



Raskere og smartere samferdselsutbygging

Innspill til modeller for finansiering og gjennomføring av samferdselsprosjekter



Raskere og smartere samferdselsutbygging

Innspill til modeller for finansiering og gjennomføring av samferdselsprosjekter

Utgiver: Næringslivets Hovedorganisasjon

August 2010

Opplag: 1.500

Forsidefoto: iStockphoto

Layout: Kaland Marketing

Trykk: O7 Gruppen AS

ISBN 978-82-7511-150-8

Organisering av arbeidet

Vista Analyse AS har vært sekretariat og har laget rapporten etter innspill fra NHO-felleskapet. En styringsgruppe bestående av representanter fra NHO sentralt, NHO Hordaland, NHO Agder, NHO Oslo og Akershus, Byggenæringens Landsforening, Veidekke ASA, Entreprenørforeningen - Bygg og Anlegg, Skanska Norge AS og Maskinentreprenørenes Forbund har kommet med innspill i arbeidet. I tillegg ble det etablert en referansegruppe bestående av representanter fra Norsk Industri, Ekornes AS, NHO Mat og Drikke, Lerum AS, Logistikk- og Transportindustriens Landsforening, Tollpost Globe AS, Transportbedriftenes Landsforening, Oljeindustriens Landsforening, NorSea Group AS og Rederienes Landsforening. Målet med arbeidet har vært å få frem fakta, belyse og diskutere ulike utfordringer og problemstillinger som har dukket opp. Dette har vært med på å danne grunnlaget og gitt retningen for den endelige rapporten.

Forord

Målet med denne rapporten er å gi beslutningstakere bedre kunnskap og informasjon og et verktøy som kan brukes til å ta de riktige beslutninger som sikrer en raskere, mer rasjonell utbygging av norsk samferdsel. Rapporten er næringslivets innspill i arbeidet med Nasjonal transportplan 2014–2023.

Norsk samferdsel står foran omfattende fornyelsesbehov. Deler av dagens infrastruktur er preget av betydelig investerings- og vedlikeholdsetterslep. Dagens gjennomførings- og finansieringsmodeller gjør det vanskelig å møte disse utfordringene.

Prosjektfinansiering, der samferdselsprosjektene er fullfinansiert ved oppstart, vil kunne sikre at samfunnet får mest mulig samferdsel for pengene. Det finnes flere former for prosjektfinansiering som alle er med på å skape den nødvendige forutsigbarheten som skal til for at utbygger av et prosjekt kan tenke helhetlig og rasjonelt. Helhetlig utbygging av samferdselsinfrastruktur vil gi rasjonell og effektiv fremdrift som igjen vil gi avkastning til hele samfunnet.

«Raskere og smartere samferdselsutbygging» er en oppfølging av et av satsingsområdene i SamferdselsLøftet (NHO-fellesskapets samferdselspolitikk, 2007). Vista Analyse har laget rapporten for NHO, med aktiv deltakelse fra medlemsbedrifter, landsforeninger og regionforeninger. Jeg vil rette en takk til alle i NHO-fellesskapet som har bidratt med konstruktive innspill.

Oslo, august 2010



Kristin Skogen Lund
President
Næringslivets Hovedorganisasjon

Innhold

Sammendrag	6
1. Innledning	11
2. Dagens modell - finansiering og gjennomføring	13
2.1 Rammer og betingelser	13
2.2 Budsjettssystem og finansiering	13
2.3 Nærmere om budsjettrutiner i transportsektoren	14
2.3.1 Forsøk og fleksibilitet i dagens budsjettmodell.....	15
2.4 Gjennomføringsmodell og fremdrift	16
2.5 Oppsummerende drøfting av dagens modell	17
3. Alternative finansieringsformer	19
3.1 Erfaringer fra Norge og utlandet	19
3.2 Flerårig budsjettering	19
3.3 Lånefinansiering	20
3.4 Statlig eide aksjeselskaper	20
3.5 OPS	21
3.6 Vurdering av alternative modeller	22
3.7 Oppsummering og anbefaling	23
4. Gjennomføringsmodeller	25
4.1 Kontraktsform og incentiver	25
4.2 Gjennomføringsmodeller for utbyggingsprosjekter	25
4.3 Drift og vedlikehold av veinettet	26
4.4 Oppsummering og anbefaling	27
5. Samfunnsmessige gevinster	29
5.1 Typer gevinster	29
5.2 Eksempler	30
5.2.1 Nytt dobbeltspor Lysaker-Asker	30
5.2.2 Nytt dobbeltspor jernbane Oslo-Ski - gevinstpotensial	31
5.2.3 Østfoldpakka - E6-Østfold	33
5.2.4 Illustrasjon - gevinstpotensial ved prosjektfinansiering og totalentreprise vei	35

6. Konklusjoner	37
Referanser	39
Vedlegg 1 Vurdering av finansieringsmodeller	40
Vurderingskriterier	40
Dagens modell	40
Flerårig budsjettering	41
Lånefinansiering	41
Offentlig eide AS	42
OPS	43
Oppsummering: Vurdering av finansieringsformer	44

Sammendrag

Utfordringer

Samferdselssektoren er preget av betydelige vedlikeholds- etterslep og mangelfulle oppgraderinger av kapasitet og standard. Dette har i stor grad sammenheng med beslutnings- og finansieringsprosessene i sektoren. Dagens beslutningsprosesser med ettårige investeringsbeslutninger gir lite rasjonelle utbygginger og tidstap fra og med kostnadsbelastningen påløper offentlige budsjetter til infrastrukturen kan tas i bruk. Samtidig nedprioriteres vedlikehold til fordel for oppstart av flere nye investeringsprosjekter, som ikke kan ferdigstilles med en effektiv fremdrift innenfor tilgjengelige investeringsrammer.

Løsninger for rask fremdrift og lave livsløpskostnader

NHO mener at beslutnings- og finansieringsprosessene i samferdselssektoren bør endres. Når et prosjekt er vedtatt og igangsettes må finansieringen sikre forutsigbarhet. Forutsigbarhet er en forutsetning for en rasjonell fremdrift og gjennomføring av infrastrukturutbygginger. Forutsigbarheten bør utnyttes til å utvikle gjennomføringsformer som kombinerer rask fremdrift med høy kvalitet og lave kostnader over hele prosjektets levetid. Rask fremdrift og lave kostnader vil over tid gjøre det mulig å gjennomføre flere prioriterte samferdselsprosjekter innenfor de rammer som til enhver tid bevilges.

Prosjektfinansiering og livsløpsentrepriser

Dette kan oppnås gjennom en kombinasjon av prosjektfinansiering og livsløpsentrepriser. Prosjektfinansiering sikrer forutsigbarhet i utbyggingsfasen, mens livsløpsentrepriser bidrar til at utbyggingsløsningene ivaretar hensynet til kvalitet og kostnader i driftsfasen. Prosjektfinansiering anbefales reservert for et utvalg høyt prioriterte prosjekter, innenfor en definert årlig ramme. Livsløpsentrepriser anbefales primært benyttet for prosjekt der risikofaktorene er oversiktlige, og der det kan være vesentlige gevinster ved å se utbygging, drift og vedlikehold i sammenheng.

Prosjektfinansiering

Prosjektfinansiering benyttes gjerne som fellesbetegnelse for finansieringsløsninger som har til hensikt å skjerme utvalgte samferdselsprosjekter for usikkerheten knyttet til årlige bevilgninger over statsbudsjettet. I denne rapporten benyttes begrepet om alle typer finansieringsløsninger som innebærer at et prosjekt sikres bevilgninger til hele prosjektet ved oppstart.

Flerårig budsjettering

Forskjellen i konsekvenser mellom ulike varianter av prosjektfinansiering er relativt liten. NHO anbefaler derfor at i første omgang å prøve ut former som er enkle å gjennomføre og politisk lite kontroversielle. Konkret anbefales en utprøving av flerårig budsjettering innenfor en definert årlig ramme, og forankret i politisk bindende avtaler. Den flerårige budsjetteringen bør begrenses til samfunnsøkonomisk lønnsomme eller ut fra andre hensyn høyt prioriterte prosjekter eller prosjektpakker.

Dette innebærer i praksis at dagens forsøk med egne budsjettposter blant annet for dobbeltspor Oslo-Ski utvides og gjøres mer forpliktende. Samtidig bør Jernbaneverket og Statens vegvesen gis utvidede fullmakter til å inngå kontrakter som også forplikter staten i fremtidige budsjettår for prosjekter Stortinget har vedtatt igangsatt. Dette vil kunne begrense antallet igangsatte prosjekter per år, men vil bidra til å utløse effektivitetsgevinster som over tid kan gi rom for flere prosjekter innenfor gitte budsjettammer.

Livsløpsentrepriser

For prosjekter der det er hensiktsmessig, anbefales dagens separate kontrakter for utbygging, drift og vedlikehold erstattet med livsløpsentrepriser. Innenfor slike kontraktsformer gis samme entreprenør et samlet ansvar for alle fasene. Langsiktige vedlikeholdskontrakter der myndighetene betaler for avtalt funksjon og ytelse overlater en større del av løsningsvalgene til entreprenøren. Vedlikeholdsbeslutninger tas dermed ut av den årlige budsjettprioriteringen, og det kan gis insentiver til et mer kostnadseffektivt vedlikehold.

Store verdier på spill

Utbygging av veier og jernbaner gir store gevinster for trafikanter, næringsliv og samfunnet for øvrig. Samtidig er utviklingen av en tilfredsstillende infrastruktur tid- og kostnadskrevende. Et ønsket løft i vei- og jernbaneutbyggingen har konsekvenser både for statsbudsjettet og for det samlede aktivitetsnivået i økonomien.

Fremdrift og kostnader

Hensynet til budsjettbalanse og aktivitetsnivå setter rammer for hvor mye det til enhver tid kan satses på samferdsel. Selv med en vesentlig økning av rammene, vil prosjekter med gevinster for trafikanter og næringsliv måtte nedprioriteres. Etter NHOs vurdering nødvendiggjør dette et sterkt fokus på fremdrift og kostnader i vei- og jernbaneprosjekter, både i utbyggings-, drifts- og vedlikeholdsfasen.

Knappe ressurser krever tydelige og forpliktende prioriteringer

Samferdselsinvesteringer er ressurskrevende og langsiktige. Dette krever tydelige prioriteringer og investeringsbeslutninger som ivaretar hensynet til prosjektenes langsiktige avkastning. Igangsetting av prosjekter som ikke kan fullføres innenfor en rimelig tidsramme, eller som ikke gis rom for tilstrekkelig utbygging til at prosjektets nytteverdier kan realiseres, bør i utgangspunktet ikke igangsettes før prosjektet er sikret en forutsigbar forpliktende finansiering.

Det ligger potensielle samfunnsøkonomiske gevinster ved bedre og mer langsiktige prioriteringer i samferdselssektoren. Dersom disse gevinstene ønskes utløst, er det en forutsetning at prosjektene velges, rangeres og innføres etter samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Deretter bør det velges en finansierings- og gjennomføringsmodell som sikrer en mest mulig rasjonell og kostnadseffektiv utbygging, drift og vedlikehold for det enkelte prosjekt.

Dagens finansieringsordninger forsinket og koster

I dag hemmes fremdriften og effektiviteten i utbyggingen av norsk samferdsel av bindingen til finansiering over årlige statsbudsjett. Dette gjør det vanskelig å planlegge prosjekter som krever større bevilgninger over flere år. Statens vegvesen og Jernbaneverket tvinges dermed til å dele prosjekter opp i mindre delprosjekter, gjerne delstrekninger eller parseller. Dette bidrar til å forsinke gjennomføringen av prosjektene. Forsinket gjennomføring bidrar i neste omgang til senere realisering av gevinstene ved prosjektene.

...og koster

Ett eksempel på konsekvensene av oppstyking og manglende forutsigbarhet er utbyggingen av nytt dobbeltspor mellom Lysaker og Asker. Jernbaneverket¹ har anslått at dette har medført en dobling av byggetiden i forhold til en optimalisert fremdrift med forutsigbar finansiering. De samlede samfunnsøkonomiske kostnadene knyttet til høyere kostnader og senere realisering av nytte er beregnet til mellom 1,5 og 1,7 milliarder kroner. Dette tilsvarer 22–25 prosent av utbyggingskostnadene.

... og åpner for lite lønnsomme prioriteringer

En oppstyking av investeringsprosjekter i parseller og delprosjekt som innbyrdes konkurrerer om årlige budsjettammer bidrar dessuten til suboptimale beslutninger der andre hensyn enn samfunnsøkonomisk lønnsomhet og helhetlige løsninger vektlegges. Dette gir lav nytte per investerte krone, og tenderer til å nedprioritere vedlikehold og nødvendige oppgraderinger. Tilstanden i dagens transportinfrastruktur kan i stor grad tilskrives manglende politiske prioriteringer av samfunnsøkonomisk lønnsomhet, og konkurransen med annen ressursbruk både i privat og offentlig sektor. Når dette kombineres med rammebetingelser som gir en lite rasjonell prosjektgjennomføring og mangelfullt vedlikehold, blir kostnadene store.

Behov for endringer - flere muligheter

En raskere og mer rasjonell utbygging stiller krav til rasjonelle løsninger for finansiering og gjennomføring av samferdselsprosjektene. Behovet for forutsigbar finansiering av prosjekter har fått økende aksept, og er blant annet reflektert i innstillingen til NTP 2010–2019 fra Stortingets transportkomité².

Samtidig er det ulike synspunkter på hvorvidt og eventuelt på hvilken måte finansierings- og gjennomføringsformene bør endres. Diskusjonen har i stor grad vært konsentrert om hensiktsmessigheten av økte bevilgninger til, og eventuelt privat (del)finansiering av, vei- og jernbaneprosjekter.

Fokus her er finansierings- og gjennomføringsformer som bidrar til raskere fremdrift og lavere kostnader. Behovet for effektive finansierings- og gjennomføringsformer er stort, uavhengig av nivået på bevilgningene til samferdsel.

Diskusjon uavhengig av samlet investeringsnivå

NHO mener finansierings- og gjennomføringsløsning derfor bør diskuteres og vurderes uavhengig av en diskusjon om det samlede investeringsnivået i samferdselssektoren. En mer rasjonell og kostnadseffektiv utbygging og drift av transportinfrastrukturen kan frigi ressurser som eventuelt kan benyttes slik at flere prosjekter kan gjennomføres innenfor en gitt ressursramme.

Offentlige eller private investeringsmidler av underordnet betydning

Hvorvidt investeringer i transportsektoren finansieres gjennom private eller offentlige investeringsmidler er uansett av underordnet betydning i en samfunnsøkonomisk forstand. Private investeringer er kun en alternativ måte å få tilgang til den samlede sparingen på. Det skjer ingen direkte økning av den samlede tilgjengelige ressursrammen.

¹ «Prosjektfinansiering», notat til Samferdselsdepartementet av 20.02.2006.

² Innst. S. nr. 300 (2008-2009) s. 79

Hvis de samlede investeringene i samferdselssektoren skal økes, vil dette måtte gå på bekostning av andre private eller offentlige investeringer, eventuelt privat eller offentlig konsum. Eller det kan skje ved en økning i bruk av oljeformuen.

Et bredt stortingsflertall vedtok i 2001 handlingsregelen som bestemte at oljepengene skulle brukes til vekstfremmende investeringer i samferdsel, utdanning/forskning og skattelettelser. NHO mener at ved å følge de intensjoner som handlingsregelen slår fast, er det rom for å bruke mer midler til samferdsel.

Velprøvde løsninger

Selv om tradisjonell finansiering over statsbudsjettet fortsatt er dominerende ved utbygging av infrastruktur, er det etter hvert gjort erfaringer med flere typer alternativ finansiering. Eksempler på utprøvde alternative finansieringsformer er:

- Flerårig budsjettering
- Statlige lån
- Statlige aksjeselskaper

Offentlig Privat Samarbeid (OPS) med privat finansiering, flerårig budsjettering og statlige lån er blant annet benyttet i henholdsvis Danmark og Sverige. I Norge er det høstet erfaringer med prosjektgjennomføring i statlige aksjeselskaper og med OPS.

Gode erfaringer

Felles for disse modellene (og for OPS) er at de er utprøvd i andre land. Flerårig budsjettering med tilhørende politiske avtaler blir blant annet benyttet på samferdselssektoren i Danmark. I Sverige har det svenske vegvesenet og jernbaneverket (som nå er slått sammen til én etat: Trafikverket) adgang til å lånefinansiere sine prosjekter via det såkalte «Riksgjeldskontoet». Offentlig eide aksjeselskaper er benyttet ved større utbyggingsprosjekter i en rekke land, inklusive Norge (Gardermo-utbyggingen). OPS har blitt benyttet i ulike varianter i mange land, med Storbritannia som det mest kjente eksemplet. I Norge er OPS benyttet på tre veiprosjekter.

Erfaringene fra bruk av alternative varianter av prosjektfinansiering er varierte, men gjennomgående gode. Forutsigbarheten knyttet til fremtidig finansiering har lagt til rette for en effektiv prosjektgjennomføring, noe som har bidratt til raskere fremdrift og sikret tidligere realisering av gevinster. Normalt vil raskere fremdrift i tråd med planer også bidra til lavere kostnader. Ut over dette er kostnadene ofte vanskeligere å sammenligne, blant annet fordi ulike modeller innebærer ulik risiko- og gevinstfordeling mellom det offentlige og den private parten.

