



Innst. 85 S

(2010–2011)

Innstilling til Stortinget fra transport- og kommunikasjonskomiteen

Dokument 8:177 S (2009–2010)

Innstilling fra transport- og kommunikasjonskomiteen om representantforslag fra stortingsrepresentantene Øyvind Halleraker, Ingjerd Schou, Bjørn Lødemel, Siri A. Meling, Gunnar Gundersen, Trond Helleland og Frank Bakke Jensen om å ta i bruk prosjektf finansieringsmodeller innenfor norsk samferdsel

Til Stortinget

Sammendrag

I representantforslaget fremmes følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen ta i bruk prosjektor-ganiseringssmodeller som OPS på egnede infrastrukturbrosjekter, og ber regjeringen hvert år igangsette minst 3 veiprosjekter og 1 jernbaneprosjekt med OPS-organisering/-finansiering.»

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Anne Marit Bjørnflaten, Susanne Bratli, Freddy de Ruiter, Gorm Kjernli, Magne Rommetveit og Tone Merete Sønsterud, fra Fremskrittspartiet, Jan-Henrik Fredriksen, Ingebjørg Godskesen, Bård Hoksrud og Arne Sortevik, fra Høyre, Øyvind Halleraker, Lars Myraune og Ingjerd Schou, fra Sosialistisk Venstreparti, Hallgeir H. Langeland, fra Senterpartiet, Janne Sjelmo Nordås, og fra Kristelig Folkeparti, lederen Knut Arild Hareide, har

merket seg statsrådets vurdering av representantforslaget, gitt i brev fra Samferdselsdepartementet datert 29. oktober 2010 (vedlagt). Komiteen har særlig merket seg henvisning til gjennomgang av ulike typer prosjektf finansiering gitt i Gul bok i forbindelse med statsbudsjettet for 2007, St.prp. nr. 1 (2006–2007), der konklusjonen var:

«Intensjonen med prosjektf finansiering, uttrykt som en metode for å sikre prosjektene en rasjonell utforming og framdrift, kan nås innenfor gjeldende budsjettprinsipper.»

Komiteen har videre merket seg statsrådets konklusjon i brevet av 29. oktober 2010:

«For Regjeringen er rasjonell gjennomføring av igangsatte samferdselsinvesteringer høyt prioritert i de årlige budsjettframleggene, både på jernbane- og på vegsiden, og prioriteres før oppstart av nye prosjekter. Videre har regjeringen som tidligere nevnt lagt opp til prosjektf finansiering ved bruk av egne poster på statsbudsjettet for utvalgte investeringsprosjekter. I tillegg til disse tiltakene har jeg stilt meg åpen for å vurdere ulike måter å finansiere og organisere investeringsprosjekter på. Jeg legger opp til en grundig prosess i forbindelse med rulleringen av NTP for perioden 2014–2023, der også alternative finansieringsformer vil bli tema.»

Komiteens flertall, medlemmene fra Fremskrittspartiet, Høyre og Kristelig Folkeparti, peker på gode erfaringer med offentlig- privat samarbeid (OPS eller «Public Private Partnership») i mange land – også i Norge.

Flertallet peker videre på at Norge, bl.a. fra Gardermouthbyggingen, har erfaring med prosjektf finansiering gjennom opprettelse av eget statlig selskap for det enkelte prosjekt/oppgave som skal løses. Flertallet peker på at denne og andre prosjektf finansieringsmodeller brukes i andre land og kan gi

raskere igangsettelse, reduserte utbyggingskostnader og raskere ferdigstilling. Med bakgrunn i de store behovene for investering i vei og jernbane mener flertallet derfor at prosjektfinansiering bør tas i bruk i løpet av 2011 i stedet for å avvente resultatet av mulige drøftelser om alternative finansieringsformer i forbindelse med rulleringen av NTP 2014–2023.

Flertallet viser til rapport fremlagt av Næringslivets Hovedorganisasjon, «Raskere og smartere samferdselsutbygging – Innspill til modeller for finansiering og gjennomføring av samferdselsprosjekter», der det innledningsvis i sammendraget heter:

«Samferdselssektoren er preget av betydelige vedlikeholdsetterslep 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.»

Flertallet har merket seg at rapporten omtaler prosjektfinansiering slik:

«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.»

Flertallet fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen i løpet av 2011 ta i bruk prosjektfinansieringsmodeller ved bygging av vei- og jernbaneanlegg og legge frem egen sak om dette.»

