for Finanser og Skatter, som overvåger udviklingen i den samlede gæld for Landskassen, kommunerne og de offentligt ejede aktieselskaber. Det forventes, at der i en bekendtgørelse i medfør af budget- og regnskabsloven vil blive fastsat nærmere bestemmelser herom.

Indregning af forpligtelser i forbindelse med OPP aftaler

Hvorvidt et OPP-projekt skal behandles som et offentligt lån og dermed indgå i opgørelsen af gælden afhænger af risikodelingen i det pågældende projekt:

Tabel 3 kapitel 2

- Hvis den private part påtager sig hovedparten af anlægsrisiciene og hovedparten af efterspørgsels- og/eller tilgængelighedsrisiciene, skal ikke medregnes i gældsopgørelsen. Hvis den private part ikke påtager sig hovedparten af risiciene, skal OPP-forpligtelsen medregnes i den offentlige gæld.

Hvorvidt forpligtelser knyttet til et OPP-projekt eller et OPP-lignende projekt skal medregnes i den samlede offentlige gæld, vil bero på en vurdering foretaget af det ressortansvarlige departement for finansområdet, der baserer sig på gældende standarder på området. Som en rettesnor og overordnet indikator kan tilgangen illustreres således:

Tabel 4 kapitel 2

Regnskabsførelse af OPP aftaler

	Risikotype			Indgår i den offentlige gæld?
	Anlægsrisiko	Efterspørgselsrisici	Tilgængelighedsrisici	
Hvem bærer risikoen?	Det offentlige	Det offentlige	Det offentlige	Ja
			Den private part	Ja
		Den private part	Det offentlige	Ja
			Den private part	Ja
	Den private part	Det offentlige	Det offentlige	Ja
			Den private part	Nej*
		Den private part	Det offentlige	Nej*
			Den private part	Nej*

*Med mindre der er andre mekanismer, som overfører risici til den offentlige part. Kilde: EUROSTAT og EIB.

UDKAST

Bilag 1 – introduktion til OPP modeller

Baggrund

Begrebet "OPP" dækker over forskellige former for offentlig privat partnerskab og samarbejde og er en kontraktform, hvor et privat selskab projekterer, udfører, driver og vedligeholder samt finansierer et offentligt byggeri eller anlæg.

Baseret på de danske og europæiske erfaringer med OPP findes der overordnet 3 forskellige typer af OPP, herunder:

- Den klassiske OPP-model, baseret på rådighedsbetalinger
- OPP med kommercielt indhold
- Den særlige infrastrukturfinansieringsmodel

Herudover findes de såkaldte OPS modeller eller OPP med offentlig finansiering, som dækker over samarbejde reguleret i en kontrakt mellem en offentlig part og en privat part omhandlende anlæg og drift af et anlæg. Den offentlige part betaler typisk i rater i anlægsperioden for opførelsen af aktivet/anlægget ligesom i en totalentreprise.

1. Den klassiske OPP-model

Denne model bygger på, at en privat OPP-operatør (evt. et konsortium) får tildelt en kontrakt, hvori det pålægges operatøren at designe, projektere, finansiere og etablere et anlæg samt efterfølgende at drive og vedligeholde anlægget (inklusive reinvesteringer) i den resterende kontraktperiode, som typisk varierer mellem 20 og 30 år.

Betalingen fra den offentlige part (ordregiver) til den private part (leverandør) vil bestå af en rådighedsbetaling. Denne betaling vil være knyttet til en række krav, som er specificeret i OPP-kontrakten. Således stiller OPP-leverandøren i OPP-kontraktens løbetid anlægget til rådighed for ordregiver mod betaling af et fast vederlag, der årligt reguleres, jf. et foruddefineret prisudviklingsindeks.

