

11

Finansiering

Transportetatenes virksomhet er ulikt finansiert. Avinors virksomhet på stamruteplassene er fullfinansiert gjennom brukeravgifter (75 prosent) og kommersielle inntekter (25 prosent). Også ved de regionale flyplassene dekkes hovedtyngden av kostnadene gjennom brukeravgifter og kommersielle inntekter. I tillegg kommer ordningen med offentlige kjøp av bedrifts-økonomisk ulønnsomme lufthavntjenester for flyplasser med anbudsruiter. Kystverkets aktivitet finansieres om lag 45 prosent av brukerne, og resten med statlige midler.

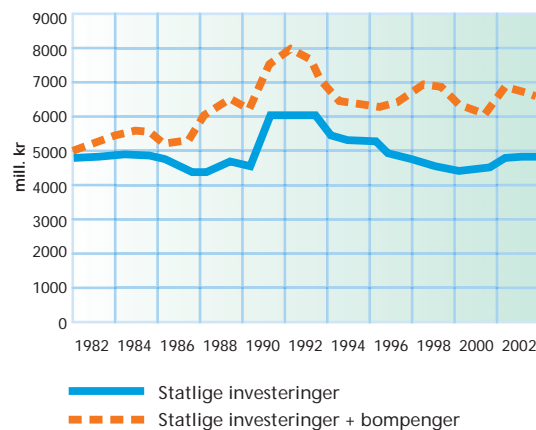
Jernbaneverkets og Statens vegvesens virksomhet finansieres hovedsakelig med statlige midler med unntak av at bompenger bidrar vesentlig til finansieringen av riksveginvesteringer. Brukeravgifter er en nødvendig del av finansieringen av infrastruktur, men det er grunn til å gjennomgå prinsippene for brukerfinansiering. Se også omtale i kapittel 4.

11.1 En strategi for statens engasjement i bompengeprosjekter

Det siste tiåret har bompenger utgjort 20-30 prosent av totale midler som er brukt til utbygging av riksvegnettet. Bompenger har blitt en meget viktig og helt nødvendig del av den norske vegpolitikken. Denne finansieringen kan dermed ikke sees på som kun et supplement til statlige bevilgninger. Det vil være svært vanskelig å utforme en forsvarlig norsk vegpolitikk uten finansieringsbidrag fra trafikantene gjennom bompenger.

Totalbehovene for investeringer i riksvegnettet ligger i dag på mellom 300 og 500 mrd. kr. Statens vegvesen har i kapittel 13.1.3 anbefalt at stamvegnettet i hovedsak bygges ut til fullgod standard på de delene av vegnettet som har mer trafikk enn

Figur 11.1 Riksveginvesteringer 1982-2003 (faste priser)



5000 kjøretøy per døgn, mens det mer lavtrafikkerte stamvegnettet bygges ut til en såkalt brukbar standard. Dette vil kreve investeringer bare i stamvegnettet på i størrelsesorden 120 mrd. kr. Ikke minst vil utbyggingen av firefelts veier kreve store ressurser. Statens vegvesen mener den foreslåtte utbyggingen av stamvegnettet bør gjennomføres i løpet av en 30-årsperiode.

I dag gjelder prinsippet om at bompengefinansiering av konkrete vegprosjekter skal bygge på lokale initiativ og lokal tilslutning. Dette betyr i at bompengeprosjekter initieres av lokale interessegrupper og lokale myndigheter, når bruken av statlige bevilgninger ikke i tilstrekkelig grad sammenfaller med lokale ønsker. I praksis betyr dette at omfanget av bompengefinansiering i Norge og hvilke prosjekter som finansieres på denne måten, er et resultat av lokale initiativ og vedtak.

Lokale initiativ tar normalt utgangspunkt i problemer som har betydning for kommunens innbyggere i deres arbeidsreiser og andre daglige gjørel-

mål. Dette er ikke nødvendigvis sammenfallende med gjennomgangstrafikkens behov og nasjonale prioriteringer. Dagens ordning har medført store og tilfeldige forskjeller i hvor vegbrukerne belastes med bompenger.

Et viktig prinsipp for norsk bompengefinansiering er at den ikke skal fungere som generell skattelegging. Det er derfor viktig at bomstasjonene plasseres slik at de som betaler har nytte av den utbyggingen som er finansiert med bompenger.