Store samfunnsmessige gevinster

I den grad alternative finansierings- og gjennomføringsformer gir raskere fremdrift og lavere kostnader, gir de ulike typer gevinster for samfunnet. En raskere fremdrift innebærer at nytten av kortere reisetid, mindre forsinkelser, økt sikkerhet og bedre miljø kommer tidligere. En eventuell reduksjon i kostnadene gir reduserte utbetalinger for staten. Over tid kan dette gi rom for flere prosjekter, med tilhørende gevinster.

Gevinstpotensial på 3 milliarder kroner for strekningen Oslo–Ski

For et prosjekt av samme størrelse som nytt dobbeltspor Oslo–Ski, vil prosjektfinansiering kunne gi en samlet gevinst på i størrelsesorden 3 milliarder kroner. Av dette står nytten av tidligere realisering av gevinster for ca. 2 milliarder kroner, og lavere investeringskostnader for 1 milliard kroner. Tallene er basert på grove anslag med utgangspunkt i nyttekostnadsanalysen for Oslo S–Ski og samme relative gevinster som Jernbaneverket beregnet for nytt dobbeltspor Lysaker–Asker.

Tabell 1: Typer samfunnsøkonomiske virkninger av prosjektfinansiering (avrundede tall)

Aktør/gruppe	Nytte MNOK
Trafikantnytte	1 100
Offentlig nytte (ekskl. investeringskostnader)	400
Nytte for samfunnet for øvrig	500
Investeringskostnader	1 000
Samlet samfunnsøkonomisk gevinst	3 000

Gvinster i veisektoren

Tilsvarende gevinster kan realiseres i veisektoren. Erfaringer fra OPS-prøveprosjekt i Norge viser at anleggsperioden kan forkortes betraktelig. Med forutsigbare finansieringsrammer og en rasjonell prosjektgjennomføring kan anleggsarbeidet med 20 km vei reduseres med 1 til 2 år, noe som i praksis betyr 35–50 prosent kortere byggetid.

For utbygger medfører dette:

- Tidligere frigivelse av kapitalutstyr og arbeidskraft
- Lavere prosjektkostnader knyttet til prosjektorganisering, rigg og flytting av utstyr
- Bedre kapasitetsutnyttelse av kapitalutstyr og arbeidskraft

Et anslag på mellom 10–20 prosent besparelser kan være realistisk. En vel så viktig gevinst for samfunnet er en forkorting av den tida trafikantene påføres ulemper på grunn av byggingen, og i at det tidspunktet da trafikantene begynner å høste gevinsten av anlegget fremskyndes. Evaluering av OPS-forsøksprosjektene (referanse) viser en beregnet nyttegevinst på 120–270

Tabell 2: Potensielle effektiviseringsgevinster i veiprosjekter

Aktør/gruppe	Nytte MNOK
Trafikantnytte	10–15 %
Utbyggingskostnader (gevinst fordeles mellom leverandør og bestiller)	10–15 %
Samfunnsøkonomisk gevinst	20–30 %
Besparelse offentlige budsjetter	0–10 %

millioner kroner for veistrekninger på 18–38 km. Gevinstene utgjør 7–11 prosent av de totale investeringskostnadene. En mer rasjonell prosjektgjennomføringen øker dermed prosjektets avkastning og nytte for samfunnet.

Små forskjeller mellom de alternative finansieringsformene

De ulike formene for prosjektfinansiering har mange av de samme fordelene og ulempene i forhold til dagens modell. De viktigste fordelene er økt vektlegging av samfunnsøkonomisk lønnsomhet, raskere fremdrift, raskere realisering av gevinster og mer effektiv prosjektgjennomføring.

OPS-kontrakter skiller seg litt ut ved at disse i større grad er funksjons- og ytelsesbaserte. Det vil si at den offentlige part i bestillingen legger større vekt på hvilke funksjoner og kvaliteter som skal leveres enn på mengdebeskrivelser og tekniske kravspesifikasjoner. Dette gir utbygger/entreprenør større muligheter til å påvirke løsningsvalgene.

Rammer sikrer aktivitetsstyring

Den viktigste innvendingen mot prosjektfinansiering er at det kan bidra til svekket offentlig styring av aktivitetsnivået i økonomien og gi mindre spillerom for løpende endringer i politiske prioriteringer. Dersom budsjettet bindes opp for flere år, eller dersom det åpnes for finansiering utenfor det årlige statsbudsjettet, reduseres mulighetene for å styre aktiviteten i økonomien det enkelte år. Bindinger til finansiering over flere år gir også redusert spillerom for løpende endringer av politiske prioriteringer.

Ulempene knyttet til svekket aktivitetsstyring reduseres i den grad den alternative finansieringen begrenses til grupper av prosjekter eller en samlet økonomisk ramme. Dersom det for eksempel gis rom for alternativ finansiering innenfor en årlig ramme på 10 milliarder kroner, bindes bare drøye 1 prosent av det samlede statsbudsjettet i 2010. Dette tilsvarer i overkant av 30 prosent av Samferdselsdepartementets budsjett. Dermed beholdes det politiske handlingsrommet til å nedprioritere samferdselssektoren i fremtiden dersom det skulle være ønske-

lig. Forskjellen fra dagens system er at prosjekt med god samfunnsøkonomisk lønnsomhet, inkludert drift og vedlikehold av prioritert transportinfrastruktur, skjermes.

Inn i neste NTP?

Forsøk med prosjektfinansiering, for eksempel i form av flerårig budsjettering, kan eventuelt knyttes opp mot behandlingen av Nasjonal transportplan (NTP) 2014–2023. Her kan det gjøres politisk bindende avtaler til prioriterte deler av planen. Slike avtaler vil ikke være juridisk bindende. Erfaringene fra Danmark tilsier imidlertid at denne typen avtaler respekteres, og sikrer tilstrekkelig forutsigbarhet. I den grad dette ikke lykkes her, bør det i neste omgang vurderes andre modeller.



1 Innledning

SamferdselsLøftet

NHO lanserte i 2007 det samferdselspolitiske dokumentet «SamferdselsLøftet». Dokumentet er grunnlaget for NHO-fellesskapets samferdselspolitikk. Ved siden av økte rammer, er hovedanliggende i SamferdselsLøftet forsering og rasjonell gjennomføring av planlagte investeringer i samferdsel.

Finansiering og gjennomføring

I dag hemmes fremdriften og effektiviteten i utbyggingen av norsk samferdsel av bindingen til finansiering over årlige statsbudsjetter. En raskere og mer rasjonell utbygging stiller derfor krav til mer langsiktige finansieringsrammer og gjennomføringsmodeller som stimulerer til en høyere effektivitet i utbyggingsprosessen.

Flere løsninger utprøvd

En rekke alternative finansieringsløsninger er utprøvd i Norge og andre land. Felles for disse løsningene er at de har som hovedformål å skjerme bevilgningene til et investeringsprosjekt fra usikkerheten knyttet til årlige budsjettbevilgninger. Enkelte finansieringsformer har også til hensikt å bidra til tidligere realisering og forsering av vedlikehold og nye investeringer i sektorer med betydelige investerings- og vedlikeholds- etterslep uten å øke belastningen på offentlige investeringsbudsjetter.

Prosjektfinansiering

De senere årene er begrepet «prosjektfinansiering» i økende grad blitt benyttet som fellesbetegnelse for finansieringsløsninger som har til hensikt å skjerme utvalgte investeringsprosjekt i samferdselssektoren for å stimulere til en optimal fremdrift og effektiv ressursutnyttelse. Begrepet er ikke formelt definert. I denne rapporten benyttes begrepet om alle typer finansieringsløsninger som innebærer at et prosjekt sikres bevilgninger til hele prosjektet ved oppstart.

Fokus på fremdrift og kostnader

Alternative finansieringsformer har i noen sammenhenger blitt fremholdt som et virkemiddel for å hente inn mer penger til utbygging av veier og jernbaner, og gjennom dette øke aktivitetsnivået i samferdselssektoren. I denne rapporten tas det ikke stilling til hvor mye som bør bevilges til samferdsel, eller i hvilken grad samferdsel bør prioriteres i forhold til

andre sektorer. Vårt hovedfokus er hvordan alternative finansieringsløsninger kan bidra til raskere fremdrift, lavere kostnader og tidligere realisering av gevinstene som følger av bedre veier og jernbaner.

Styring og lønnsomhet

Dagens finansieringsmodell, med årlige bevilgninger over statsbudsjettet, har blant annet sin begrunnelse i behovet for styring av det årlige nivået på offentlige utgifter og i muligheter for løpende politiske prioriteringer av samferdselsprosjekter innbyrdes og i forhold til andre sektorer. Disse hensynene må også ivaretas ved alternative finansieringsløsninger. Samtidig bør finansieringsmodellene bidra til å styrke hensynet til samfunnsøkonomisk lønnsomhet ved prioritering av prosjekter.

Aktuelle modeller for finansiering og gjennomføring er beskrevet i kapittel 3 og 4. I kapittel 5 beskrives samfunnsøkonomiske gevinster ved den anbefalte modellen, eksemplifisert ved konkrete prosjekter som kan være aktuelle for alternativ finansiering. Forut for dette gis en beskrivelse av dagens modell med tilhørende eksempler for fremdrift og kostnader (kapittel 2). I vedlegg 1 gis det en mer utdypende vurdering av alternative finansieringsmodeller.



2 Dagens modell – finansiering og gjennomføring

2.1 Rammer og betingelser

I dette kapitlet gjennomgås bakgrunnen for dagens beslutnings- og bevilgningssystem med årlige budsjettbehandling og finansiering av investeringsprosjekt i transportsektoren. Svakheter ved dagens finansierings- og budsjett rutiner i transportsektoren er kjent og hensynet til finanspolitikken er prioritert på bekostning av effektivitet.

De konkrete budsjett- og planleggingsrutinene i transportetatene gjennomgås. Nasjonal transportplan (NTP) som et strategisk plandokument blir også vurdert. Avslutningsvis drøftes sammenhengen mellom finansieringsmodell og transportetatens handlingsrom til å velge gjennomførings- og kontraktsmodeller.

Kapitlet avslutter med en oppsummerende drøfting der også ambisjonsnivået og realismen i gjennomføringen av inneværende NTP blir berørt.

Kapitlet viser hvilke rammer og hensyn alternative finansierings- og gjennomføringsmodeller bør ivareta, og legger dermed føringer for konklusjonene og anbefalingene som gis i kapittel 6.

2.2 Budsjettssystem og finansiering

Statsbudsjettet

Den mest vanlige formen for finansiering av investeringsprosjekter i samferdselssektoren i Norge er gjennom årlige bevilgninger over statsbudsjettet.

Statsbudsjettet er basert på kontantprinsippet. Kontantprinsippet innebærer at inntekter og utgifter føres i samme år som de betales. Dette avviker fra føringsprinsipper i privat sektor der inntekter/utgifter føres i det året de påløper (periodiseringsprinsippet). Føringsprinsippene har særlig betydning for hvordan investeringer behandles. I kontantprinsippet avskrives en investering i sin helhet det året den foretas, mens den under periodiseringsprinsippet avskrives over investeringsprosjektets levetid.

Presis styring

Den viktigste begrunnelsen for at kontantprinsippet benyttes i statsbudsjettet er knyttet til hensynet til finanspolitikken og et ønske om en mest mulig presis styring av det samlede aktivitetsnivået i økonomien.

Handlingsregelen og budsjettstyring

For å sikre en jevn og gradvis bruk av Norges oljeinntekter har et bredt stortingsflertall samlet seg om en handlingsregel for bruk av oljeinntektene. Handlingsregelen legger sammen med den øvrige inntektssiden i Nasjonalbudsjettet føringer for de årlige utgiftsrammene for statsbudsjettet, hvor også investeringer i samferdselssektoren inngår. Et viktig poeng som ofte kommer i skyggen i debatten om Handlingsregelen, er at Stortinget forutsatte at merpengebruken som introduksjonen av handlingsregelen innebar skulle reserveres til vekstfremmende skatte- og avgiftsreduksjoner, og til investeringer i samferdsel og kompetanse. Hensikten med denne forutsetningen var å sikre at oljepengebruken skulle bidra til å øke økonomiens vekstevne gjennom å gjøre den mer konkurransedyktig.

I ettertid er det vanskelig å få øye på denne forutsetningen. En stor andel av oljepengene er gått til offentlig forbruk uten særlige spor etter en høyere prioritering av investeringer i samferdsel og kompetanse. NHO mener at mangler i transportinfrastrukturen handler vel så mye om manglende politiske prioriteringer som en direkte knapphet på offentlige investeringsmidler.

Budsjettpolitikken

Fra retningslinjene for budsjettpolitikken fremgår det at det skal legges vekt på å jevne ut svingninger i økonomien for å sikre god kapasitetsutnyttelse og lav arbeidsledighet. Retningslinjene gir budsjettpolitikken en mellomlangsigte forankring.

Årlig stortingsbehandling gir lav forutsigbarhet

Budsjettprosessene med årlige behandlinger i Stortinget, der flere hensyn og målområder skal veies i forhold til hverandre, gir lav forutsigbarhet og store utfordringer mht. å sikre kostnadseffektive prosjektgjennomføringer av investeringsprosjekter i transportsektoren.

Resultatet er lav effektivitet

Resultatet av dagens beslutnings- og bevilgningsprosesser er at prosjekter settes i gang, utsettes, endrer tidsplan, eller legges på is etter at en mindre del av et større prosjekt er realisert. For leverandørene gir dette merkostnader i form av dårlig utnyttelse av kapitalutstyr, rigging av prosjekter, flytting av kapitalutstyr, og en uforutsigbar planhorisont som også bidrar til en dårlig kapasitetsutnyttelse av arbeidskraften. Kostnadene veltes til slutt over på de offentlige budsjettene som følge av at samferdselsprosjektene drar ut i tid og blir mer kostnadskrevenne enn nødvendig.

Svakhetene ved årlige budsjettvedtak er kjent og erkjent

Svakhetene ved årlige budsjettvedtak og bruk av kontantprinsippet for transportsektoren er erkjent og utredet, blant annet i forbindelse med arbeidet til statsbudsjettutvalget (NOU: 2003:6). Utvalget viser til at flerårige budsjettvedtak kan være et hensiktsmessig virkemiddel for å øke effektiviteten i gjennomføringen av store infrastrukturprosjekter, og gjennom dette bidra til en mer effektiv ressursbruk. Det vises videre til at de fleste OECD-land opererer med flerårige budsjetter. Periodiseringsprinsippet er også utredet av Samfunns- og næringslivsforskning (SNF) i rapport 16/05: *Bør man skille mellom konsum og investeringer i budsjettprosesser?* SNF konkluderer med at bruk av periodiseringsprinsippet i transportsektoren vil gi et bedre grunnlag for allokering mellom konsum og investeringer, og gi et bedre verktøy for å sikre en effektiv bruk av knappe midler i offentlig sektor enn kontantprinsippet.

... men risiko for overinvesteringer overskygger hensynet til effektivitet i gjennomføring

Finansdepartementet fastslår i St.prp. nr. 1 (2003-2004) at økte fullmakter i form av periodiseringsprinsippet eller flerårig budsjettering kan gi effektivitetsgevinster, men at det også innebærer en risiko for overinvesteringer. Hensynet til statsbudsjettets rolle som finanspolitisk virkemiddel ivaretas i følge Finansdepartementet best gjennom kontantprinsippet. Risikoen for overinvesteringer og hensynet til finanspolitikken er dermed prioritert foran hensynet til potensielle effektiviseringsgevinster og bedre kapasitetsutnyttelse på tilbyder-siden.

NHO mener et relevant spørsmål å stille er hvor mye denne prioriteringen koster, og om hensynet til budsjettpolitikken og statsbudsjettets rolle som finanspolitisk virkemiddel kan ivaretas samtidig som det gis rammer til å høste potensielle effektivitetsgevinster. Dette er tema for de påfølgende kapitlene.

2.3 Nærmere om budsjettrutiner i transportsektoren

10 års planleggingshorisont, men ingen forpliktende prioriteringer

Investeringer i transportsektoren har en planleggingshorisont på ti år, med revisjon hvert fjerde år. Planene samles i NTP og legges frem for Stortinget til behandling i form av en stortingsmelding. NTP er det sentrale styringsdokumentet for transportetatene, og følges opp gjennom årlige budsjettforelegg. På tross av at Stortinget behandler NTP, er prioriteringen som gjøres ikke bindende for de årlige budsjettene.

Omprioriteringer og manglende oppfølging

En oversikt gitt i forbindelse med behandling av inneværende NTP³ viser gjenstående korridorvise investeringer i jernbanesektoren på hhv. 9,5 milliarder kroner og 14,9 milliarder kroner fra de to foregående NTP-ene. Fra omtalen fremgår det videre at det er gjort endringer i prioriteringsrekkefølgen underveis i NTP-periodene.