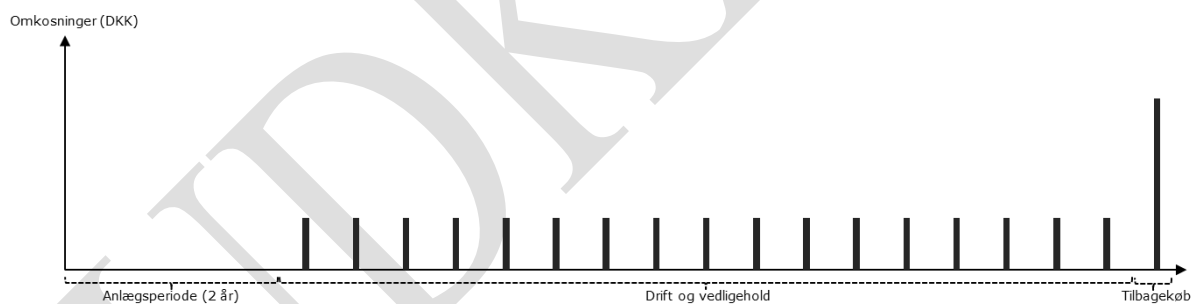
OPP-kontrakten indeholder ofte en økonomisk incitamentsstruktur, der understøtter og forstærker partnerskabet mellem ordregiver og leverandør.

Ved udløb af aftalen kan anvendes forskellige former for regulering. Det mest typiske scenarium er, at kontrakten indeholder en såkaldt krydsende option, hvor den offentlige part har ret til at købe, og hvor den private part har ret til at sælge f.eks. skolen eller hospitalet (det aktiv som OPP-kontrakten omhandler) til en foruddefineret pris, f.eks. i størrelsesordenen 55 % af de initiale anlægsomkostninger i forbindelse med en 30-årig kontrakt. Indeholder projektet kommercielle elementer (det vil sige at der ud over f.eks. udlejning til det offentlige også foregår kommercielle aktiviteter med dertil hørende kommercielle indtægter), er det muligt, at OPP-kontrakten ikke indeholder et tilbagekøb, men at det er OPP-selskabet, der ejer anlægget ved kontraktens udløb.

En fordel ved den klassiske OPP-model er, at den ofte resulterer i et totaløkonomisk fordelagtigt projekt, når anlæg og drift samles i én kontrakt. Samtidig vil OPP-leverandøren ofte have større incitament til at overholde tidsplanen, da rådighedsbetalingerne først falder efter ibrugtagning af anlægget. Således lægges størstedelen af anlægsrisikoen over på den private part. Oftest vil denne model være dyrere at finansiere sammenlignet med egenfinansiering. Dette afledes af, at en OPP-leverandør vil kræve et afkast for at påtage sig risici. Den ekstra betaling kan betragtes som en forsikringspræmie for den offentlige part for at overføre risici til den private part.

Figur 2 kapitel 2

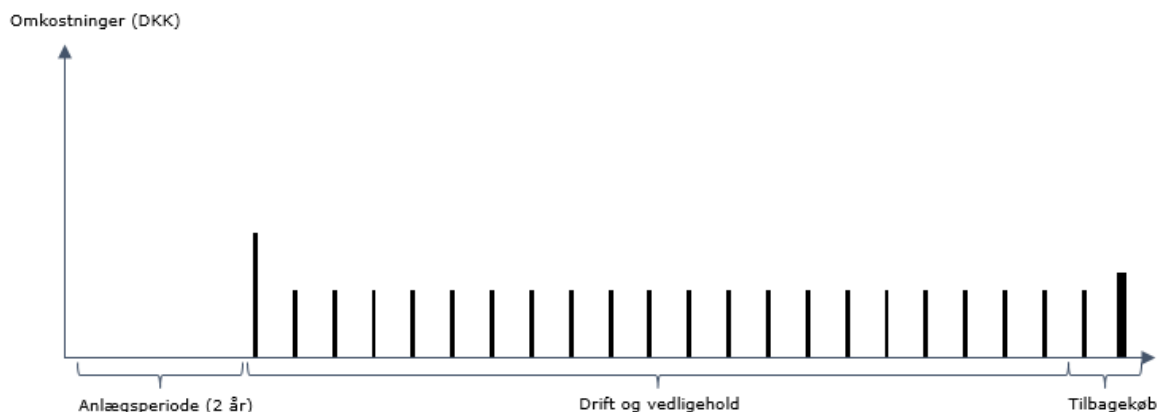
Betalingsstrømmene for den klassiske OPP-model skitseres nedenfor:



Ovenstående skitse afspejler et scenarie med 2 anlægsår og en efterfølgende driftsperiode, hvor den offentlige part betaler en årlig rådighedsbetaling og tilbagekøber anlægget ved kontraktens udløb.