Etablert praksis er utviklet over tid gjennom Stortingets behandling av enkeltsaker, så vel som gjennom større gjennomganger av prinsippene for norsk bompengeforvaltning. Praksis er blitt påvirket av lokale ønsker om størst mulig inntektsgrunnlag for å sikre fullfinansiering av marginale prosjekter, og nødvendigheten av tilslutning blant kommunens innbyggere. Dette har ført til stor kreativitet ved utforming av bompengesøknader der bomstasjonen ofte er plassert slik at man får størst mulig inntekter fra gjennomgangstrafikken, samtidig som man reduserer bompengebelastningen på kommunens innbyggere. For å få lokal aksept har man i en del tilfeller også lagt inn kompensasjonstiltak og fritaksordninger. Disse har vært vanskelige å fjerne på et senere tidspunkt i prosessen, uten at den lokale tilslutningen faller bort. Det har ofte vært vanskelig å endre slike opplegg fordi den lokale enigheten har vært tillagt avgjørende betydning.

Sammenhengen mellom betaling av bompenger og nytte har stor betydning for hvilken aksept bruken av bompengefinansiering har blant trafikantene. Statens vegvesen ser det derfor som viktig med en ny og kritisk gjennomgang av gjeldende retningslinjer og praktiseringen av disse. For å sikre bedre konsistens og forutsigbarhet bør det vurderes å innarbeide retningslinjene for bruk av bompengefinansiering i en forskrift til veglovens paragraf 27.

Innenfor gitte økonomiske planrammer har Statens vegvesen anbefalt prioriteringer som gir re-

duuerte rammer til investeringer, jmfør kapittel 3. Selv om reduserte investeringsrammer først og fremst går utover innsatsen på det øvrige riksvegnettet, innebærer likevel Statens vegvesens prioriteringer en redusert statlig innsats på stamvegnettet sett i forhold til gjeldende handlingsprogram for perioden 2002-2005. Statens vegvesen vurderer dette som svært utilfredsstillende.

For å kunne legge til rette for økt innsats på viktige deler av stamvegnettet, blant annet en raskere utbygging av firefelts motorveger, foreslår Statens vegvesen økt bruk av bompenger.

For å sikre at bruk av bompengefinansiering på stamvegnettet i større grad vurderes samlet, bør det legges til rette for statlige initiativ og styring av bompengebruken på dette vegnettet. Dermed kan også bruken av bompengefinansiering utnyttes på en strategisk og optimal måte i utformingen av norsk vegpolitikk. Dette er ikke ulikt hvordan bompenger er brukt i flere andre europeiske land for utbygging av det overordnede vegnettet.

Dersom det ikke legges til rette for statlig initiativ og styring av bompengefinansieringen av stamvegnettet, vil staten innenfor dagens modell være helt avhengig av lokal tilslutning til bompengedokumentasjon for å få til en økt satsing på stamvegnettet. Det er imidlertid helt usannsynlig at staten klarer å forhandle fram enighet med et stort antall kommuner og fylkeskommuner uten at resultatet blir en fragmentert og utilstrekkelig satsing.

Økt statlig styring og kontroll med bompengefinansiering av stamvegnettet vil gjøre det vanskeligere å etablere bompengeselskaper med lokalt eierskap og lokale garantier for låneopptak. Det kan derfor bli nødvendig med statlig eierskap av bompengeselskaper. Statens vegvesen vil om kort tid legge fram en rapport der opprettelsen av regionale og/eller et nasjonalt bompengeselskap vurderes som et alternativ til dagens ordning med et selskap for hvert enkelt bompengeprojekt. Rap-

porten er en gjennomgang av bompengeforvaltningen på oppdrag av Samferdselsdepartementet med bakgrunn i Riksrevisjonens undersøkelse av fem bompengeprojekter¹.

Forslaget om statlig styring av bompengefinansiering på stamvegnettet er tenkt å gjelde utenfor byene. For byene må det gjøres helhetlige vurderinger av om bompenger eller vegprising bør benyttes ut fra behovene for vegkapasitet, miljøforbedringer, kollektivtrafikktilbud og mål om redusert bilbruk, jamfør kapittel 14.

Statens vegvesen mener at prinsippet om at bompengefinansiering av konkrete pakker og prosjekter i byene og prosjekter på øvrig riksvegnett fortsatt må bygge på lokale initiativ og lokal tilslutning. Med økt grad av bompengefinansiering og lavere investeringsrammer må det være en forutsetning at lokale vedtak om bompengefinansiering ikke knyttes til krav om ekstra satsing fra staten.