Prioriteringsendringer mellom revisjonstidspunktene

En tilsvarende oversikt er gitt for gjenstående statlige investeringer på korridornivå i veisektoren som er prioritert i inneværende NTP. Fra denne oversikten fremgår det at det gjenstår prosjekter for 1,8 milliarder kroner, på tross av at den samlede investeringsrammen for foregående periode var om lag 440 millioner kroner høyere enn forutsatt. Dette viser at det er gjort omprioriteringer slik at prioriterte prosjekter i NTP ikke er gjennomført på tross av økte investeringsrammer i samme periode. Samtidig har prosjekter som ikke var prioritert i fireårsperioden fått bevilgninger.

Fungerer NTP?

Dersom spriket mellom NTP og de årlige prioriteringene blir for stort, svekkes naturlig nok NTP som strategisk styringsdokument for etatene. Så lenge prioriteringene i NTP kan gjøres om mellom hver revisjon, er det grunn til å reise flere spørsmål ved verdien av NTP som et styringsdokument. Hensynet til statsbudsjettets rolle som finanspolitisk virkemiddel kan ivaretas uten at det gis politisk rom for å endre prioriteringsrekkefølgen i løpet av en fireårsperiode. Stabiliteten i transportetatenes budsjetter burde være mer enn tilstrekkelig til å sikre fullfinansiering av en stor andel prosjekter ved oppstart, samtidig som den finanspolitiske fleksibiliteten beholdes.

Nasjonal transportplan (NTP 2010-2019)

Planrammen i Nasjonal transportplan 2010-2019 er på 311 milliarder 2009-kroner, fordelt med 92 milliarder kroner til Jernbaneverket og 219 milliarder kroner til veiformål.

Den samlede økonomiske rammen til statlige investeringer i riksveier, jernbane og farleier for hele planperioden er på om

³ Spørsmål nr. 8 med svar i forbindelse med Stortingets behandling av St.meld. nr. 16 (2008-2009) Nasjonal transportplan 2010-2019



Foto: iStockphoto

lag 127 milliarder kroner. I tillegg er det budsjettert med 60 milliarder kroner bompenger.

Statsbudsjettet 2010

I statsbudsjettet for 2010 er det foreslått 6,5 milliarder kroner til veiinvesteringer. I tillegg til de statlige bevilgningene til riksveiinvesteringer i 2010, er det lagt til grunn om lag 5,6 milliarder kroner i annen finansiering, fordelt med 5,3 milliarder kroner i bompenger, 200 millioner kroner i tilskudd og 100 millioner kroner i forskudd. Det legges til rette for oppstart av flere prosjekter med bompenger i 2010.

Oppfyller 20-21 prosent første år av fireårsperioden

Sammenliknet med første fireårsperiode i Nasjonal transportplan gir 2010-budsjettet en oppfylingsgrad på 21 prosent for vei. Det innebærer at investeringsbudsjettet må økes for at investeringsplanen skal holdes, noe det også er lagt opp til.

2010-budsjettet legger opp til investeringer i jernbaneinfrastrukturen på 3,9 milliarder kroner. Dette tilsvarer 20,6 prosent av investeringsrammen for første fireårsperiode i NTP (2010–2019). Det betyr en opptrapping av investeringsrammen de neste tre årene dersom investeringsplanen i inneværende fireårsperiode skal beholdes.

Bindinger i budsjettet

Budsjettet synliggjør hvilke budsjettbindinger og forpliktelser som foreligger. Per 1.1.2010 utgjør bindinger knyttet til fullføring av igangsatte prosjekter om lag 26 milliarder kroner,

hvorav om lag 12,3 milliarder kroner skal dekkes med statlige midler.

Med budsjettforslaget for 2010 utgjør bindingene knyttet til fullføring av igangsatte/vedtatte prosjekter om lag 20,5 milliarder kroner i veisektoren, hvorav om lag 11,7 milliarder kroner skal dekkes med statlige midler. I tillegg kommer statens forpliktelser knyttet til oppfølging av vedtatte bompengepakker og OPS-prosjekter.

På tross av noen utvidede fullmakter til å inngå kontrakter og forpliktelser (se neste avsnitt) gir budsjettprosessene slik de praktiseres i dag, ikke rom for å fullfinansiere et prosjekt ved oppstart. Transportetatene gis dermed et begrenset handlingsrom som reduserer mulighetene til å inngå forhandlinger med leverandører eller inngå forpliktende avtaler som sikrer en optimal innfasing og utbyggingsplan for et prosjekt.

2.3.1 Forsøk og fleksibilitet i dagens budsjettmodell

Prosjektfinansiering og forskuttering

For å bøte på svakhetene ved årlige budsjettvedtak er det gjort forsøk med ulike former for prosjektfinansiering og ekstern finansiering av veiprojekter.

Bompenger viktigste eksterne finansieringskilde

Den vesentligste delen av ekstern finansiering i veisektoren er bompenger. Dette er dels enkeltstående bompengeprojekt, dels bompengepakker i byområdene og dels strekningsvise

bompengepakker. I tillegg er det noe innslag av enkelttilskudd, fra lokale forvaltningsnivåer, bompengeselskap og lokalt næringsliv.

Bompengefinansiering krever godkjenning av Stortinget

Alle prosjekter på offentlig vei som forutsettes helt eller delvis finansiert med bompenger med hjemmel i veglovens § 27 må godkjennes av Stortinget. Det er Statens vegvesen, Vegdirektoratet, som kvalitetssikrer prosjektet og vurderer om det er grunnlag for å fremme saken for Samferdselsdepartementet som i sin tur avgjør om saken skal legges frem for Stortinget. Dette innebærer at alle større veiprojekter må godkjennes av Stortinget før realisering.

Refusjonsplikt og budsjettbindinger må ikke overstige 1,5 milliarder kroner for 2010

Samferdselsdepartementet har lenge hatt fullmakt til å inngå avtaler om forskuttering av midler til veiformål utover det som bevilges til Statens vegvesen under den årlige budsjettbehandlingen. De samlede refusjonsforpliktelsene skal likevel ikke overstige 1 500 millioner kroner for 2010.

Vanligvis gis det også fullmakt til å gjennomføre investeringsprosjekter som er omtalt med merknad innenfor prosjektenes angitte kostnadsrammer. Videre gis det noe rom for å forplikte staten for fremtidige budsjettår utover den årlige bevilgningen for investeringsprosjekter som ikke er omtalt med kostnadsoverslag overfor Stortinget. Samlet ramme for nye og gamle forpliktelser angis i statsbudsjettet.

Det er gitt tilsvarende fullmakter til å forplikte staten innenfor jernbane.

Ikke tilstrekkelige fullmaktsrammer

Verken på jernbane eller vei er fullmaktsrammen tilstrekkelig til å inngå forutsigbare utbyggingsavtaler for hele strekninger selv om de omtales i budsjettokumentet og også ligger inne blant prioriterte prosjekter i NTP.

Forvaltningsreform - fylkekommunen får større ansvar

Som en følge av forvaltningsreformen overtok fylkeskommunen ansvaret for store deler av dagens riksveinett 1.1.2010.

Fylkeskommunene har et annet handlingsrom, der investeringer i veisektoren må prioriteres innenfor fylkeskommunenes rammer. Hvordan dette vil slå ut i praksis mht forutsigbarhet, langsiktige budsjettforpliktelser og fordelingen mellom investeringer, drift og vedlikehold, er det for tidlig å vurdere.

2.4 Gjennomføringsmodell og fremdrift

Offentlige myndigheters rolle

Av veiprojektene som ble fullført i 2008 ser vi at en stor andel av prosjektene kommer som følge av et lokalt initiativ. Ofte

er det også gjennomført forundersøkelser eller utredet om prosjektet kan finansieres helt, eller delvis gjennom bompengefinansiering. Det er også eksempler på prosjekter der private aktører, kommuner/fylkeskommuner tilbyr seg å forskuttere investeringsmidler for å sikre en tidligere oppstart av et prosjekt. Forskuttering av investeringsmidler kan også være et middel for å få realisert et prosjekt som kanskje ikke ville blitt prioritert uten forskuttering.

Ulik grad av modenhet ved politisk behandling

Prosjekter som er lagt frem for Stortinget viser seg også å ha ulik grad av modenhet og tilslutning regionalt og lokalt. Spesielt gjelder dette der bompengefinansiering utgjør et sentralt element av den samlede finansieringen. Lokale beslutnings- og planprosesser i etterkant kan dermed bidra til å skape usikkerhet om fremdriften i enkelte prosjekter. Det er flere eksempler der lokale prosesser ser ut til å være den bærende forklaringsfaktoren bak manglende fremdrift i et prosjekt.

Oppdeling i parseller og delprosjekter

Felles for de fleste utbyggingsprosjektene er at de deles opp i parseller eller delprosjekter, og at utbyggingstempoet for den enkelte parsell tilpasses de årlige budsjettvedtakene. Etatene sikrer dermed gjennomføring og en rasjonell planlegging og fremdrift – gitt de politiske og budsjettmessige rammebetingelsene etatene må forholde seg til. En rasjonell gjennomføring av et delprosjekt eller en parsell er imidlertid ikke tilstrekkelig til å sikre en rasjonell og kostnadseffektiv utbygging av «summen av parseller» som til sammen utgjør hele prosjektet.

Effektivitetstapene ved dagens modell er vanskelig å måle eller avdekke på prosjektnivå. Dette fordi de aller fleste prosjektene gjennomføres med de samme kildene til effektivitetstap. Dette gir begrensende muligheter til reelle sammenlikninger mellom ulike gjennomføringsmodeller. Følgende svakheter ved dagens gjennomføringsmodell er imidlertid godt dokumentert:

- Manglende forutsigbarhet for kostnader og tidspunkt for ferdigstillelse av hele prosjektet.
- Manglende risikooverføring til leverandøren gir svake incentiver til effektivitet i gjennomføringen og slutføring til fastsatt dato.
- Mengdestyrte kontrakter på parseller gir lite rom for innovasjon og nytenking.
- Et avgrenset ansvar for en del av et utbyggingsprosjekt gir ikke incentiver til å ta hensyn til senere drift og vedlikeholdskostnader.
- Et avgrenset ansvar for delprosjektet gir ikke incentiver til å tiltrettelegge, eller planlegge for en effektiv utbygging av øvrige parseller i prosjektet.
- Krever planleggingskapasitet i Statens vegvesen/Jernbaneverket og detaljprosjektering som sikrer gjennomføringen innenfor et gitt «budsjettrom» for mange delparseller.

Byggherrestyrte delentrepriser

Den mest brukte gjennomføringsmodellen i utbyggingsfasen er ulike varianter av byggherrestyrte delentrepriser med en eller annen form for mengdejustering. Gitt årlige budsjetteringer med lite handlingsrom til å inngå kontrakter med langsiktige forpliktende budsjettbindinger, er dette trolig en effektiv kontraktsmodell.

Entrepriseformen gir Statens vegvesen/Jernbaneverket størstedelen av risikoen, mens leverandøren hovedsakelig har ansvaret for egen produktivitet.

Valg av leverandør fattes med utgangspunkt i anbudskonkurranser etter en offentlig utlysning. Enkeltkontrakter kan strekke seg over en lengre periode, men er begrenset til fullføring av en gitt delstrekning eller parsell av en større utbygging.

Leverandørene har liten, eller i praksis ingen innflytelse over løsningsvalg eller helheten i et større prosjekt. Hele bestillingen, fra asfaltkvalitet og mengde til minste utformingsdetalj, er i praksis styrt fra bestillersiden.

2.5 Oppsummerende drøfting av dagens modell

NTP og ambisjonsnivå

NTP (2010–2019) øker investeringsrammene sammenliknet med tidligere perioder. Det er videre lagt vekt på å redusere vedlikeholdsetterslepet i sektoren. En realisering av NTP vil kreve økte bevilgninger sammenliknet med 2010-budsjettet. For at dette skal kunne realiseres innenfor handlingsregelen betyr det i praksis at transportsektoren må prioriteres på bekostning av andre områder.

... utformet utenom budsjettprosessene

Planene i NTP utformes på siden av de ordinære budsjettprosessene, og er ikke nødvendigvis tilpasset budsjettets samlede utgiftsramme og øvrige prioriteringer. Stortinget behandler NTP med revisjon hvert fjerde år. Erfaringer viser at Stortinget endrer prioriteringsrekkefølgen i løpet av en fireårig NTP-periode. Dette reduserer forutsigbarheten for prosjektgjennomføring utover den uforutsigbarheten som følger av årlig behandling av samlet investerings- og vedlikeholdsramme til transportsektoren.

Begrenset handlingsrom

Mulighetene til å forplikte staten for fremtidige prosjekter som er omtalt i statsbudsjettet gir noe handlingsrom mht. å inngå forutsigbare gjennomføringskontrakter utover et budsjettår. Fullmakten til å inngå avtaler med fremtidige budsjettforpliktelser er imidlertid på langt nær tilstrekkelig til å sikre alle prioriterte prosjekter i NTP en forutsigbar utbygging av hele strekninger. Dagens praktisering av budsjettssystemet gir heller ikke rom for å sikre et prosjekt en forutsigbar finansiering og fremdrift etter det er vedtatt igangsatt.

Usikkerhet om når finansiering utløses

Resultatet er usikkerhet knyttet til fremdrift og realisering av et prosjekt fra det er prioritert, til oppstart og til endelig fullføring av hele prosjektet. Dette gir effektivitetstap og dårlig kapasitetsutnyttelse på leverandørsiden.

Begrensninger tilgjengelige gjennomføringsmodeller

Årlige budsjettbehandlinger med muligheter til å endre prioriteringsrekkefølgen mellom prioriterte prosjekter i inneværende NTP-periode, og med rom for å bevilge investeringsmidler til andre samferdselsprosjekt, legger i praksis begrensninger på hvilke gjennomføringsmodeller og kontraktsformer etatene kan benytte.

Politisk risiko sperrer for kostnadseffektive kontrakter

Med høy politisk risiko knyttet til fremdrift og finansiell innfasing av et prosjekt fremstår delentrepriser for avgrensede parseller eller delprosjekter som en rasjonell gjennomføringsmodell. Svakheten ved denne gjennomføringsmodellen er at leveringen blir bundet til mange og fastsatte standarder. Leverandøren har verken incentiver eller handlingsrom til å påvirke løsningsvalg. Oppstykkede delentrepriser gir ikke incentiver til å optimalisere den samlede gjennomføringen av hele prosjektet. Det gis heller ikke incentiver til å velge løsningsalternativer som kan redusere de langsiktige drifts- og vedlikeholdskostnadene. Risikoen for samlet fremdrift og en stor del av den prosjektrisikoen leverandøren har muligheter til å påvirke beholdes på den offentlige parten.

Potensielle effektivitetsgevinster

Det er flere påviste og erkjente effektivitetstap innenfor dagens beslutnings- og bevilgningsprosesser i transportsektoren. Etter NHOs vurdering gir dette potensielle effektivitetsgevinster som kan gi mer vei eller bane per investerte krone. Beslutningsprosesser som gir mer langsiktige finansieringsforpliktelser kan også stimulere til politiske beslutninger som i større grad vektlegger de overordnede målene i transportpolitikken fremfor mer kortsiktige adhocpregede hensyn som kan vinne frem i en årlig prioritering mellom mange oppstykkede ett-årige delprosjekt.



3 Alternative finansieringsformer

3.1 Erfaringer fra Norge og utlandet

Flere typer alternativ finansiering utprøvd

Selv om tradisjonell finansiering over statsbudsjettet fortsatt er dominerende ved utbygging av infrastruktur, er det etter hvert gjort erfaringer med flere typer alternativ finansiering. Eksempler på utprøvd alternative finansieringsformer er:

- Flerårig budsjettering
- Statlige lån
- Statlige aksjeselskaper
- Offentlig Privat Samarbeid (OPS) med privat finansiering

Flerårig budsjettering og statlige lån er blant annet benyttet i henholdsvis Danmark og Sverige. I Norge er det høstet erfaringer med prosjektgjennomføring i statlige aksjeselskaper og med OPS.

I dette kapitlet gjennomgås hva som menes med finansieringsformene i punktene foran, samt erfaringer fra land som har testet eller tatt i bruk de aktuelle finansieringsformene. En rekke andre varianter av finansieringsløsninger er aktuelle bidrag til mer rasjonell fremdrift av samferdselsprosjekter, alene eller i kombinasjon med andre løsninger. Blant annet gjelder dette periodiseringsprinsipp i statlige budsjetter og regnskaper, infrastrukturfond og fristilling av Statens vegvesen og Jernbaneverket. Dette er finansieringsformer som er forbundet med mer omfattende reformer og er derfor ikke inkludert i gjennomgangen.

Gjennomgangen av finansieringsløsninger omfatter utelukkende modeller for finansiering av investeringene. For alle disse finansieringsmodellene kan forrentning og tilbakebetaling av eventuelle lån finansieres via brukerbetaling (for eksempel bompenger) eller over statsbudsjettet.

3.2 Flerårig budsjettering

Kort beskrivelse

Flerårig budsjettering betyr i denne sammenheng at det årlige statsbudsjettet inneholder forslag til bevilgningsvedtak for statens inntekter og utgifter for flere år. Normalt vil flerårige budsjetter ikke være formelt bindende.