Det er muligt, at den offentlige part betaler for hele eller dele af anlægget ved godkendt ibrugtagning. I denne situation kan betalingsprofilen se således ud (det antages, at noget af anlægget betales ved godkendt ibrugtagning):

Figur 3 kapitel 2



2. OPP med kommercielt indhold

Denne model indeholder et kommercielt element, men har derudover en række af de samme karakteristika som den klassiske OPP-model.

Modellen bygger (ligesom den klassiske OPP-model) på, at en privat OPP-leverandør (eventuelt et konsortium) får tildelt en kontrakt, hvor det pålægges leverandøren at designe, projektere, finansiere og etablere et anlæg samt efterfølgende at drive og vedligeholde anlægget (inklusive reinvesteringer) i den resterende kontraktperiode, som typisk varierer mellem 20 og 30 år.

I driftsperioden har OPP-leverandøren mulighed for at sælge en række ydelser til andre. Eller med andre ord: Drive erhverv i relation til det anlæg, som OPP-kontrakten omhandler. Det kommercielle element betyder også, at en OPP-aftale kan have karakter af en koncessionsaftale, hvor en leverandør designer, opfører, driver og vedligeholder et anlæg i en kontraktperiode mod at få retten til at opkræve brugerbetaling. Med denne struktur kan tilbudsgiveren vælge at tilbyde en positiv eller en negativ koncessionsbetaling. En negativ koncessionsbetaling er et udtryk for, at OPP-leverandøren vil yde betaling for at have retten til at opkræve brugerbetaling relateret til anlægget. Denne situation vil således være gældende, hvor leverandøren ser et større indtjeningspotentiale.

Ved udløb af aftalen anvendes samme former for regulering som ved den klassiske OPP-model.

3. Den særlige infrastrukturfinansieringsmodel

Finansierings- og organisationsmodel som indebærer etablering af et 100% selvstyrejet selskab, som står for planlægning, design, finansiering samt anlæg og eventuel drift af et større infrastrukturprojekt. Finansieringen er i denne model baseret på, at det selvstyrejede selskab optager lån på de finansielle markeder med eller uden erklæringer fra selvstyret. Denne model vil kun undtagelsesvist kunne finde anvendelse, og kun i forbindelse med store komplekse kapitalintensive anskaffelser af vital betydning for den landsdækkende infrastruktur indeholdt i de nationale sektorplaner

Finansieringen er i denne model baseret på, at det selvstyrejede selskab optager lån på de finansielle markeder eller som genudlån fra selvstyret. Der opkræves i denne model brugerbetaling, som – efter afholdelse af udgifter til drift og vedligehold – anvendes til betalinger af rente og afdrag på lånene.

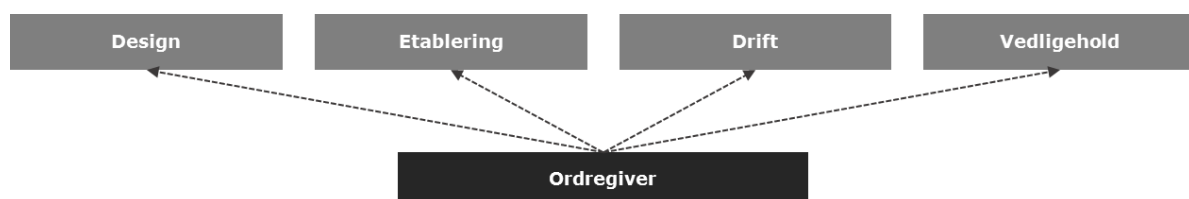
Totaløkonomi og risikoallokering

Den offentlige parts rolle er væsentligt anderledes ved et offentligt organiseret byggeri sammenholdt med dennes rolle i forbindelse med et OPP-projekt.

I et traditionelt offentligt organiseret projekt vil den offentlige part være omdrejningspunktet i processen vedrørende byggeriet i anlægs- og i driftsfasen forstået på den måde, at det er den offentlige part, som styrer hele processen i anlægsfasen, i forbindelse med ibrugtagning og i relation til drift og vedligehold af bygningen. Dette betyder også, at den offentlige part er ansvarlig for at koordinere væsentligt flere snitflader end ved et OPP-projekt, hvilket igen medfører væsentlig flere risici for den offentlige part.