Statens vegvesen ønsker å utarbeide et mer konkret forslag til blant annet hvilke vegstrekninger som kan bygges ut og hvordan et helhetlig bompengesystem på stamvegnettet kan utformes. Forslaget vil bli utarbeidet som et innspill til Samferdselsdepartementets arbeid med stortingsmeldingen om Nasjonal transportplan.

11.2 Vegprising

Hovedformålet med vegprising er at trafikantene skal betale en riktig pris for bruk av vegnettet avhengig av tidspunkt for bruk. I vegloven er det forutsatt at nettoinntektene fra et vegprisingssystem skal gå til finansiering av transportformål. Mens ordinær bompengefinansiering kun kan brukes til investeringer i vegnettet, kan inntekter fra vegprising i tillegg også benyttes til drift av investeringer i kollektivtrafikk/materiell samt til drift og vedlikehold av vegnettet. Det vises til kapittel 14 Storbysaker for nærmere omtale av vegprising.



11.3 Offentlig Privat Samarbeid (ØPS)

ØPS i transportsektoren har hittil kun vært aktuelt for vegprosjekter. Ordningen kan imidlertid også være aktuell i andre deler av sektoren, som jernbane og havner.

Veg

Ved Stortingets behandling av St.meld. nr. 46 (1999-2000) Nasjonal transportplan 2002-2011 ble det lagt til grunn at det skulle gjennomføres tre prøveprosjekter for ØPS. Se omtale av disse i kapittel 3.4. Hensikten er å finne ut om dette er en samfunnsøkonomisk lønnsom måte å organisere vegbygging på. Prøveprosjektene vil også på sikt vise om man får effektiviseringsgevinster ved å overføre en større del av risikoen og ansvaret til en privat aktør og utnytte konkurranseelementet på større og langsiktige oppgaver som ikke omfatter bare selve utbyggingen, men også prosjektering, finansiering og drift og vedlikehold.

I de prosjektene som nå blir utprøvd blir oppgavene med å prosjektere, finansiere, bygge, drifte og vedlikeholde vegnettet satt ut på en samlet kontrakt etter konkurranse. Den private aktøren overtar en større del av den risiko og det ansvar som normalt ligger til offentlige myndigheter.

Prøveprosjektene tilfører ikke vegsektoren nye midler, men åpner for raskere gjennomføring av vegprosjekter ved at den private aktøren forskutterer utgifter som må refunderes ved enten statlige midler eller bompenger.

¹Riksrevisjonens Dokument 3:3 (1998. 1999)

Slike OPS-kontrakter kan avlaste offentlige budsjetter på kort sikt, men på lenger sikt medfører de store bindinger til refusjon av investeringskostnader inkludert finansieringskostnader. Varigheten av bindingene og størrelsen på finansieringskostnadene beror på når de statlige midlene for refusjon bevilges over statsbudsjettet. Også størrelsen på overføring av risiko til de private aktørene påvirker finansieringskostnadene. Staten må betale for at private overtar risiko.

Det legges opp til å gjennomføre en evaluering i flere trinn etter at anskaffelsesprosessen er avsluttet for de ulike prosjektene og underveis i kontraktsperioden. Evalueringen av anskaffelsesprosessen for det første prøveprosjektet kan omtales i stortingsmeldingen om Nasjonal transportplan 2006-2015.

Statens vegvesen vil tilrå at videreføring av OPS for nye vegprosjekter ikke blir vurdert før det foreligger evalueringer som omfatter også erfaringene med deler av selve utbyggingsfasen for det første prøveprosjektet.

Statens vegvesen vil også vurdere andre varianter av OPS der finansiering og drift og vedlikehold ikke inngår i kontrakten.

Jernbane

Jernbaneverket ble i 2002 bedt av Samferdselsdepartementet om å vurdere alternative finansieringsformer for utbygging av infrastrukturen, med særlig vekt på OPS. Jernbaneverkets utredning viser at det er interessant å gjennomføre et prøveprosjekt med OPS-finansiering også for jernbane.

Hensikten med et slikt prøveprosjekt vil være den samme som for vegprosjektene, dvs. å undersøke om en slik modell kan gi lavere gjennomføringskostnader, raskere og mer effektiv prosjektgjennomføring eller andre gevinster som ikke oppnås gjennom tradisjonell finansiering over statsbudsjettet. Samtidig fører utbygging av jernbane-prosjekter som OPS-prosjekter til at det må tas stilling til litt andre utfordringer enn de en står overfor når det gjelder vegprosjektene, blant annet knyt-

tet til systemsikkerhet og tilsynsmyndighet samt forholdet til trafikkutøverne.