Flerårige statsbudsjett kan avgrenses til deler av budsjettet, og eventuelt i form av (politisk) bindende avtaler innenfor enkeltsektorer.

Danmark

De fleste OECD-land har flerårige budsjetter. Blant annet gjelder dette Sverige, Danmark og Nederland.

I *Danmark* inneholder Finanslovsforslaget fra regjeringen ikke-bindende budsjettanslag for de tre påfølgende år. En blanding av formelle og veiledende avtaler bidrar til at en stor del av statsbudsjettet bindes for fire år av gangen.

Flerårsavtaler innebærer at statsbudsjettet bindes for hele perioden for de virksomhetene som har inngått slike avtaler. Avtalene er politisk, men ikke juridisk, bindende.

Forut for inngåelsen av disse avtalene forhandles det om målsettinger for virksomhetene og krav om hva virksomhetene skal produsere for til gjengjeld å unngå budsjettkutt i den perioden som flerårsavtalen løper.

Denne typen flerårsavtaler brukes for et mindre antall virksomheter (8–10), men de omfatter en betydelig del av statsbudsjettet. Dette innebærer samtidig at de virksomhetene som ikke har slike avtaler må bære belastningen ved behov for budsjettkutt.

Sverige

I *Sverige* fatter Riksdagen vedtak om et samlet utgiftstak for de neste tre årene. Det samlede utgiftstaket fordeles deretter som rammer på 27 utgiftsområder, utenom gjeldsrenter på statslån.

Den svenske modellen med treårige utgiftstak innebærer at Riksdagen inviteres til å fatte politisk bindende vedtak. Det politiske vedtaket gir en øvre grense for hvor store de samlede utgiftene innenfor de ulike rammene kan være. Det endelige ettårige budsjett kan vedtas med utgifter som er lavere enn tidligere satte tak. Så langt har det vært politisk vilje i Sverige til å holde fast ved de utgiftstakene som er vedtatt.

Nederland

Nederland har ettårig budsjettlov, men budsjettokumentene inneholder likevel budsjettall (inntekter og utgifter) for fem år frem i tid. Disse budsjettallene er ikke politisk bindende, og det er derfor ikke formelt sett flerårige statsbudsjett.

Det styringsinstrumentet som gir de mest reelle føringene for ressursbruken over flere år er budsjettavtalen som normalt inngås mellom flertallskoalisjonen etter et parlamentsvalg.

Budsjettavtalen inneholder rammer for realvekst i offentlig utgifter og en redegjørelse for satsing og budsjettkutt på ulike områder. Budsjettavtalene har i praksis vært politisk bindende.

Erfaringer

Erfaringene med flerårig budsjettering er varierende, avhengig av hvor politisk forpliktende budsjettvedtakene er. Der det inngås politiske avtaler om bevilgninger over flere år (som i Danmark og til dels Nederland) er erfaringene gjennomgående at avtalene blir respektert. Dermed bidrar de også til forutsigbarhet på de områdene som omfattes av avtalene. For de områdene som ikke inngår i avtalene blir forutsigbarheten tilsvarende mindre, ettersom nødvendige salderinger av de årlige budsjettene må konsentreres om disse områdene. Betydningen av dette øker jo større del av budsjettet som omfattes av flerårige politiske avtaler.

3.3 Lånefinansiering

Kort beskrivelse

Lånefinansiering innebærer i denne sammenheng at en statlig virksomhet (for eksempel vei- eller jernbaneetaten) finansierer (deler av) investeringene gjennom lån. Lånene belaster ikke budsjetttrammene det året de inngås. Derimot kan virksomheten belastes for avdrag og renter på lånet, til fradrag for senere bevilgninger.

Sverige

I Norge er Sverige det mest kjente eksempelet på bruk av lånefinansiering. I Sverige kan blant annet Vägverket og Banverket finansiere utvalgte vei- og jernbaneprosjekter ved å ta opp lån i det såkalte Riksgäldskontoret, som er underlagt det svenske Finansdepartementet. Virksomhetene søker Riksgäldskontoret om lån via overordnet departement.

Lånene skal tilbakebetales med renter over senere års bevilgninger til den enkelte virksomhet. Renter og avdrag trekkes vanligvis fra fremtidige bevilgninger i takt med avskrivningene på de aktuelle anleggene.

Den samlede rammen for lånefinansiering av vei- og jernbaneinvesteringer i Sverige fastsettes av Riksdagen. Det er stramme rammer for lån.

Netto utlån innenfor denne ordningen regnes som ordinære utgifter («over streken») ved beregningen av både statsbudsjettets overskudd og finansiell sparing i offentlige sektor. Sammen med utgiftstak inngår offentlig sektors finansielle sparing i retningslinjene for finanspolitikken i Sverige. Riksgäldskontorets netto utlån til investeringer regnes således med ved måling av finanspolitisk stramhet.

Erfaringer

Erfaringene med lånefinansiering er at det styrker forutsigbarheten og bidrar til en mer rasjonell prosjektgjennomføring for prioriterte vei- og jernbaneprosjekter. Ettersom lånefinansieringen knyttes til et fåtall prioriterte prosjekter, har det også bidratt til å konsentrere de samlede bevilgningene til samferdsel om færre prosjekter. Dette har også bidratt til å øke vektleggingen av samfunnsøkonomisk lønnsomhet ved prioriteringen mellom prosjekter.

3.4 Statlig eide aksjeselskaper

Kort beskrivelse

Utskilling av prosjekter i egne aksjeselskaper innebærer at betydelige deler av investeringen kan lånefinansieres uten å belaste statsbudsjettet. Bare innskuddet av aksjekapital krever bevilgning over statsbudsjettet.

Norge

I Norge er denne finansieringsformen benyttet for to prosjekter:

- Gardermoen hovedflyplass
- Gardermobanen

For hvert av disse prosjektene ble det etablert et heleid statlig aksjeselskap. Selskapene hadde ansvar for utbyggingen av henholdsvis hovedflyplass og infrastruktur for tilbringertransport med tog. Etter åpningen har selskapene hatt ansvar for driften, under navnene Oslo Lufthavn AS og Flytoget AS. Oslo Lufthavn AS eies av Avinor AS, mens Flytoget AS eies av Nærings- og handelsdepartementet. Den valgte organisasjonsformen innebar at selve utbyggingen ble underlagt et privatrettslig regime, hvor det er selskapenes egne styre og generalforsamling som er de ansvarlige organene.

Sverige

I Sverige er statlige aksjeselskaper benyttet for å gjennomføre forsert utbygging av transportinfrastrukturene i Stockholm (Stocholmsleder AB) og Göteborg (Göteborgs trafikleder AB). Begge eies av Statens Väg- og Baninvest AB. Dette selskapet, som igjen eies av det svenske næringsdepartementet, tar opp statsgaranterte lån i kapitalmarkedet etter vedtak i riksdagen og i regjeringen.

Den samme modellen er benyttet for jernbaneutbygging i Nord-Sverige. Her er ansvaret for utbygging tillagt Botniabanan AB, der staten (Statens Väg- og Baninvest AB) eier 91 prosent og fire kommuner de resterende 9 prosent av aksjene. Ansvarsdeling og gjennomføring reguleres gjennom en såkalt hovedavtale mellom eierne og landstingene i Västernorrland og Västerbotten. Banverket (det svenske jernbaneverket) har hatt ansvar for utredninger og planlegging, mens kommunene har hatt ansvar for detaljplanlegging, regulering og stasjoner/kollektivknutepunkter. Botniabanan AB har hatt ansvar for

utbygging, finansiering og delprosjektering. Når utbyggingen er ferdig, overføres banen til Banverket.

Danmark

I Danmark er statlig eide aksjeselskaper benyttet ved utbyggingen av Storebælt- og Øresundsforbindelsene. Selskapene har finansiert utbyggingene med statsgaranterte lån fra de internasjonale kapitalmarkedene. Renter og avdrag på lånene finansieres gjennom direkte brukerbetaling i form av bompenger og trafikkavgifter, og gjennom statsaksjeselskapets finansielle markedsoperasjoner.

Østerrike

I Østerrike er organiseringen gjennom statlig eide aksjeselskaper ikke begrenset til enkeltprosjekter. Her har det statlig eide aksjeselskapet Asfinag, etter oppdrag fra myndighetene, ansvaret for utbygging, vedlikehold og finansiering av landets motorveier. Selve byggingen av motorveiene gjennomføres av private entreprenørselskaper, på oppdrag fra Asfinag. Selskapet låner penger i markedet, og finansierer løpende drifts-, vedlikeholds- og kapitalkostnader gjennom brukerbetaling.

Erfaringer

Utbyggingen av Gardermoen ble gjennomført i henhold til planer som var lagt for utbyggingen, både med hensyn til fremdrift og budsjettet kostnadsramme. En viktig grunn til dette var en god økonomisk styring av prosjektet.

Gardermobanen ble ferdig i tide og kunne benyttes da hovedflyplassen åpnet. Budsjettoverskridelsene i prosjektet var relativt store, uten at dette hadde sammenheng med finansieringsmodellen for utbyggingen.

Erfaringen med de to prosjektene er at utskillelse i egne selskaper bidrar til å sikre fremdriften, gjennom bortfallet av avhengigheten av årlige bevilgninger over statsbudsjettet. Aksjeselskapsformen bidrar også til å synliggjøre avvik fra forutsetningene, i disse prosjektene også i driftsfasen. Samtidig illustrerer erfaringen med Gardermobanen at organisering gjennom et heleid statlig aksjeselskap ikke reduserer statens reelle risiko, selv om risikoen formelt sett er begrenset til innskutt kapital.

Også i Sverige og Danmark er erfaringene med utbygging via statlige aksjeselskaper gjennomgående gode. I Danmark bekreftes dette ved at det samme selskapet som ble etablert ved disse utbyggingene har fått ansvar for utbyggingen av Femern Bælt-forbindelsen.

I Østerrike har organiseringen gjennom Asfinag bidratt til at landet har utbygd et omfattende motorveinett på til sammen 2 100 km. Selskapet forklarer dette med at finansieringen av motorveiene ikke belaster de offentlige budsjettene, samtidig som de statlige garantiene har bidratt til lave finansieringskostnader. Representanter fra selskapet⁴ hevder også at organiseringen som et aksjeselskap, med samme type ledelse som

i et privat selskap, har ført til bedre effektivitet, fleksibilitet, budsjett disiplin og oppmuntring til innovasjon.

3.5 OPS

Kort beskrivelse

Offentlig Privat Samarbeid (OPS) er et samarbeid mellom offentlig og privat sektor om et prosjekt eller en tjeneste, der privat sektor tar en betydelig del av ansvaret knyttet til finansiering, utvikling og/eller drift av prosjektet/tjenesten. OPS er et paraplybegrep som dekker en rekke kontrakts- og samarbeidsformer, fra kontrakter der den private parten gis et operativt ansvar for en tjeneste, til konsensusmodeller, og ned til selskapsformer med privat og offentlig eierskap.

Norge

Ved behandling av Nasjonal transportplan 2002–2011 besluttet Stortinget å gjennomføre tre veiutbyggingsprosjekter som prøveprosjekter for OPS. Veistrekningene er E39 Klett–Bårdshaug, E39 Lyngdal–Flekkefjord og E18 Grimstad–Kristiansand. OPS-modellen som ble valgt, innebærer at et privat selskap står for finansiering, utbygging, drift og vedlikehold, med tilbakefall til staten ved kontraktsutløp (25 års driftsperiode).

Sverige

I Sverige ble Arlandabanen gjennomført som et OPS-prosjekt. Et konsortium bestående av franske og engelske selskaper ble etablert i 1993. Konsortiet bekostet om lag 2/3 av investeringskostnadene med en blanding av egenkapital og kommersielle banklån. Den gjenstående delen ble finansiert gjennom et lån fra staten, der konsortiet ikke betalte rente før de kommersielle lånene var nedbetalt.

Storbritannia

Internasjonalt betraktes Storbritannia som pioner innen OPS, og er også det landet med mest bruk av OPS. Om lag 10–15 prosent av de offentlige investeringsprosjektene i Storbritannia gjennomføres som OPS-prosjekt med innslag av privat finansiering. Prosjektformen ble introduserte i 1992 av den konservative regjeringen under begrepet Private Finance Initiative (PFI). Bakgrunnen for initiativet var mangel på offentlige midler til nødvendige infrastrukturinvesteringer og et ønske om å trekke på private finansieringer for å løse kollektive behov. Modellen ble tatt i bruk parallelt med kraftige reformer innenfor offentlig sektor som blant annet innebar privatisering og konkurranseutsetting på en rekke områder som tidligere lå under offentlig sektor.

Initiativet ble entusiastisk overtatt og relansert av Labour-

⁴ Økonomidirektør Gabriele Csoklich, i et foredrag i regi av Maskinentreprenørenes Forbund (MEF) 26. november 2009.

regjeringen under betegnelsen Public Private Partnership (PPP) i 1997. PPP ble av Labourregjeringen betraktet som «den tredje vei»⁵ under en ideologi som bygger på å utnytte kombinasjonen av det beste fra den private og offentlige sektor fremfor å fokusere på motsetningene mellom sektorene. Etter hvert er samarbeid, og et ønske om å dra nytte av den private parts kompetanse og organisering blitt vel så tungveidende argumenter for OPS som behovet for private investeringsmidler. Dette er en utvikling som observeres i Storbritannia så vel som i andre land som har vært «aktive» brukere av modellen.

En britisk empirisk analyse fra 2006 viser gode resultater fra de 61 prosjektene som ble undersøkt:

- 89 prosent av prosjektene ble levert til tiden eller før
- Alle prosjekter ble levert innenfor avtalt budsjett
- 77 prosent av byggherrene mente at prosjektet levde opp til deres opprinnelige forventninger
- Undersøkelsen viste i tillegg at det er et stort potensial for å effektivisere tilbudsprosessen.

Øst-Europa

Erfaringer fra andre land viser at OPS-gevinstene ikke nødvendigvis kommer av seg selv. Ungarn og flere andre øst-europiske land har høstet svært dyrkjøpte erfaringer fra forsøk med OPS. En undersøkelse av ulike prosjekt innfor transport, vann, energi, telekommunikasjon og motorveier i Tsjekkia, Ungarn, Polen og Kroatia viser at OPS ikke var noen suksess de første årene. Dette tilskrives blant annet suboptimalt prosjektdesign, urealistiske etterspørselsforventninger og en ikke-reell risikooverføring. Forhandlingsklima, den offentlige parts forhandlingsposisjon, og «kontraktsmakt», er forhold som spiller inn på mulighetene for suksess. I tillegg er innkjøpskompetanse og ikke minst mulighetene for en reell og relevant risikooverføring til den private part avgjørende for å realisere gevinster ved modellen. Flere av «fiaskoprojektene» det vises til i litteraturen er nettopp knyttet til en risikooverføring som den offentlige part har betalt for, men som senere likevel har vist seg å forbli på den offentliges hånd.

OECD - oppsummering

Utenlandske erfaringer med OPS er oppsummert blant annet av den britiske regjeringen⁶ og av OECD⁷.

I OECDs rapport er hovedkonklusjonene at:

- OPS fungerer best i store prosjekter med omfattende drifts- og vedlikeholds krav gjennom hele prosjektets levetid.
- De viktigste gevinstene ved OPS er knyttet til at prosjekterings- utbyggings-, drifts- og vedlikeholdsfasen vurderes i sammenheng.
- Optimal fordeling av risiko er et grunnleggende suksesskriterium for OPS-prosjekter. Offentlige myndigheter har en tendens til å beholde for stor del av risikoen.

- Den etterspurte ytelsen kan styres ved hjelp av armlengdes avstand-prinsippet.

I den britiske rapporten er konklusjonene langt på vei de samme. I tillegg påpekes det at OPS-prosjektene bidrar til å få frem innovative løsninger, prosjektstyringskompetanse og ekspertise på risikohåndtering fra privat sektor. Samtidig påpekes at OPS-prosjekter er mindre egnet for prosjekter der transaksjonskostnadene er høye i forhold til prosjektets verdi eller der den teknologiske utviklingen gjør det vanskelig å formulere langsiktige krav til ytelsen.

Erfaringer med norske prøveprosjekter

TØIs evaluering av de norske prøveprosjektene påviser vesentlig reduksjon i byggetid⁸. Dette gir gevinster gjennom tidligere frigivelse av arbeidskraft og kapitalutstyr, og – viktigst – trafikanntytte som følge av at trafikantene får tidligere tilgang til bedre vei.

Evalueringen gir isolert sett ingen klare indikasjoner på lavere kostnader. I kostnadssammenligningene for de to prosjektene som ble evaluert, ble det ikke tatt hensyn til at det offentlige ble avlastet for risiko.

Levert til avtalt tid og kostnad

Samtlige tre OPS-prøveprosjekt ble levert til avtalt tid og kostnad. Mesteparten av prosjektrisikoen var overført til den private leverandøren.