Figur 4 kapitel 2

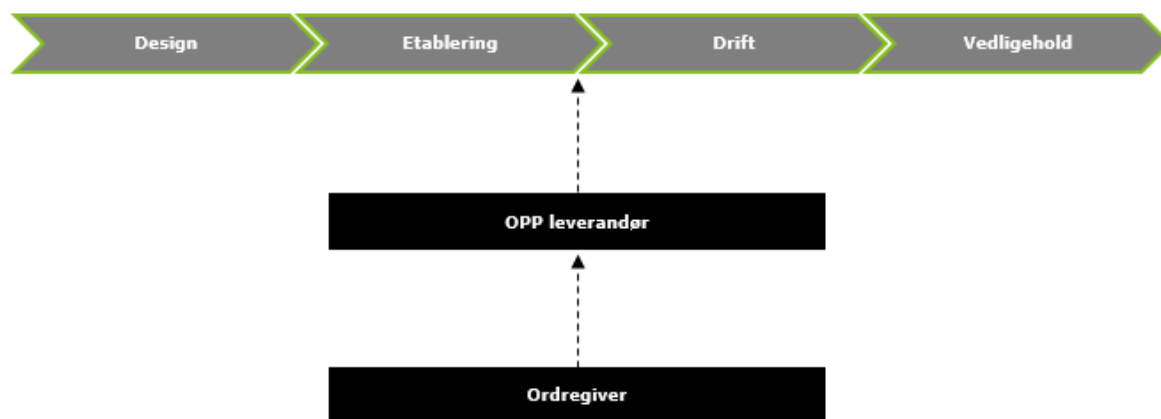
Den offentlige ordregivers rolle kan illustreres således ved et traditionelt organiseret byggeri:



Den offentlige parts rolle er som nævnt betydeligt anderledes ved et OPP-projekt, som illustreret nedenfor, idet det er OPP-leverandøren, som er ansvarlig for at styre processen i alle faser. Den offentlige part får styring via en kontrakt og skal således blot sikre, at OPP-leverandøren leverer funktionerne beskrevet i kontrakten i den stand, som kontrakten foreskriver.

Figur 5 kapitel 2

Oversigt over snitflader ved et OPP-projekt:



En begrundelse for at anvende OPP er således at sikre, at den part, der bedst kan håndtere en given risiko – og dermed levere den til lavest mulige pris – også er ansvarlig herfor. Dette sikrer således det totaløkonomisk mest fordelagtige projekt. Et totaløkonomisk fordelagtigt projekt skal ikke nødvendigvis tolkes som et projekt, der samlet set bliver billigere, men derimod at den offentlige part har mulighed for at få mere for pengene og løber en mindre risiko. Dette skyldes, at den private part er økonomisk ansvarlig for opførelsen og den efterfølgende drift af anlægget. Den totaløkonomiske tilgang opnås således ved, at OPP-leverandøren har incitament til at sammentænke etablering med efterfølgende drift og vedligehold i hele kontraktperioden.

Totaløkonomi: konkrete eksempler

Bygge- og anlægsfasen

Ved et traditionelt organiseret bygge- og anlægsprojekt har den offentlige ordregiver ansvaret for, at byggeriet bliver færdiggjort til tiden og til budgettet. Det er ikke unormalt, at offentlige anlægsprojekter bliver forsinket eller dyrere end budgetteret. Alle disse forhold medfører en meromkostning for den offentlige sektor. Ved at anvende en OPP eller OPP-lignende konstruktion kan den offentlige sektor i fokusere på at levere sine kerneydelser, mens det udliciteres til en privat part at være bygherre, herunder at opbygge en byggeorganisation og påtage sig de risici der er forbundet hermed.

Ibrugtagning

I forbindelse med ibrugtagning af en bygning eller et anlæg er der altid en række forhold relateret til idriftsættelsen af bygningen eller anlægget og koordineringen mellem en række forskellige entreprenører og driftsoperatører, som kan være ressourcekrævende. Eksempelvis kan indkøringen af en bygnings ventilationssystem kræve mange ressourcer. I forbindelse med et OPP-projekt vil det være OPP-leverandørens ansvar at sikre en gnidningsfri ibrugtagning, herunder at alle de tekniske installationer i bygningen fungerer, jf. kravene i kontrakten.

Drift og vedligehold

En korrekt udformet OPP-aftale skal sikre, at en bygning eller et infrastrukturaktiv vedligeholdes løbende i kontraktperioden. Dette skyldes, at leverandøren i sit tilbud skal indregne prisen på det løbende vedligehold, og at leverandøren er kontraktligt forpligtiget til at sikre, at vedligeholdelsen finder sted. På denne måde kan anvendelse af OPP være med til at sikre, at der ikke opstår store vedligeholdelsesefterslæb i relation til den offentlige bygningsmasse.