Samferdselsdepartementet viser i St.prp. nr. 1 (2002-2003) til at departementet vil vurdere bruk av OPS for utbygging av viktige jernbanestrekninger, og vil komme tilbake til Stortinget med dette på egnet måte.

Jernbaneverket har på denne bakgrunn vurdert utbygging av banestrekningen Sandnes -Stavanger og Ganddal godsterminal samlet som et OPS prøveprosjekt, OPS-Jæren, og har overfor Samferdselsdepartementet konkludert med at prosjektet synes godt egnet.

Samferdselsdepartementet har ennå ikke tatt stilling til spørsmålet om OPS-finansiering av disse prosjektene. Jernbaneverket har derfor i sitt planforslag lagt til grunn at prosjektene finansieres ordinært over statsbudsjettet. Dersom Jernbaneverkets forslag til OPS-Jæren får tilslutning, innebærer dette at det i planperioden blir rom for andre prosjekter i tillegg samtidig som bindingene for perioden etter 2015 øker noe.

Havn

OPS i havnesektoren vil måtte bli vesentlig forskjellig fra det som er kjent fra andre deler av transportsektoren. Det er under utvikling flere OPS-løsninger i norske havner. Løsningene varierer fra havn til havn, men felles konsept eller modell finnes ikke. Dette viser at det bør være rom for betydelig fleksibilitet dersom en modell skal legges til grunn for framtidige løsninger. Det er særlig viktig at investeringer i nye, eller oppgradering av eksisterende havnefasiliteter gjøres i samsvar med markedets behov. Da vil det også være mulig å få med private aktører som ut fra bedriftsøkonomiske vurderinger er villige til å påta seg en vesentlig del av risikoen ved slik etablering. Det offentliges oppgave vil da være å sikre nødvendig arealtilgang og bistå på investeringssiden. Dette bør innarbeides i den kommende havneloven.

Det finnes per dags dato eksempler på OPS i form av terminal-selskaper som eies av kommunale/interkommunale havnevesen og private aktører i felleskap. Slike selskaper opptrer både på eiersiden og på driftssiden. I tillegg finnes det en rekke enkelttiltak som blant annet samfinansiering av kaiutbygging, private kraner på offentlige kaier og vice versa, private kaier som inngår i den offentlige havnen med mer. Kystverket vil utrede aktuelle OPS-løsninger for intermodale knutepunkthavner.

11.4 Alternativ bruk av ferjetilskudd

Gjennom Stortingets behandling av St.prp. nr. 60 (2001-2002) er det lagt til rette for å benytte netto besparelser i ferjetilskudd som følger av et ferjeavløsningsprosjekt, korrigert for økte utgifter til drift og vedlikehold av vegnettet, til å finansiere prosjektets investeringskostnader.

Ordningen åpner for å benytte statlige ferjesubsidier til å realisere et ferjeavløsningsprosjekt i stedet for å benytte midlene til videre drift av sambandet. Fordi besparelsen i ferjetilskudd går direkte til ferjeavløsningsprosjektet, kan det bli enklere å finansiere prosjekt som ellers er vanskelig å prioritere på ordinær måte over investeringsbudsjettet. De fleste prosjekter vil vanligvis ha behov for både bompenger og statlige midler over investeringsbudsjettet i tillegg til bidraget fra sparte ferjetilskudd for å kunne bli realisert. For nærmere regler for bruk av ordningen vises det til St.prp. nr. 67 (2002-2003) lagt fram i mai 2003.

11.5 Fleksibelt budsjett-system, et grunnlag for effektiv anleggsdrift

Et offentlig oppnevnt utvalg har i NOU 2003:6 Hva koster det? Bedre budsjettering og regnskapsføring i staten, lagt fram forslag til nytt budsjettssystem. Transportetatene har i uttalelsen til denne gitt uttrykk for at det er nødvendig med et budsjettssystem

som i større grad enn dagens gir muligheter for kostnadseffektiv anleggsdrift.

Transportetatene foreslår et system der store anlegg prosjektfinansieres. Dette innebærer at etatene når Stortinget har tatt et prosjekt opp til bevilgning, kan disponere midler innen et gitt kostnadsoverslag, slik de anser det riktig for å få en anleggsdrift som gir lavest mulig kostnader.

Finansiering av øvrige prosjekter skjer som i dag innen en samlet bevilgning, men der det gis tillatelse til å styre mot et forbruk på for eksempel +/- tre prosent av bevilgningene i det enkelte år.