Hvorvidt livssyklus kostnadene er redusert som følge av at investeringer og drift ses i sammenheng er det for tidlig å si. Kort tid i anbudsfasen, leverandørens begrensede erfaringer med drift og vedlikehold, og kravet om å overholde vegvesenets håndbøker og standarder kan ha begrenset mulighetene til å gjøre vesentlige endringer i prøveprosjektene. I prosjektene er det eksempler på løsningsvalg i investerings- og utbyggingsfasen som er begrunnet i reduserte fremtidige drifts- og eller vedlikeholdskostnader.

3.6 Vurdering av alternative modeller

Fire kriterier

Finansierings- og gjennomføringsmodellene må ivareta hensyn både til brukerne av infrastrukturen, staten og leverandøren. I vedlegg 1 gis det en grundig vurdering av finansieringsmodellene etter følgende kriterier:

⁵ Martin Powell: New Labour and the third way in the British welfare state: a new and distinctive approach? Critical Social Policy, Vol. 20, No. 1, 39-60 (2000)© 2000 Critical Social Policy Ltd

⁶ PFI – Meeting the Investment challenge. 2003.

⁷ Modernizing government. OECD 2005

⁸ (TØI rapport 890/2007)

- Politisk styring
- Samfunnsøkonomisk lønnsomhet
- Fremdrift
- Kostnader

Klare fordeler i forhold til dagens modell

Gjennomgangen viser at de fire alternative modellene har mange av de samme fordelene og ulempene i forhold til dagens modell. De viktigste fordelene er økt vektlegging av samfunnsøkonomisk lønnsomhet i prioriteringene, raskere fremdrift, raskere realisering av gevinster og mer effektiv prosjektgjennomføring.

Bruk av OPS kan gi en annen tidsprofil mht. hvilke prosjekter som realiseres når, og også ha betydning for hvilke prosjekter som realiseres. Om dette øker eller minsker den politiske handlingsfriheten er et definisjonsspørsmål.

Ulempene er knyttet til svekket styring av aktivitetsnivået i økonomien og mindre spillerom for løpende endringer i politiske prioriteringer. I den grad den alternative finansieringen begrenses til grupper av prosjekter eller en samlet økonomisk ramme, opprettholdes mulighetene for å styre det samlede aktivitetsnivået i økonomien.

Den politiske styringen med hvilke og hvor mange prosjekt som til en hver tid skal igangsettes opprettholdes i alle finansieringsmodellene. Hovedforskjellen fra dagens modell er at politikerne må forplikte seg til å fullføre et igangsatt prosjekt etter en angitt plan. Dette kan begrense hvor mange prosjekter som kan settes i gang samtidig, men har ikke betydning for det samlede investeringsnivået i transportsektoren så lenge politikerne prioriterer innenfor en fastsatt investeringsramme. Om det styrker eller svekker den demokratiske styringen at politikerne i større grad tvinges til langsiktige beslutninger, med mindre rom for årlige omprioriteringer, kan diskuteres.

Små forskjeller mellom de alternative modellene

OPS og lånefinansiering gjennom privat finansiering skiller seg fra de andre modellene med potensielt høyere finanskostnader. I et fungerende kapitalmarked er denne forskjellen minimal. I samfunnsøkonomisk forstand representerer OPS med privat investering en alternativ måte å få tilgang til den samlede sparingen på. Det skjer ingen direkte økning i samlede tilgjengelige ressursrammer.

De sterkeste effektene for offentlig budsjetter ligger uansett i de potensielle effektiviseringsgevinstene og en potensiell kortere tid fra kostnadspådragelse over offentlige budsjetter til nytterealisering (eller utløsning av inntekter/privat betaling). En reell og hensiktsmessig risikofordeling mellom partene er en viktig forutsetning for å utløse disse effektene.

Samtidig gir samlet ansvar for utbygging, drift og vedlikehold et stort potensial for gevinster over prosjektets levetid ved at

konsekvenser for drift og vedlikehold tas hensyn til ved valg av utbyggingsløsninger. Disse gevinstene kan også realiseres ved flerårig budsjettering, lånefinansiering og offentlige aksjeselskaper, i den grad de kombineres med kontrakter som gir samlet ansvar for utbygging, drift og vedlikehold.

3.7 Oppsummering og anbefaling

Ulike modeller med felles mål

De siste tiårene har det i mange land blitt benyttet ulike alternative finansieringsformer for prioriterte samferdselsinvesteringsformer. I noen sammenhenger er dette utløst av knapp tilgang på offentlige midler og behov for tilførsel av tilleggsmidler fra privat sektor. I andre sammenhenger, som i Norge, har dette motivet vært mindre sentralt. Felles for de fleste er ønsket om forutsigbarhet og effektiv prosjektgjennomføring.

Gjennomgående gode erfaringer

Erfaringene med de alternative finansieringsformene er gjennomgående gode. Forutsigbarheten knyttet til fremtidig finansiering har lagt til rette for en effektiv prosjektgjennomføring og bidratt til raskere fremdrift.

Normalt vil raskere fremdrift i tråd med planer også bidra til lavere kostnader. Ut over dette er kostnadene ofte vanskeligere å sammenligne, blant annet fordi ulike modeller innebærer ulik risikofordeling mellom det offentlige og leverandøren. Risikofordelingen har betydning for gevinst- og kostnadsfordeling dersom prosjektkostnadene blir lavere/høyere enn budsjettet.

Flerårig budsjettering innenfor definerte rammer

Ettersom forskjellen i konsekvenser mellom de alternative finansieringsformene er relativt liten, anbefaler NHO at det i første omgang prøves ut finansieringsformer som er enkle å gjennomføre og politisk lite kontroversielle. For eksempel kan det prøves ut flerårig budsjettering innenfor en årlig ramme på 10 milliarder kroner. Dette utgjør i overkant 30 prosent av de gjennomsnittlige årlige rammene i NTP 2010–2019 og drøye 1 prosent av det samlede statsbudsjettet i 2010. Den flerårige budsjetteringen kan begrenses til samfunnsøkonomisk lønnsomme prosjekter eller prosjektpakker. De konkrete kravene til samfunnsøkonomisk lønnsomhet bør vurderes i lys av betydningen av ikke prissatte konsekvenser for ulike typer prosjekter. Dette kan tilsi lavere lønnsomhetskrav for jernbaneprosjekter enn for veiprosjekter.

Bindende avtaler ved neste behandling av NTP

Ut over dette må den konkrete utformingen av en modell med flerårig budsjettering vurderes nærmere. En mulighet er at det inngås politisk bindende avtaler om finansiering og gjennomføring av prosjektene som prioriteres for flerårig budsjettering. Dette kan eventuelt knyttes til stortingsbehandlingen av NTP.



4 Gjennomføringsmodeller

4.1 Kontraktsform og incentiver

Mange varianter

Gjennomføringen av prosjektene kan styres gjennom mange ulike kontraktsformer. I rapportene er det ikke en detaljert gjennomgang av ulike kontraktsformer, men vurderinger av gjennomføringsmodellene med utgangspunkt i:

- Funksjonsbeskrivelse kontra mengde/standardkrav
- Risikofordeling
- Når leverandør er trukket inn i prosessen
- Rollefordeling (byggherre, bestiller, planarbeid osv.)
- Incentiver i kontrakten (henger sammen med risikofordeling)

De ulike kontraktsformene kan ha ulike betalingsformer, som mengdekontrakter og fastpriskontrakter, og varierende grad av detaljspesifikasjon. Det vil også være variasjoner i konkurranseform og når leverandørene trekkes inn i planleggingen av prosjektet.

Funksjon eller mengde

Et vesentlig hovedskille går mellom mengdestyrte kontrakter og funksjonskontrakter. Skal det bestilles og avtales et visst antall km vei med gitt spesifisert standard, løsning, asfalt mv., eller skal det bestilles en vei som skal levere et gitt antall funksjoner av typen trafikkapasitet, fremkommelighet, ulykkesrisiko mv.

Mengde/standardstyrte kontrakter er det mest vanlige i Norge ved utbygging av infrastruktur. Internasjonalt går utviklingen i retning av mer funksjons- og ytelsesbaserte kontrakter, også ved utbygging av transportinfrastruktur.

4.2 Gjennomføringsmodeller for utbyggingsprosjekter

OPS - fokus på hva som bestilles

Ett av karakteristikaene ved OPS-kontrakter som ofte trekkes frem, er at bestiller legger mer vekt på hva som skal leveres enn på *hvordan* bestillingen skal utformes. Funksjonsbestil-

linger kan imidlertid også utformes ved andre gjennomføringsmodeller.

Funksjonskontrakter benyttes i dag på det konkurranseutsatte vedlikeholdet. Kontraktsformen kan også benyttes i utbyggingsprosjekter, uavhengig av finansieringsform. Derimot krever en funksjonskontrakt andre betalingsvilkår, og som hovedregel også en større risikooverføring til utbygger enn standardiserte mengdekontrakter.

Risiko- og gevinstfordeling

Et annet element som også er hentet fra erfaringer fra OPS-kontrakter er fokus på, og utforming av, risiko- og gevinstfordelingen mellom bestiller og utfører. Ved å overføre en større del av risikoen til utbygger viser erfaringene at det gis incentiver til risikoreduserende tiltak. Gevinstdeling gir også incentiver til kostnadseffektivitet gjennom hele prosessen.

Når trekkes leverandøren inn

Erfaringer viser at det kan være hensiktsmessig å trekke leverandørene (inkludert kompetanse på vedlikehold) inn i tidlige fasen av et prosjekt. Dette vil normalt også kreve at prosjektets finansieringsramme er klarlagt, og at leverandør velges på et tidligere tidspunkt enn det som er vanlig i dag.

Incentiver i kontrakten

Hvordan risikofordelingen og betalingsutformingen i kontraktene er utformet er avgjørende for hvilke incentiver valgte gjennomføringsmodell vil gi.

Totalentreprise

Prosjektfinansiering gir muligheter til å tilpasse finansieringen av prosjektet etter leverandørens ønsker og planer. Dette vil bidra til en mer effektiv kapasitetsutnyttelse og gjennomføring av prosjektene. Leverandøren kan trekkes inn tidligere enn det som er vanlig i dag, og kan også gis ansvaret for deler av detaljprosjekteringen som i dag gjøres av Statens vegvesen/Jernbaneverket (bestiller). For å få full effekt av prosjektfinansieringsmodellen bør modellen kombineres med totalentreprise i utbyggingen.



Foto: iStockphoto

4.3 Drift og vedlikehold av veinettet

Ikke integrert del av gjennomføringen

Vedlikeholdskontrakter i veisektoren utlyses vanligvis som selvstendige kontrakter og behandles uavhengig av selve utbyggingen av et samferdselsprosjekt. Før omorganiseringen av Vegvesenet, der produksjonsavdelingen ble skilt ut som eget selskap (Mesta), hadde Vegvesenet det operative ansvaret for drift og vedlikehold av veinettet. Fra 2003 til 2006 ble meste-parten av vedlikeholdet utført på overgangskontrakter. Fra høsten 2006 er alt vedlikehold av veinettet konkurranseutsatt.

Funksjonskontrakter mest brukt

De aller fleste drift- og vedlikeholdskontraktene er såkalte funksjonskontrakter. Funksjonskontrakter er en kontraktstype der oppdragsgiver setter fokus på ønsket sluttresultat. Dvs. oppdragsgiver vektlegger det produktet som skal tilbys veibruker. Bestiller ønsker med andre ord ikke en tiltaksstyrt kontrakt med tilhørende økonomisk oppgjør, men en kontrakt der man fokuserer på oppnådd tilstand.

I 2007 var 42 prosent av drift/vedlikeholdskontraktene funksjonskontrakter med en samlet verdi på 2,3 milliarder kroner. Asfaltkontrakter utgjør 18 prosent, mens øvrig drift/vedlikeholdskontrakter har de resterende 28 prosent.

Vedlikeholdskontraktene er vanligvis flerårige, fra 4 til 7 år, med 5 år som det mest vanlige. Arbeidende skal utføres i henhold til beskrevet vedlikeholdsstandard der standarder foreligger. Ansvar og risiko overføres til leverandøren der leverandøren får et funksjonsansvar med oppgjør etter fast pris. I tillegg utføres noen arbeider etter bestilling iht. enhetspriser, og noen ikke-planleggbare arbeider etter timepris.

Den senere tid har Vegvesenet gått mer og mer bort fra rene funksjonskontrakter og erstattet dem med styrte driftskontrakter. Dette gir Vegvesenet bedre mulighet til å foreta omprioriteringer underveis i kontraktperioden og en tettere styring av vedlikeholdet.

Mesta og store leverandører

Erfaringene med utlysning av vedlikehold og bruk av funksjonskontrakter må betegnes som kort. Det foregår et kontinuerlig utviklingsarbeid for å sikre et kostnadseffektivt vedlikehold. Kontraktslengde, risikofordeling og ulike former for samspillskontrakter vurderes.

Mesta har over halvparten av dagens funksjonskontrakter. De fleste av funksjonskontraktene går ut i 2014/2015. Med unntak av de tre OPS-prøveprosjektene behandles utbyggingskontrakter og vedlikeholdskontrakter hver for seg.

Evaluering av konkurranseutsetting av drift og vedlikehold

Dovre Group AS har gjennomført en evaluering av konkurranseutsetting av drift og vedlikehold i Statens vegvesen. Evalueringen konkluderer med at konkurranseutsetting av utvalgte drifts- og vedlikeholdsoppgaver på veinettet ved hjelp av funksjonskontrakter fremstår som en velegnet tilnærning for å ivareta en viktig samfunnsoppgave. Det pekes på at markedet fremdeles er umodent og at det har vært enkelte utfordringer knyttet til etableringen av Mesta og overgangen til konkurranseutsetting av oppgaver som tidligere var under offentlig produksjon.

Behov for utvikling

Dovre viser videre til at det er store forbedringspotensial mht. kontraktsutforming, og at større kontrakter trolig kan gi en mer rasjonell utførelse.

4.4 Oppsummering og anbefaling

Gjennomføringsmodell må vurderes fra prosjekt til prosjekt

Det er ikke mulig å fastslå på et generelt grunnlag hvilke kontrakts- og gjennomføringsmodeller som vil være best. Dette må vurderes i sammenheng med finansieringsmodell og prosjektets art.

Derimot tyder erfaringene på at funksjonskontrakter brukt der de er egnet kan gi effektivitetsgevinster. Videre synes det å være et stort utviklingspotensial mht. å utvikle gode retningslinjer for risikofordeling og incentivstrukturer i kontrakter.

Totalentrepriser

Som vist i kapittel 2 er det en rekke svakheter ved mengdestyrte delentrepriser som er den mest brukte kontrakts- og gjennomføringsmodellen i dag.

Prosjektfinansiering gir et større handlingsrom til å utforme langsiktige totalentreprisekontrakter der vinneren av en konkurranse tar ansvaret for prosjektet etter reguleringsprosess og tomteerverv og leverer:

- 1) Prosjektering og bygging, eller
- 2) Prosjektering, bygging og drift (livsløpsentreprise)

I den grad OPS med privat finansiering skal benyttes vil alternativ 2 suppleres med finansiering.

Oppnår

Gjennom bruk av totalentrepriser, kombinert med en overføring av risiko leverandøren kan påvirke og håndtere, oppnås:

- Full forutsigbarhet for kostnad og ferdigstillelse
- Optimal risikofordeling
- Mulighet for innovasjon og nytenking
- Livsløpsperspektiv (modell 2)
- Økt planleggingskapasitet
- Etatene får frigitt plankapasitet som i dag brukes til detaljplanlegging og kan rette planressursene mot overordnet planlegging

Læringsprosess og marked

En overgang til mer bruk av totalentrepriser med bruk av risikooverføring for å gi incentiver til effektivitet, kvalitetsutvikling og ferdigstilling av hele prosjektet til angitt tid, vil kreve en læringsprosess hos leverandørene så vel som hos etatene som skal bestille. Dette innebærer at det må forventes noe tid og erfaring før de potensielle gevinstene kan realiseres fullt ut.

Totalentrepriser vil gjennomgående kreve større kontrakter. Konkurransen i markedet må derfor til en hver tid overvåkes. Med flere internasjonale aktører i markedet vurderes konkurransesituasjonen i utgangspunktet som tilstrekkelig.

Mindre leverandører vil være aktuelle som underleverandører. Hvorvidt mindre, lokale leverandører vil møte en sterkere konkurranse som følge av mer bruk av totalentreprise kan ikke besvares på et generelt grunnlag.



5 Samfunnsmessige gevinster

5.1 Typer gevinster

Samme struktur som i nyttekostnadsanalyser

I den grad alternative finansieringsmodeller gir raskere fremdrift og lavere kostnader, gir de ulike typer gevinster for samfunnet. Beskrivelsen av gevinstene skjer etter samme struktur som benyttes i nyttekostnadsanalyser på samferdselssektoren. I disse analysene deles normalt nytten og kostnadene inn etter hvilke aktører som påvirkes:

- Trafikanter
- Operatører
- Offentlige organer
- Samfunnet for øvrig

Eksempler/cases

Gevinstene for de ulike aktørene er kort beskrevet nedenfor. I tillegg er de illustrert ved et lite utvalg eksempler på prosjekter som vil være aktuelle for prosjektfinansiering. Prosjekteksemplene er omtalt i kapittel 5.2.