Der findes en række forskellige kontraktuelle værktøjer, som kan tages i brug for at sikre, at vedligehold finder sted. Først og fremmest er det væsentligt at kræve, at leverandøren i forbindelse med sit tilbud vedlægger tilbuddet en drifts- og vedligeholdelsesplan.

Herudover kan der f.eks. stilles krav om, at penge til drift og vedligehold sættes ind på en spærret konto, hvor den offentlige part hele tiden kan følge med i, om de i drifts- og vedligeholdelsesplanen forudsatte beløb trækkes fra kontoen. Yderligere kan den offentlige part med fordel have transport i

kontoen i en misligholdelsessituation, således at den offentlige part har adgang til midler til drift og vedligehold i tilfælde af OPP-leverandørens konkurs.

UDKAST

Bilag 2 – eksempel på totaløkonomisk vurdering

Bilag 2 har til formål at illustrere, hvorledes den totaløkonomiske vurdering af et OPP eller OPP-lignende projekt kan foretages. Det er dog vigtigt at understrege, at alle projekter har unikke karakteristika, hvorfor den totaløkonomiske vurdering skal tilpasses det enkelte projekt.

Udgangspunktet for analysen er en sammenligning af den planlagte OPP-model med den situation, hvor den offentlige part selv gennemfører projektet. Første skridt er at definere OPP-projektet og sammenligningsgrundlaget, herunder alle pengestrømmene relateret til hver organisationsmodel. Typisk vil pengestrømmene være:

- **OPP-model:** rådighedsbetalinger over kontraktperioden og tilbagekøb ved kontraktens udløb
- **Traditionel offentlig model:** anlægsomkostninger, udgifter til drift og vedligehold i samme periode som i OPP-kontrakten samt risikotillæg i anlæg og driften.

Omkostningerne for hver organisationsmodel skal herefter tilbagediskonteres til år 0 for at finde nutidsværdien af pengestrømmene relateret til hvert projekt for at skabe et sammenligningsgrundlag.

Til diskontering af pengestrømmene skal der vælges en diskonteringsrente. Diskonteringsrenten indeholder bl.a. forventningerne til fremtidig teknologisk udvikling, kompensation for påtaget risiko og alternative investeringsmuligheder. Valg af diskonteringsrente skal ske i overensstemmelse med *Vejledning i fremstilling af samfundsøkonomiske konsekvensvurderinger*.

Yderligere skal der i *den traditionelle offentlige model* tillægges et risikotillæg, som skal afspejle de risici, som den offentlige part påtager sig ved denne organisationsmodel. Dette skyldes, at prisen på offentlig og privat finansiering ikke kan sammenlignes retvisende, uden at der korrigeres for risici. Det betyder med andre ord, at der skal tages højde for de risici, som flyttes over til OPP-leverandøren ved OPP-scenariet for at kunne sammenligne de 2 scenarier retvisende. ,

Tabel 1 bilag 2

Ved hvert enkelt projekt skal der tages særskilt stilling til, hvor stort risikotillægget skal være, og tillægget skal bl.a. inkludere følgende elementer:

- Risiko for forsinkelser og fordyrelser i anlægsfasen
- Risikoen for fordyrelser i driftsfasen
- Risikoen relateret til ibrugtagningen af anlægget, som OPP'et omhandler
- Renterisiko.

Der kan være meget stor variation i fastsættelsen af risikotillægget fra projekt til projekt.

Risikotillægget kan f.eks. variere mellem 5 % og 12 % af anlægssummens størrelse og op til 10 % af summen af driftsomkostningerne i projektets enkelte år. Det skal i forbindelse med udarbejdelsen af den totaløkonomiske analyse beskrives og dokumenteres, hvordan risikotillægget er fastsat.

Eksempel på totaløkonomisk nutidsværdiberegning

Udførelsen af en totaløkonomisk beregning, hvor nutidsværdien af et OPP-scenarie sammenlignes med nutidsværdien i en traditionel offentlig model, illustreres i det efterfølgende. Det antages, at der er tale om et undervisningsbyggeri.