Trafikanter

Utbygging av infrastrukturen gir gevinster for trafikantene i form av kortere reisetid, mindre forsinkelser, økt sikkerhet og eventuelt et forbedret rutetilbud for kollektive transportmidler. Alternative finansieringsmodeller som gir raskere fremdrift bidrar til at disse gevinstene kommer tidligere. I tillegg forkortes perioden med ulemper knyttet til utbyggingen.

Dersom alternative finansieringsmodeller bidrar til lavere kostnader, kan de også bidra til at flere prosjekter kan gjennomføres innenfor de samme rammene. Trafikantnyttene knyttet til disse prosjektene vil øke tilsvarende.

Operatører

Bedre infrastruktur gir økte inntekter og lavere kostnader for buss- og togselskaper (trafikkselskaper). Deler av disse gevinstene vil videreføres til trafikantene i form av lavere priser, mens deler vil beholdes av selskapene. Også her vil alternative finansieringsmodeller bidra til å fremskynde gevinstene i tid og eventuelt øke omfanget ved at flere prosjekter kan gjennomføres.

Offentlige organer

Utbygging av infrastruktur påvirker offentlige organer gjennom:

- Investeringskostnader

- Renter og avdrag
- Drifts- og vedlikeholdskostnader
- Avgiftsinntekter

I den grad prosjektfinansiering bidrar til kostnadsreduksjoner, vil de offentlige utbetalingene reduseres. En eventuell raskere fremdrift vil isolert sett skyve investeringskostnadene frem i tid. Virkningen for de offentlige investeringskostnadene vil også avhenge av i hvilken grad private aktører involveres i finansieringen, for eksempel gjennom OPS.

Elementer av privat finansiering i utbyggingsfasen gir økte kostnader til renter og avdrag i driftsfasen. Virkningen for offentlige budsjetter reduseres med innslaget av bompengefinansiering, som imidlertid også reduserer trafikantnyttene.

Drifts- og vedlikeholdskostnader påvirkes i den grad kontraktene inkluderer ansvar for drift og vedlikehold. I den grad kontrakter med samlet ansvar for utbygging og vedlikehold bidrar til at entreprenøren tar større hensyn til vedlikeholdskostnader ved valg av utbyggingsløsninger, går drifts- og vedlikeholdskostnadene ned.

Avgiftsinntektene for staten øker i den grad raskere fremdrift bidrar til økt trafikk på veiene. Prosjekter som primært styrker kollektivtrafikken (som jernbaneprosjekter) bidrar gjennom økt kollektivandel til lavere avgiftsinntekter.

Økte inntekter og lavere kostnader for trafikkselskapene bidrar isolert sett til lavere utbetalinger til offentlig kjøp av transporttjenester fra NSB og andre kollektivselskaper. En eventuell styrking av rutetilbudet som følge av den forbedrede infrastrukturen vil motsatt bidra til økte offentlige kjøp.

Samfunnet for øvrig

Samfunnet for øvrig påvirkes gjennom virkninger for:

- Miljø
- Ulykker (ut over den delen som er internalisert)
- Effektivitetstap knyttet til skattefinansiering

Alternative finansieringsformer som påvirker trafikkvolumet, påvirker også miljø- og ulykkeskostnadene knyttet til trafikken. Jernbaneprosjekter som gir overføring av trafikk fra vei til bane, gir lavere ulykkeskostnader. Veiprosjekter som reduserer ulykkesfrekvensen (som midtdeler eller firefeltsveier) gir også lavere ulykkeskostnader. Eventuell trafikkvekst som følge av utbyggingene, trekker i motsatt retning.

Raskere fremdrift for prosjekter som gir økt veitrafikk gir isolert sett økte miljøkostnader. Bedre flyt i trafikken slår i motsatt retning. Fremskynding av jernbaneprosjekter vil normalt bidra til raskere realisering av miljøgevinster knyttet til overføring av trafikk fra vei til bane.

Skattefinansiering er dyrt

Skattefinansiering av prosjekter medfører forskjeller mellom samfunnsøkonomisk og privatøkonomisk lønnsomhet. Dette gjelder blant annet i arbeidsmarkedet, der lønnstakerne etter skatt får mindre utbetalt enn hva arbeidsgiverne betaler for den samme arbeidsinnsatsen. Dette bidrar til at arbeidstakerne er villig til å arbeide mindre enn i en situasjon uten skatt. Til ethvert lønnsnivå innebærer dermed inntektsskatten at det vil bli arbeidet og produsert mindre enn hva som er samfunnsøkonomisk optimalt.

Tilsvarende vridninger av ressursinnsatsen skjer i alle markeder der tilbudet eller etterspørselen skattebelastes. For samfunnet som helhet gir dette en samfunnsøkonomisk kostnad, som gjerne benevnes skattefinansieringskostnaden. Normalt forutsettes denne skattefinansieringskostnaden å utgjøre 20 prosent. Ettersom ethvert offentlig finansiert prosjekt indirekte bidrar til økt skattebelastning, vil slike prosjekter dermed påføre samfunnet en kostnad lik 20 prosent av de offentlige utbetalingene til prosjektet. Finansieringsformer som reduserer innslaget av offentlig finansiering, enten gjennom lavere kostnader eller private bidrag, vil bidra til å redusere effektivitetstapet.

De ulike typene samfunnsøkonomiske virkninger er oppsummert i følgende tabell:

Tabell 3: Typer samfunnsøkonomiske virkninger av prosjektfinansiering

Aktør/gruppe	Virkning
Trafikanter	Kortere reisetid Reduserte forsinkelser eller køkostnader Redusert ventetid (for prosjekter som bidrar til forsterket rutetilbud) Økt sikkerhet Raskere gevinster
Trafikkselskaper	Økte inntekter Lavere kostnader
Offentlige organer	Lavere og tidsforskyvde investeringskostnader Lavere drifts- og vedlikeholdskostnader Endrede avgiftsinntekter Endrede offentlige kjøp
Samfunnet for øvrig	Lavere ulykkeskostnader Endrede miljøkostnader Lavere skattefinansieringskostnader

5.2 Eksempler

En rekke prosjekter vil være egnet for prosjektfinansiering. Veiprojekt (ny E6 i Østfold) og to jernbaneprosjekter (nytt dobbeltspor Lysaker–Asker og nytt dobbeltspor Oslo–Ski) er valgt ut for å illustrere størrelsesorden på mulige samfunnsøkonomiske gevinster. Prosjektene er valgt ut fra tilgjengelig datagrunnlag og egnethet for illustrasjon, og innebærer ingen rangering av samfunnsøkonomisk lønnsomhet eller andre prioriteringskriterier.

5.2.1 Nytt dobbeltspor Lysaker–Asker

Prosjektet

Jernbaneverket har det siste tiåret bygget ut nytt dobbeltspor i Vestkorridoren, på strekningen Lysaker–Asker. I tillegg til nytt dobbeltspor på den 17,4 km lange strekningen, omfatter prosjektet bygging av ny Lysaker stasjon.

Byggeperiode på 10 år

Arbeidet med reguleringsplan startet i 1999, mens byggingen ble igangsatt i 2001. Dobbeltsporet vil ferdigstilles i 2011, slik at samlet byggeperiode blir 10 år.

Fremdriften i prosjektet har blitt tilpasset de årlige investeringsrammene bevilget over statsbudsjettet. For å tilpasse fremdriften til investeringsrammene, er utbyggingen delt opp i etapper (parseller). Fremdriften er forsøkt optimalisert innenfor hver parsell, uten muligheter for en optimalisering for prosjektet totalt sett.

Halvering av byggetid ved prosjektfinansiering

Jernbaneverket påpeker i et notat til Samferdselsdepartementet⁹ at de ved prosjektfinansiering, med tilhørende optimalisering av fremdriften for hele strekningen, ville kunne halvere byggetiden til 5 år.

En halvering av byggetiden ville bidra til reduksjon av flere typer kostnader:

- Tidsavhengige kostnader (administrasjon og drift av prosjektorganisasjon, kontorleie, leie av arealer i byggetiden, entreprenørrigg, maskiner mv.).
- Kostnader knyttet til nedbygging og oppbygging av organisasjon, ventelønn mv.
- Erstatninger knyttet til reforhandling eller avbryting av kontrakter med rådgivende ingeniører, entreprenører og andre.
- Kompensasjon for ulemper for naboer og andre interessenter.

Samlet har Jernbaneverket anslått mulige besparelser knyttet til slike typer kostnader på mellom 350 og 560 millioner kroner, tilsvarende 5–8 prosent av utbyggingskostnadene ved tradisjonell finansiering.

⁹ «Prosjektfinansiering», notat til Samferdselsdepartementet av 20.02.2006.



Foto: iStockphoto

Tidligere realisering av nytte

Utbygging av nytt dobbeltspor Lysaker–Asker gir gevinster for trafikantene i form av kortere reisetid, mindre forsinkelser og et forbedret rutetilbud. Ved en halvering av byggetiden vil disse gevinstene komme tilsvarende tidligere. Jernbaneverket har i samme notat beregnet denne nytten til i overkant av 1,1 milliarder kroner.

Samlet gevinst på 1,5 milliarder kroner

Samlet gir reduksjonen i kostnadene og den tidligere realiseringen av nytten en samfunnsøkonomisk gevinst på 1,5–1,7 milliarder kroner. Raskere fremdrift som følge av prosjektfinansiering kunne dermed, i henhold til Jernbaneverkets beregninger, gitt samfunnsøkonomiske gevinster tilsvarende 22–25 prosent av utbyggingskostnadene.

5.2.2 Nytt dobbeltspor jernbane Oslo-Ski – gevinstpotensial

Prosjektet

Nytt dobbeltspor fra Oslo til Ski er det største enkeltprosjektet innenfor jernbane i NTP 2010–2019. Prosjektet innebærer 24 km nytt dobbeltspor dimensjonert for høyhastighet, for en stor del i tunell, ny Ski stasjon, m.m. Anleggsarbeidene for Ski

stasjon starter i 2010, mens arbeidene på Follobanen starter i 2013. Det nye dobbeltsporet er kostnadsberegnet til ca. 11,6 milliarder kroner og anslås ferdigstilt i 2017.

Virkninger av prosjektet

I henhold til nyttekostnadsanalysene av prosjektet, vil dobbeltsporet gi en samlet nytte for trafikanter, trafikkelskaper, offentlige organer og samfunnet for øvrig på 9,2 milliarder kroner. Litt over halvdelen av nytten (4,9 milliarder kroner) tilfaller trafikantene, i form av kortere reisetid, bedre punktlig- het og kortere ventetid (gjennom høyere frekvens).

Finansiering og gjennomføring

Dobbeltsporet er så langt planlagt finansiert over statsbudsjettet, over en egen budsjettpost. Etableringen av en egen budsjettpost har til hensikt å bidra til at prosjektet sikres forutsigbar finansiering, men gir i seg selv ingen juridiske eller politiske bindinger knyttet til fremtidige bevilgninger.

Alternativet til tradisjonell finansiering er prosjektfinansiering gjennom en av de modellene som er beskrevet i kapittel 5. Prosjektet kan sikres finansiering ved oppstart gjennom politisk bindende avtaler (flerårig budsjettering), adgang til lånefinansiering, organisering gjennom et statlig eid aksjeselskap eller OPS. I dette eksempelet er det ikke tatt stilling til hvilken av modellene som eventuelt benyttes.



Foto: iStockphoto

Konsekvenser av prosjektfinsiering

Prosjektfinsiering vil bidra til mer forutsigbar og sannsynligvis raskere fremdrift enn tradisjonell finansiering.

Det er stor usikkerhet knyttet til hvor mye raskere fremdriften blir ved prosjektfinsiering, også fordi prosjektet innenfor dagens modell er gitt en egen post i statsbudsjettet. Beregningene av gevinster ved prosjektfinsiering må derfor betraktes som et anslag for mulige gevinster for jernbaneprosjekter av samme størrelsesorden som Oslo–Ski, og ikke som en prediksjon av gevinstene ved dette prosjektet spesielt.

I beregningene av konsekvensen av prosjektfinsiering er det lagt til grunn de samme relative gevinstene som Jernbaneverket beregnet for prosjektet Lysaker–Sandvika.

Mulige samfunnsøkonomiske gevinster på 3 milliarder kroner

De grove beregningene indikerer et gevinstpotensial på i størrelsesorden 3 milliarder kroner ved prosjektfinsiering sammenlignet med tradisjonell finansiering for et prosjekt av samme type som Oslo–Ski. Av dette står nytten for trafikanter, offentlige organer og samfunnet for øvrig ved tidligere realisering av gevinstene for 2/3, mens lavere investeringskostnader står for den resterende tredjedelen.

Tabell 4: Typer samfunnsøkonomiske virkninger av prosjektfinsiering (avrundede tall)

Aktør/gruppe	Nytte MNOK
Trafikantnytte	1 100
Offentlig nytte (ekskl. investeringskostnader)	400
Nytte for samfunnet for øvrig	500
Investeringskostnader	1 000
Samlet samfunnsøkonomisk gevinst	3 000

Bergningene er basert på en halvering av gjennomføringstiden, med tilhørende konsekvenser for driftsstart og reduksjoner i tidsavhengige investeringskostnader. Ved større eller mindre endringer i gjennomføringstiden øker eller reduseres gevinstene tilsvarende.

5.2.3 Østfoldpakka¹⁰ – E6-Østfold

Prosjektet Østfoldpakka har sitt utgangspunkt i den skuffelse fylkespolitikere følte da de i 1997 så konsekvensene for Østfold av regjeringens langtidsplan for veiområdet.

I desember 1997 følte mange fylkespolitikere at de var kommet til det punkt der de var nødt til å gjøre noe, og dermed ga de Vegvesenet i oppdrag å utrede ordninger med lokal egeninnsats i tillegg til statlige bevilgninger. En førsteutredning noen måneder senere viste at bompengefinansiering på E6, E18 og byområdet Moss og Nedre Glomma-området kunne gi en årlig investeringsramme på 6-800 millioner kroner. Regneeksemplet var nok til at fylkespolitikerne ga klarsignal til å gå i gang med mer detaljerte utredninger.

Det viste seg imidlertid raskt at de ulike prosjektene ble ulikt modnet. Blant annet skapte en alarmerende ulykkessituasjon på E6 nærmest et folkekrav i Østfold om rask firefeltsutbygging. Dermed ble det i 1998 bestemt å dele Østfoldpakka i to faser. Ved starten av 1999 hadde Vegvesenet ferdig en utredning for en første fase, som innebærer utbygging av E6 til firefelts motorvei, E18 til to og delvis firefelts motorvei, og dobbeltspor for jernbanen frem til Moss.

Våren 1999 besluttet fylkestinget i Østfold å be om Stortingets tillatelse til å etablere bomstasjoner i Moss og rundt Askim for å delfinansiere byggingen. Stortinget sa ja til dette 24. februar 2000. Byprosjektene inngår i fase 2 og var gjenstand for utredning og lokalpolitiske vedtak frem mot slutten av 1999. Et forslag til løsning ble presentert 25. februar 2000 og ble sendt til politisk behandling i fylkeskommunen og i de berørte kommuner.

Fremdrift

Ved behandling av prosjektet forelå det ikke et endelig opplegg for finansiering og innføring av prosjektet. Samferdselsdepartementet varsler i behandlingen at de vil komme tilbake til nivået på den statlige investeringsrammen for E6 og E18 i Østfold for perioden 2002–2011 i Nasjonal transportplan (NTP) 2002–2011, som da skulle legges frem våren 2000. Endelig valg av enkeltprosjekter og bevilgninger til disse ble senere foretatt i de årlige budsjettproposisjonene. Arbeidet med Østfoldpakka er blant annet omtalt i St.prp. nr. 1 (1998–99) side 86 og i St.prp. nr. 1 (1999–2000) side 94.

Utbygging ble beregnet med en svakt negativ nytte-kostnadsbrøk og ble således i utgangspunktet ikke vurdert som samfunnsøkonomisk lønnsom.

Ressursbruk

Total kostnad for hele prosjektet er 4,68 milliarder kroner. Finansieringen er 50/50 bompengefinansiering og finansiering over statsbudsjettet. Prosjektet var i utgangspunktet vurdert med svak samfunnsøkonomisk lønnsomhet.

Utbyggingstid og delprosjekter

Utbyggingen ble satt i gang i januar 2001 og hele prosjektet ble ferdigstilt i 2008.

Prosjektet er delt opp i sju delprosjekter hvorav hvert delprosjekt har en anleggssperiode på 2-2,5 år. På hvert delprosjekt er det 1 til 2 hovedentreprenører. Hver kontrakt er utlyst og spesifisert med mengde/standardbeskrivelse.

Stipulert effektivitetstap

Ved å sammenligne utbyggingen av Østfoldpakka med gjennomføringen av OPS-prøveprosjektene viser det seg at OPS-prosjektene har en betydelig raskere gjennomføring. Evalueringen¹¹ av OPS-prosjektene viser at prosjektene er gjennomført raskere enn ved tradisjonell gjennomføring. Årsakene til dette er sammensatte, men den viktigste enkeltfaktor synes å være at finansiering er tilpasset entreprenørens ønskede fremdrift. Andre årsaker synes å være entreprenørenes gjennomføringsfrihet samt kontraktens størrelse. Store kontrakter muliggjør mer effektiv ressursutnyttelse og bedre massebalanse.

Prosjektene gjennomføres 35-50 prosent raskere, noe som gir en tidligere nytterealisering for trafikantene. Det er beregnet at OPS-prosjektene gir en økt trafikantnytte på 10–15 prosent. Ved å forutsette at en tilsvarende gjennomføring ville gitt samme nytteforbedring for trafikantene for Østfoldpakka, og forutsetter at prosjektet i utgangspunkt hadde en netto nytte nær null – får vi en nyttegevinst på 470–700 millioner kroner. En gjennomføringsmodell tilpasset årlige budsjetter og beslutningsprosesser kan da ha gitt et samfunnsøkonomisk tap for trafikantene på 470–700 millioner kroner.

Dersom vi i tillegg forutsetter en potensiell kostnadsreduksjon i utbyggingen som følge av effektivitetsgevinster på tilsvarende nivå, er det samlede samfunnsøkonomiske tapet på mellom 1 og 1,4 milliarder kroner. Den internasjonale litteraturen viser at beregnede effektivitetsgevinster på tilsvarende prosjekter ligger i størrelsen 10–20 prosent av en tradisjonell gjennomføring. Hvor stor besparelse som kunne vært realisert over de offentlige budsjettene er beheftet med en betydelig større usikkerhet. Dette vil avhenge av risikofordelingen mellom bestiller og leverandør, og størrelsen på risikopremien.

Oppsummering

Prosjektet består av 63 km vei i Østfold. Fra oppstart av prosjektet til fullføring gikk det 7 år.

Dersom vi sammenlikner med OPS-prøveprosjektene ser vi at gjennomføringstiden for å bygge ca. 20 km vei er på 27–28

¹⁰ Vegdirektoratets prosjektdatabase

¹¹ TØI rapport 890/2007



måneder. Det mest omfattende OPS-prosjektet E18 Grimstad–Kristiansand hadde en byggeperiode på 38 måneder (38,3 km firefelts vei). Fra evalueringen av OPS-prosjektene vises det at det er en svak sammenheng mellom prosjektovergang og byggetid. Tilsvarende fremdrift i det største OPS-prosjektet gir 1 km firefelts vei per måned. Med tilsvarende fremdrift ville E6 Østfold vært ferdigstilt på 63 måneder, dvs. 5 år og 3 måneder. Det er rimelig å anta at det ligger ytterligere effektiviseringspotensial mht. fremdrift som følge av at prosjektet er større enn det største OPS-prosjektet.

En raskere fremdrift forutsetter imidlertid at planprosesser og reguleringsvedtak er ferdige, og at prosjektet er fullfinansiert slik at det kan legges en helhetlig utbyggingsplan for hele strekningen. Leverandøren må også gis gjennomføringsfrihet med fullt ansvar for, og kontroll på prosjektering. Det er også verdt å merke seg at forsinkelser i forhold til avtalt ferdigstilling har gitt høye dagsbøter i OPS-prosjektene. Høye dagsbøter krever imidlertid at leverandøren faktisk har kontroll over prosjektering og fremdriftsplan.

Østfoldpakka illustrerer at årsakene til lange utbyggingsprosesser er knyttet til bevilgnings- og finansieringsstruktur, og til beslutningsprosesser i og mellom forvaltningsnivåene. De første parsellene har en relativt langsom utbygging – opp til 2,5 år på en strekning på 7 km. Prosjektet forseres mot slutten som følge av en politisk beslutning med påfølgende bevilgningsrammer som ga rom for forsering. I OPS-prosjektene har det ikke vært behov forseringstiltak underveis. Dette har bidratt til en mer effektiv planlegging og bedre kapasitetsutnyttelse av arbeidskraft og kapitalutstyr.

Basert på erfaringer fra OPS-prosjektene i Norge er de potensielle samfunnsøkonomiske gevinstene ved prosjektfinansiering og bruk av totalentreprise beregnet til å ligge mellom 20 og 30 prosent av utbyggingskostnadene. Tidligere nyttrealisering, bedre kapasitetsutnyttelse av kapitalutstyr og arbeidskraft, mer effektiv masseforflytting og besparelser knyttet til rigg og prosjektorganisasjon er de viktigste gevinstene.

5.2.4 Illustrasjon - gevinstpotensial ved prosjektfinansiering og totalentreprise vei

Med utgangspunkt i erfaringer og stiliserte forutsetninger har vi oppsummert gevinstpotensialet ved en kombinasjon av prosjektfinansiering og totalentreprise. Gevinstpotensialet forutsetter at modellen er valgt på et egnet prosjekt, og at man lykkes med risikooverføringen.

Tabell 5: Gevinstpotensial ved prosjektfinansiering i egnet veiprojekt

Aktør/gruppe	Gevinstpotensial sammenliknet med dagens modell	Kommentar og forutsetninger
Trafikanntytte	10–15 %	Raskere gjennomføring av prosjektet på 35–50 prosent gir tidligere nyttrealisering som gir en potensiell økning i trafikanntytten.
Utbyggingskostnader (gevinst fordeles mellom leverandør og bestiller)	10–15 %	Bedre ressursutnyttelse som følge av større frihet til leverandøren i planleggingsfasen, bedre masseutnyttelse og kapasitetsutnyttelse, og mer effektiv planlegging som følge av størrelsen på kontrakten. Hvorvidt gevinsten tilfaller leverandør eller den som bestiller, avhenger av kontraktsutformingen, risikofordelingen og risikopremien som den offentlige part betaler for å få leveranse til rett tid, rett kvalitet og avtalt kostnad.
Samfunnsøkonomisk gevinst	20–30 %	
Besparelse offentlige budsjetter	0–10 %	Forutsatt en gevinstdeling mellom leverandør og bestiller.



6 Konklusjoner

Løsninger for rask fremdrift og lave livsløpskostnader

Finansierings- og gjennomføringsformene for prioriterte vei- og jernbaneprosjekter bør endres. Finansieringen må sikre forutsigbarhet, som er en forutsetning for en rasjonell fremdrift og gjennomføring. Forutsigbarheten bør utnyttes til å utvikle gjennomføringsformer som kombinerer rask fremdrift med høy kvalitet og lave kostnader i hele prosjektets levetid. Rask fremdrift og lave kostnader vil over tid gjøre det mulig å gjennomføre flere prioriterte samferdselsprosjekter innenfor de rammer som til enhver tid bevilges.

Prosjektfinansiering og livsløpsentrepriser

Dette kan oppnås gjennom en kombinasjon av prosjektfinansiering og totalentrepriser. Der forholdene ligger til rette for det bør livsløpsentrepriser benyttes.

Prosjektfinansiering sikrer forutsigbarhet, mens livsløpsentrepriser bidrar til at utbyggingsløsningene ivaretar hensynet til kvalitet og kostnader i driftsfasen. Prosjektfinansieringen anbefales reservert for et utvalg høyt prioriterte prosjekter, innenfor en definert årlig ramme. Livsløpsentrepriser anbefales primært benyttet for prosjekter der det kan være effektivitetsgevinster knyttet til å se utforming, drift og vedlikehold i sammenheng. I tillegg bør risikofaktorene være oversiktlige slik at en hensiktsmessig og reell risikofordeling er mulig. Der livsløpsentrepriser ikke er egnet bør totalentrepriser, der leverandøren tar ansvar for hele utbyggingsprosjektet (inkludert planlegging og prosjektering) etter reguleringsprosess og tomteerverv er fullført, benyttes.

Flerårig budsjettering

Forskjellen i konsekvenser mellom ulike varianter av prosjektfinansiering er relativt liten. NHO anbefaler i første omgang at det prøves ut former som er enkle å gjennomføre og politisk lite kontroversielle. Konkret anbefales en utprøving av flerårig budsjettering innenfor en definert årlig ramme, og forankret i politisk bindende avtaler. Den flerårige budsjetteringen bør begrenses til samfunnsøkonomisk lønnsomme prosjekter eller prosjektpakker, eventuelt med ulike lønnsomhetskrav for vei- og jernbaneprosjekter.

Risikooverføring

For prosjekter der det er hensiktsmessig, anbefales det at dagens separate kontrakter for utbygging, drift og vedlikehold erstattes med livsløpsentrepriser. Innenfor slike kontraktsformer gis samme leverandør samlet ansvar for alle fasene. Overføring av risiko som leverandøren kan håndtere og påvirke er en sentral suksessfaktor ved totalentrepriser og livsløpsentrepriser. For at risikooverføringen skal være reell må også leverandøren gis frihet til, og ansvar for, løsningsvalg og detaljprosjektering.

Inn i neste NTP?

Forsøk med prosjektfinansiering, for eksempel i form av flerårig budsjettering, kan knyttes opp mot behandlingen av Nasjonal transportplan (NTP) 2014–2023. Her kan det gjøres politisk bindende avtaler til prioriterte deler av planen. I den grad avtalene ikke respekteres over tid, bør det i neste omgang vurderes andre modeller.



Referanser

- Akitoby, B / Hemming, R. / Schwartz, G. (International Monetary Fund); Public Investment and Public-Private Partnerships; Economic Issues 40; 2007.
- Dovre International og Transportøkonomisk institutt (2007): Evaluering av OPS i vegsektoren. TØI rapport 890/2007.
- Econ Pöyry AS: Nye modeller for finansiering av jernbaneinfrastruktur. Econ-rapport 2008-079.
- Fridstrøm, Lasse og Tom E Markussen: Evaluering av Offentlig-Privat Samarbeid ved vegbygging. Rapport 506/2001 Transportøkonomisk institutt.
- Econ Pöyry AS: Nye modeller for finansiering av jernbaneinfrastruktur. Econ-rapport 2008-079.
- Green Paper on public-private partnerships and Community law on public contracts and concessions [COM(2004) 327, April 2004.
- HM Trasury (2003): PFI – Meeting the Investment challenge.
- Infrastrukturkommissionen: Danmarks infrastruktur til 2030. Januar 2008.
- Jernbaneverket: OPS-prosjekter i Jernbaneverket. Muligheter og utfordringer. August 2002.
- Jernbaneverket: Prosjektfinansiering. Brev til Samferdselsdepartementet 20.02.2006.
- National Audit Office (2003): PFI: Construction performance HC 371. Report by Controller and Auditor General, The Stationary Office, London.
- NHO: Ti punkter som halverer planprosessen. Tipunktprogram januar 2010.
- NOU 2003:06 Hva koster det? Bedre budsjettering og regnskapsføring i staten. Innstilling fra et utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 14. september 2001.
- OECD (2005): Modernising Government: The Way Forward, Paris, ISBN 9264010491.
- Powell, Martin: New Labour and the third way in the British welfare state: a new and distinctive approach? Critical Social Policy, Vol. 20, No. 1, 39-60 (2000)© 2000 Critical Social Policy Ltd.
- Rasmussen, Ingeborg og Steinar Strøm (2008): Offentlig Privat Samarbeid (OPS) og innovasjonspolitik. Utbredelse, opprinnelse og erfaringer fra OPS – et utgangspunkt for utforming av innovasjonsvirkemidler? Rapport utarbeidet på oppdrag fra Nærings- og handelsdepartementet. Vista Analyse, mars 2008.
- Rogaland fylkeskommune: Prosjektfinansiering av samferdselsprosjekter. Saksdokument til Samferdselsutvalget, 15.02.2008.
- Skanska Norge AS: Suksesskriterier for rasjonell og effektiv gjennomføring av samferdselsprosjekt. Foredrag av Tor Johs. Hegna, Skanska Norge AS 15. januar 2010.
- SNF rapport 16/05: Statens budsjetttrutiner: Bør man skille mellom konsum og investeringer i budsjettprosessen?
- Väg- og transportforskningsinstituttet (VTI): Arlandabanan. En oppfølging av samhällseconomiska aspekter på en okonventionell prosjektfinansiering några år efter trafikstart. VTI-notat 46-2004.
- Väg- og transportforskningsinstituttet (VTI): En svensk modell för offentlig-privat samverkan vid infrastrukturinvesteringar. VTI-rapport 588.
- Østlandssamarbeidet: Nasjonalt løft for jernbane og vei. September 2008.
- St.meld. nr. 16 (2008-2009) Nasjonal transportplan 2010-2019
- Innst. S. nr. 300(2008-2009) s. 79.
- Spørsmål nr. 8 med svar i forbindelse med Stortingets behandling av St.meld.nr.16 (2008-2009) Nasjonal transportplan 2010-2019.
- Økonomidirektør Gabriele Csoklich, i et foredrag i regi av Maskinentreprenørenes Forbund (MEF) 26. november 2009.
- St.prp. nr. 1 2006-2007.
- Vegdirektoratets prosjektdatabase – omtale av Østfoldpakka.

Vedlegg 1

Vurdering av finansieringsmodeller

Vurderingskriterier

Politisk styring

Utbygging av veier og jernbaner legger beslag på store offentlige ressurser, og påvirker det samlede aktivitetsnivået i samfunnet. Et grunnleggende krav til enhver finansieringsmodell er derfor at den sikrer tilstrekkelig politisk styring, i form av:

- Styring av finanspolitikken
- Politiske prioriteringer

Finansieringsmodellene må sikre hensynet til statsbudsjettets rolle som finanspolitisk virkemiddel (jf kapittel 2). I tillegg må den politiske kontrollen over prioriteringer mellom ulike satsingsområder og prosjekter sikres.

Samfunnsøkonomisk lønnsomhet

Tilgangen på investeringsmidler til utbygging av veier og jernbaner er knapp i forhold til behov og ønsker. Knappheten vil ventelig forsterkes i årene fremover, i takt med utgiftsveksten på andre sektorer. Dette stiller skjerpede krav til prioriteringen av midlene innenfor transportsektoren. Betydningen av å prioritere prosjekter med høy samfunnsøkonomisk lønnsomhet vil øke ytterligere. Finansieringsmodellene bør stimulere til prioritering av samfunnsøkonomisk lønnsomme prosjekter.

Fremdrift

Fremdriften påvirker både på hvilket tidspunkt gevinstene realiseres og hvor rasjonelt og kostnadseffektivt et prosjekt kan gjennomføres. Finansieringsmodellene må både bidra til å prioritere prosjekter sikres midler til oppstart og til en rasjonell gjennomføring gjennom planleggings-, utbyggings-, drifts- og vedlikeholdsfasen. Viktige bidrag til dette er forutsigbare og konsentrerte bevilgninger, med en forpliktende sluttdato.

Kostnader

Kostnadsnivået er avgjørende for hvilke ambisjoner som kan legges til grunn for utbygging av veier og jernbaner fremover.

Kostnadene påvirkes særlige i tidlige faser av prosjektet, selv om størstedelen av kostnadene påløper i utbyggings- og vedlikeholdsfasen. Finansieringsmodellene bør bidra til lave kostnader over hele prosjektets levetid, blant annet gjennom insentiver, rasjonell risikofordeling, vurdering av kostnader i livsløpssammenheng og strekningsvis utbygging.

Dynamisk effektivitet

Kostnadsnivået bestemmes ikke bare av effektiv tilpasning innenfor kjent teknologi og organisering. Over tid er det like viktig å utvikle organisasjonsformer og teknologi som bidrar til raske fremdrift og lavere kostnader ved utbygging og vedlikehold av veier og jernbaner. Finansieringsmodellene bør stimulere til innovasjon og dynamisk effektivitet i alle faser av prosjektet.

Dagens modell

Politisk styring

Årlige bevilgninger basert på kontantprinsippet gir oversikt over samferdselssektorens bidrag til statlige inn- og utbetalinger i budsjettåret. Dagens modell gir derfor godt underlag for løpende finanspolitisk styring.

Årlige budsjettvedtak gjør det også mulig å endre prioriteringer fra år til år. Mulighetene for direkte og løpende politisk styring av kortsiktige prioriteringer i samferdselssektoren er derfor gode. Tilsvarende gir dagens modell fleksibilitet for raske endringer i bevilgningsnivå og prioriteringer ved endringer i rammebetingelser.

Samfunnsøkonomisk lønnsomhet

Dagens modell, med bevilgninger uten bindinger utover budsjettåret, gjør det relativt enkelt å starte opp prosjekter uten å ta høyde for konsekvenser for fremtidige budsjetter¹². Dette bidrar isolert sett til å øke antall igangsatte prosjekter, og dermed til å spre de til enhver tid tilgjengelige midlene innen samferdsel på flere prosjekter.

Ved siden av at spredning på flere prosjekter bidrar til å svekke fremdriften, påvirker det sammensetningen av prosjektene. Tilrettelegging for oppstart av mange prosjekter bidrar til igangsetting av prosjekter som under andre rammebetingelser ville blitt nedprioritert. Dette kan over tid bidra til et større innslag av prosjekter med svak samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Innenfor knappe budsjettammer kan dette gå på bekostning av samfunnsøkonomisk lønnsomme prosjekter og vedlikehold.

Fremdrift

Finansiering over årlige budsjetter gir lav forutsigbarhet for fremtidige bevilgninger. Dette gjør det vanskelig å planlegge prosjekter som krever større bevilgninger over flere år. Statens

¹² St.prp. nr. 1 2006-2007

vegvesen og Jernbaneverket tvinges dermed til å dele prosjekter opp i mindre delprosjekter, gjerne delstrekninger eller parseller. Dette bidrar til å forsinke gjennomføringen av prosjektene. Forsinket gjennomføring bidrar i neste omgang til senere realisering av gevinstene ved prosjektene.