OPP-kontrakten omhandler i dette illustrative eksempel en 20-årig kontraktperiode og en krydsende option ved kontraktens udløb. En krydsende option giver den offentlige part ret til at købe og den private part ret til at sælge de opførte undervisningsfaciliteter til en foruddefineret pris.

For at fastsætte nutidsværdien af OPP-projektet tilbagediskonteres den årlige rådighedsbetaling over den 20-årige kontraktperiode. Yderligere antages det, at den krydsende option ved kontraktens udløb udnyttes, så tilbagekøbet indregnes i nutidsværdien.

Tabel 2 bilag 2

Nutidsværdiberegning af OPP scenariet

		2017	2018	2019	2020	2022	2024	2030	2038
Rådighedsbetaling	t.kr.	-	-	(9.309)	(9.449)	(9.734)	(10.029)	(10.966)	(12.353)
Tilbagekøb	t.kr.	-	-	-	-	-	-	-	(64.870)
Samlede omkostninger	t.kr.	-	-	(9.309)	(9.449)	(9.734)	(10.029)	(10.966)	(77.223)
Diskonteringsfaktor	faktor	0,97	0,92	0,87	0,83	0,74	0,67	0,48	0,31
Nutidsværdi af pengestrømme	t.kr.	-	-	(8.131)	(7.819)	(7.229)	(6.683)	(5.282)	(24.127)
Summeret nutidsværdi	t.kr.	<u>(135.196)</u>							

I forhold til den traditionelle offentlige model opstilles alle omkostninger i den 20-årige periode, hvilket i dette tilfælde indebærer anlægsinvesteringen, som antages betalt i rater over byggeperioden. Anlægssummen tillægges 5 % som følge af den førmtalte øgede risiko. Hertil kommer, at de budgetterede udgifter til drift og vedligehold også skal indgå i beregningen i alle årene i driftsperioden. Dette forhold er ofte et stort problem at få analyseret til brug for en sammenligning. Udgifter til drift og vedligehold er typisk den største omkostning set over eksempelvis 20-30 år. Den er svær at fastsætte på forhånd. Dels afhænger den af udførelsen, herunder design og materialevalg, dels påvirkes den af uens praksis på området og en tendens til, at der i praksis generelt har været underbudgetteret hermed.

Udgifterne til drift og vedligehold indekseres samt tillægges en risikopræmie på 2 % årligt.

Tabel 3 bilag 2

Nutidsværdiberegning af byg selv scenariet

		2017	2018	2019	2020	2022	2024	2030	2038
Anlægsinvestering	t.kr.	(53.603)	(51.188)	-	-	-	-	-	-
Drift og vedligehold	t.kr.	-	-	(4.715)	(4.785)	(4.930)	(5.079)	(5.554)	(6.256)
Samlede omkostninger	t.kr.	(53.603)	(51.188)	(4.715)	(4.785)	(4.930)	(5.079)	(5.554)	(6.256)
Diskonteringsfaktor	faktor	0,97	0,92	0,87	0,83	0,74	0,67	0,48	0,31
Nutidsværdi af pengestrømme	t.kr.	(52.172)	(47.197)	(4.118)	(3.960)	(3.661)	(3.385)	(2.675)	(1.955)
Summeret nutidsværdi	t.kr.	(157.575)							

Tilbagediskontering af samtlige udgifter i de 2 scenarier giver i ovenstående eksempel følgende nutidsværdier:

OPP-scenarie 135 mio. kr.

Traditionel offentlig model 158 mio. kr.

Det understreges, at forskelligheden af pengestrømmene i de 2 scenarier er meget følsom over for valget af diskonteringsrente, hvorfor det er af stor vigtighed at fastsætte en korrekt diskonteringsrente. Dette illustreres i nedenstående følsomhedstabel, hvoraf det fremgår, at nutidsværdien af omkostningerne relateret til den traditionelle offentlige model er lavere end omkostningerne relateret til OPP scenariet, ved en diskonteringsrente på 2,6 %, hvorimod konklusionen er omvendt når diskonteringsrenten bliver højere end 2,6 %.

Tabel 4 bilag 2

Diskonteringsrente	OPP	Byg-selv
2,6%	(196.312)	(182.556)
3,6%	(172.477)	(173.109)
4,6%	(152.319)	(164.843)
5,6%	(135.196)	(157.575)
6,6%	(120.588)	(151.151)
7,6%	(108.069)	(145.447)
8,6%	(97.294)	(140.356)

Kilde: Deloitte-analyse