Kostnader

Dagens modell, med statlig finansiering av investeringene, gir lav risiko for långiver og dermed lave lånekostnader. Tilsvarende gir relativt lav risiko for leverandøren lave kostnader knyttet til kompensasjon for leverandørens risiko. Motsatsen til dette er at det offentlige får større deler av belastningen ved kostnadsoverskridelser.

Oppstykkingen og den manglende forutsigbarheten fører til effektivitetstap i gjennomføringen. Isolert sett bidrar dette til høyere kostnader enn i en situasjon der gjennomføringen av utbyggingen kan optimaliseres for prosjektet som helhet.

Oppsummert er de viktigste fordelene ved dagens modell knyttet til offentlig budsjettstyring. Ulempene er knyttet til forsinket fremdrift, senere realisering av gevinster, lavere effektivitet i gjennomføringen og høyere risiko for det offentlige.

Flerårig budsjettering

Politisk styring

Flerårig budsjettering binder opp bevilgninger og reduserer dermed mulighetene for årlige tilpasninger av nivået på offentlige utgifter. I den grad den flerårige budsjetteringen begrenses til konkrete politikkområder, programmer eller prosjekter, blir konsekvensene for den årlige budsjettstyringen mindre.

Flerårige budsjettvedtak vil også redusere spillerommet for løpende politiske prioriteringer, ved at (deler av) bevilgningene til samferdselsprosjekter vil være bundet til tidligere vedtatte prosjekter. Også her vil konsekvensene være avhengig av hvor store deler av budsjettet som omfattes av den flerårige budsjetteringen.

Samfunnsøkonomisk lønnsomhet

Flerårig budsjettering vil synliggjøre de langsiktige budsjettkonsekvensene av prosjektvedtak. Dette vil gi mindre spillerom for igangsetting av nye prosjekter det enkelte budsjettår. Dette bidrar isolert sett til å redusere antall igangsatte prosjekter, og dermed til å konsentrere de til enhver tid tilgjengelige midlene innen samferdsel på færre prosjekter. Dette vil redusere innslaget av prosjekter med relativt lav politisk prioritet. Over tid kan dette bidra til et mindre innslag av prosjekter med svak samfunnsøkonomisk lønnsomhet, og tilsvarende høyere prioritering av samfunnsøkonomisk lønnsomme prosjekter. Denne effekten forsterkes dersom modellen begrenses til prosjekter som tilfredsstillende definerte krav til samfunnsøkonomisk lønnsomhet.

Fremdrift

Flerårig budsjettering gjør det mulig å sikre finansieringen av hele prosjektet forut for oppstart. En forutsigbar fremdrift gjør det mulig å planlegge og optimalisere fremdriften for hele prosjektet. Dette vil bidra til en raskere gjennomføring av prosjektet, med tilhørende tidligere realisering av prosjektets gevinster.

Kostnader

Flerårig budsjettering innebærer i seg selv ingen endringer i hvordan prosjektene finansieres. I likhet med dagens modell blir dermed lånekostnadene lave. Uten endringer i kontraktsformene endres heller ikke fordelingen av risiko og kostnader knyttet til dette mellom staten og leverandør.

Forskjellen i forhold til dagens modell er knyttet til muligheten for å planlegge og optimalisere gjennomføringen av prosjektet som helhet. Ved siden av raskere ferdigstillelse bidrar dette til høyere effektivitet i prosjektgjennomføringen og dermed lavere kostnader.

Oppsummert er de viktigste fordelene ved flerårig budsjettering, sammenlignet med dagens modell, raskere fremdrift, raskere realisering av gevinster, lavere utbyggingskostnader og sannsynligvis mindre innslag av samfunnsøkonomisk ulønnsomme prosjekter. Samtidig beholdes fordelene med lave lånekostnader. Ulempene er at større deler av statsbudsjettet blir bundet opp, slik at mulighetene for styring av samlet utgiftsnivå og årlige omprioriteringer svekkes. Dette er knyttet til forsinket fremdrift, senere realisering av gevinster, lavere effektivitet i gjennomføringen og høyere risiko for det offentlige. Disse ulempene reduseres i den grad den flerårige budsjetteringen begrenses til et mindre antall prosjekter.

Lånefinansiering

Politisk styring

Lånefinansiering påvirker aktivitetsnivået i økonomien i den grad det direkte eller indirekte gir økte netto låneopptak i utlandet. Dersom lånene tas opp i det private norske lånemarkedet, fortrenses i prinsippet private investeringer, slik at det samlede aktivitetsnivået i økonomien ikke påvirkes.

Som ved flerårig budsjettering vil konsekvensene for den offentlige budsjettstyring begrenses dersom adgangen til lånefinansiering begrenses til bestemte prosjekter eller grupper av prosjekter. Konsekvensene vil også reduseres over tid i den grad budsjettene til samferdselsetatene reduseres med renter og avdrag på de opptatte lånene, eller dersom tilbakebetalingen finansieres helt eller delvis gjennom brukerbetaling.

Dersom adgangen til lånefinansiering begrenses til noen (grupper) prosjekter, og suppleres med reduserte ordinære bevilgninger over statsbudsjettet, begrenser også lånefinansiering mulighetene for løpende endringer i politiske prioriteringer.

Også her vil konsekvensene være avhengig av hvor store deler av budsjettet som påvirkes av adgangen til lånefinansiering.

Samfunnsøkonomisk lønnsomhet

En eventuell reduksjon i bevilgninger til andre prosjekter enn de som gis adgang til lånefinansiering vil, som ved flerårig budsjettering, redusere innslaget av prosjekter med relativt lav politisk prioritet. Også ved denne finansieringsformen kan det over tid bidra til et mindre innslag av prosjekter med svak samfunnsøkonomisk lønnsomhet.

Fremdrift

I likhet med flerårige budsjetter vil adgang til lånefinansiering gjøre det mulig å sikre finansieringen av hele prosjektet forut for oppstart. Dette vil også her bidra til raskere fremdrift og tidligere realisering av prosjektets gevinster.

Kostnader

Så lenge lånene tas opp av staten, vil adgang til lånefinansiering gi de samme finansieringskostnadene som dagens modell. Uten endringer i kontraktsformene endres heller ikke fordelingen av risiko og kostnader knyttet til dette mellom staten og leverandør.

Lånefinansiering gir de samme mulighetene for effektiv prosjektgjennomføring og lavere utbyggingskostnader som ved flerårig budsjettering.

Oppsummert er fordelene ved lånefinansiering i stor grad de samme som ved flerårig budsjettering. Fordelene er knyttet til raskere fremdrift, raskere realisering av gevinster, lavere utbyggingskostnader, sannsynligvis mindre innslag av samfunnsøkonomisk ulønnsomme prosjekter og fortsatt lave lånekostnader.

Ulempene er også i stor grad de samme. Adgangen til lånefinansiering kan redusere mulighetene for offentlig budsjettstyring og løpende omprioriteringer, avhengig av hvilke grenser som settes for adgangen.

Offentlig eide AS

Politisk styring

Finansiering via offentlig eide aksjeselskaper vil i hovedsak påvirke mulighetene for offentlig budsjettstyring på samme måte som lånefinansiering. Konsekvensene er også her små dersom offentlige AS bare opprettes for et fåtall prioriterte prosjekter eller begrensede deler av samferdselssektoren.

Mulighetene for direkte politisk prioritering av prosjekter påvirkes ikke dersom aksjeselskapet bare har ansvar for ett enkelt prosjekt. Dersom selskapets ansvar utvides fra enkeltprosjekter til type virksomhet eller større geografiske områder, forflyttes deler av prioriteringene mellom prosjekter ut fra ordinære politiske organer. Mulighetene for direkte politisk styring reduseres tilsvarende.

Samfunnsøkonomisk lønnsomhet

Som ved flerårig budsjettering og lånefinansiering, vil finansiering via offentlig eide aksjeselskaper kunne bidra til reduksjon i bevilgninger til andre prosjekter enn de som gis adgang til denne typen finansiering. Også her vil dermed innslaget av prosjekter med relativt lav politisk prioritet og svak samfunnsøkonomisk lønnsomhet bli mindre.

Dersom selskapets også får ansvar for å prioritere mellom enkeltprosjekter innenfor type virksomhet eller større geografiske områder, vil flere prosjekter prioriteres ut fra lønnsomhetskriterier enn i ordinære offentlige budsjettprosesser. Selskapet vil prioritere ut fra hensynet til bedriftsøkonomisk lønnsomhet. I hvilken grad dette sammenfaller med samfunnsøkonomisk lønnsomhet, avhenger av selskapets rammebetingelser.

Fremdrift

Finansiering via offentlig eide aksjeselskaper vil bidra til raskere fremdrift, ved at det er mulig å sikre finansieringen av hele prosjektet forut for oppstart. Som ved flerårig budsjettering og lånefinansiering vil dette bidra til raskere fremdrift og tidligere realisering av prosjektets gevinster.

Kostnader

Dersom aksjeselskapet tar opp lån med statsgaranti, vil finansiering via offentlig eide aksjeselskaper gi de samme finansieringskostnadene som dagens modell. Med lån uten statsgaranti blir risikoen for långiver og dermed selskapets rentekostnader høyere.

Finansiering via offentlig eide aksjeselskaper gir de samme mulighetene for effektiv prosjektgjennomføring og lavere utbyggingskostnader som flerårig budsjettering og lånefinansiering.

I dette alternativet vil prosjektet styres av et selvstendig selskap med eget styre og krav til bedriftsøkonomisk lønnsomhet. Dette kan bidra til en sterkere vektlegging av kostnadsstyring enn i prosjekter som styres direkte av etatene.

Ved en aksjeselskapsform vil statens juridiske ansvar for den frittstående enhetens drift begrenses til innskutt kapital. I praksis kan det imidlertid ut fra politiske/etiske vurderinger være kontroversielt å la et offentlig eid aksjeselskap gå konkurs. I så fall vil den reelle risikoen ved denne organisasjonsformen være den samme som ved ordinær statlig finansiering.

Oppsummert vil finansiering via offentlig eide aksjeselskapene i stor grad gi de samme fordelene og ulempene som lånefinansiering og flerårig budsjettering. Fordelene er knyttet til raskere fremdrift, raskere realisering av gevinster, lavere utbyggingskostnader, sannsynligvis mindre innslag av samfunnsøkonomisk ulønnsomme prosjekter og fortsatt lave lånekostnader. Ulempene er svekkede muligheter for offentlig budsjettstyring og løpende omprioriteringer, avhengig av hvor stor del av investeringene som finansieres på denne måten.

De viktigste forskjellene i forhold til flerårig budsjettering og lånefinansiering er knyttet til lånekostnader, risiko og eventuell forflytning av prioriteringer mellom prosjekter fra politisk nivå til selskapet. Den siste forskjellen vil bare være der dersom selskapet får ansvar ut over enkeltprosjekter, og gis fullmakter til prioritering mellom prosjekter. Lånekostnadene vil bare være ulike dersom det ikke gis statsgaranti, og forskjellen i risiko vil normalt være mer formell enn reell.

OPS

Politisk styring

OPS-prosjekter med privat finansiering vil normalt fortrenge andre privatfinansierte prosjekter, og dermed ikke påvirke aktivitetsnivået i økonomien i utbyggingsfasen. I den grad renter og avdrag betales over statsbudsjettet, vil dette i driftsfasen bidra til økte samferdselsbudsjetter eller nedprioritering av andre prosjekter i samferdselssektoren. Også her vil konsekvensene være avhengig av hvor store deler av budsjettet som påvirkes av adgangen til OPS.

Samfunnsøkonomisk lønnsomhet

Adgang til OPS kan bidra til et større innslag av prosjekter med muligheter for en høy andel brukerbetaling. Normalt vil dette være prosjekter med relativt høy samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Ut over dette vil åpning for OPS ha de samme virkningene for sammensetningen av prosjektene som flerårig budsjettering og adgang til lånefinansiering.

Fremdrift

Finansiering via OPS vil, som de andre alternative finansieringsformene, bidra til raskere fremdrift, ved at det er mulig å sikre finansieringen av hele prosjektet forut for oppstart. Dette vil bidra til raskere fremdrift og tidligere realisering av prosjektets gevinster. Sikkerheten for raskere fremdrift vil styrkes gjennom kontraktsbetingelser i OPS-prosjektene.

Kostnader

I OPS-prosjektene foretas lånefinansieringen av selvstendige selskaper uten statsgaranti. Dette vil gi høyere lånekostnader.

Ved OPS-prosjekter bæres risikoen for kostnadsoverskridelser på utbygging, drift og vedlikehold av OPS-selskapet. Kompensasjonen for denne risikoen vil reflekteres i prisen på OPS-prosjektene. Motsatsen til dette er at risikoen for det offentlige blir tilsvarende mindre, og at de offentlige utbetalingene til prosjektet blir forutsigbare.

OPS-prosjekter stiller store krav til kontraktsutforming og prosessen forut for inngåelse av kontrakt. Dette bidrar til høye transaksjonskostnader. Den relative betydningen av transaksjonskostnadene reduseres med størrelsen på prosjektet.

OPS gir de samme mulighetene for effektiv prosjektgjennomføring og lavere utbyggingskostnader som flerårig budsjet-



E39 Flekkefjord – Lyngdal. Feda bru under bygging. Foto: Veidekke ASA/Ole R. Paulsen.

ring, lånefinansiering og finansiering via offentlig eide aksjeselskaper.

Erfaringer fra gjennomførte OPS-prosjekter (se kapittel 3), er at OPS-prosjektene bidrar til å få frem innovative løsninger, prosjektstyringskompetanse og ekspertise på risikohåndtering fra privat sektor. Dette bidrar over tid til lavere kostnader.

OPS-prosjekter omfatter både prosjekterings-, utbyggings-, drifts- og vedlikeholdsfasen. Vurdering av disse fasene i sammenheng gir store kostnadsbesparelser over prosjektets levetid. Leverandøren kan gis tilsvarende ansvar også under de andre alternative finansieringsformene, men i OPS ligger dette inne som en normal del av modellen.

Oppsummert sikrer OPS forutsigbar fremdrift og kostnader for det offentlige. Fremdriften blir, som for de andre alternative finansieringsformene, raskere enn ved dagens modell. Effektene på kostnader avhenger av typen prosjekt. Høyere låne- og transaksjonskostnader gjør at OPS primært er egnet som finansieringsform for store prosjekter og for prosjekter der det er store gevinster å hente ved samlet vurdering av utbygging, vedlikehold og drift. De fleste større samferdselsprosjektene faller inn i denne kategorien.

Oppsummering: Vurdering av finansieringsformer

Vurderingen av de alternative finansieringsformene opp mot de valgte kriteriene er oppsummert i tabellen nedenfor.

Tabell 6

Kriterium	Dagens modell	Flerårig budsjettering	Lånefinansiering	Offentlig eide AS	OPS
Politisk styring	Sikrer budsjettstyring Gir muligheter for løpende politiske prioriteringer	Sikrer budsjettstyring dersom begrenset til deler av budsjettet Reduserer mulighetene for årlige omprioriteringer	Sikrer budsjettstyring dersom begrenset til typer prosjekter eller samlet økonomisk ramme Redusert spillerom for hyppige endringer i prioriteringer	Sikrer budsjettstyring dersom begrenset til typer prosjekter eller samlet økonomisk ramme Redusert spillerom for hyppige endringer i prioriteringer	Sikrer budsjettstyring dersom begrenset til typer prosjekter eller samlet økonomisk ramme Redusert spillerom for hyppige endringer i prioriteringer
Samfunnsøkonomisk lønnsomhet	Inviterer til spredning av ressurser på mange prosjekter	Økt vektlegging av samfunnsøkonomisk lønnsomhet Raskere realisering av gevinster	Økt vektlegging av samfunnsøkonomisk lønnsomhet Raskere realisering av gevinster	Økt vektlegging av samfunnsøkonomisk lønnsomhet Raskere realisering av gevinster	Økt vektlegging av samfunnsøkonomisk lønnsomhet Raskere realisering av gevinster
Fremdrift	Avhengig av årlige bevilgninger	Forutsigbarhet gir muligheter for optimalisering av fremdrift for hele prosjektet	Forutsigbarhet gir muligheter for optimalisering av fremdrift for hele prosjektet	Forutsigbarhet gir muligheter for optimalisering av fremdrift for hele prosjektet	Forutsigbarhet gir muligheter for optimalisering av fremdrift for hele prosjektet
Kostnader	Lave finansieringskostnader Avbruddskostnader og lite optimal fremdrift	Lave finansieringskostnader Mer effektiv prosjektgjennomføring	Lave finansieringskostnader Mer effektiv prosjektgjennomføring	Høyere finansieringskostnader, hvis ikke statsgaranti Mer effektiv prosjektgjennomføring Forsterket kostnadsfokus	Høyere finansieringskostnader Mer effektiv prosjektgjennomføring, også på grunn av samlet ansvar for utbygging, drift og vedlikehold Forsterket kostnadsfokus