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet viser til at regjeringen Stoltenberg II har gitt vesentlig økt prioritet til vedlikehold og investering i offentlig infrastruktur. Innenfor de budsjettammer handlingsregelen tilsier, har regjeringen realisert et kraftig løft for veg og jernbane. Gjennom NTP 2010–2019 tar regjeringen sikte på å bruke i alt 322 mrd. kroner over statsbudsjettet til utbygging, drift og vedlikehold av veg- og jernbanenettet, og til tiltak i havner og farleder. Dette er 100 mrd. kroner (45 pst.) mer enn planrammen for NTP 2006–2015

lagt fram av regjeringen Bondevik II. Regjeringen vil fase satsingen på samferdsel så raskt som mulig inn i økonomien innenfor de begrensninger et forsvarlig økonomisk opplegg setter. Bevilgingene i 2010 innebar en betydelig innfasing allerede det første året i planperioden. Regjeringen fortsetter opptrappingen i budsjettforslaget for 2011 og foreslår at bevilgningene til veg og jernbane øker med 2,5 mrd. kroner fra saldert budsjett 2010. Dette er basert på en jevn opptrapping av bevilgningsnivået i perioden 2011–2013. Dette viser at det er mulig å realisere en økt samferdselsatsing innenfor dagens system.

Disse medlemmer støtter samferdselsministerens konklusjon i brev av 29. oktober 2010, der det blant annet vises til at det legges opp til en grundig prosess i forbindelse med rulleringen av NTP for perioden 2014–2023, der også alternative finansieringsformer vil bli tema.

Disse medlemmer foreslår på denne bakgrunn:

«Dokument 8:117 S (2009–2010) – representantforslag fra stortingsrepresentantene Øyvind Halleraker, Ingjerd Schou, Bjørn Lødemel, Siri A. Meling, Gunnar Gundersen, Trond Helleland og Frank Bakke Jensen om å ta i bruk prosjektfinansieringsmodeller innenfor norsk samferdsel – bifalles ikke.»

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre peker på at regjeringen gjennom sitt forslag til statsbudsjett for 2011 vil ligge betydelig etter i gjennomføring av sin egen plan NTP 2010–2019. Disse medlemmer peker på at denne situasjonen understreker behovet for nytenkning på alle områder innenfor samferdselssektoren. I særlig grad gjelder dette gjennomførings- og finansieringsmodeller og spesielt sambruk av slikt verkøy.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet peker på at vedtatt NTP ikke dekker de betydelige behov som Norge har for vedlikehold og nybygging av veier og jernbane. Med regjeringens NTP kan det ta mellom 50 og 70 år før Norge kan ha moderne, sikre og miljøvennlige transportnett. Disse medlemmer har merket seg fravær av fornyelse fra den rød-grønne regjeringen innenfor samferdselssektoren når det gjelder gjennomførings- og finansieringsmodeller. Kjent modell med bruk av bompenger brukes derimot i sterkt økende grad av denne regjeringen. Ikke bare øker antall bompengefinansierte prosjekter, men også andel bompenger øker, og bruk av innbetalte bompenger til andre formål enn vei øker. Dette innebærer at årlig transportkatt også øker og at prosjekter som finansieres med bruk av bompenger, medfører at

investeringskostnadene også øker. Disse medlemmer peker på Prop. 157 S (2009–2010) Finansiering og utbygging av rv. 7 på strekningen Sokna–Ørgenvika i Buskerud fylke som Stortinget nylig har behandlet, og der samlet pris for et veiprojekt som det koster 1,5 mrd. kroner å bygge, blir på 2,3 mrd. kroner grunnet særskilte kostnader knyttet til bompengefinansiering. Disse medlemmer stiller seg avvisende til en slik utvikling, og understreker at både veiutbygging og jernbaneutbygging etter Fremskrittspartiets mening skal skje med full statlig finansiering.

Disse medlemmer understreker at Norge gjennom oljeformuen har en økonomisk kraft som gjør bruk av bompenger unødvendig, og som gjør forsert og forsterket bygging av vei og jernbane i stort omfang økonomisk mulig. Disse medlemmer peker på at investering av deler av oljefondets avkastning i realkapital i Norge vil gi høy samfunnsmessig avkastning både på kort og på lang sikt. Derfor er slike investeringer klok og ansvarlig bruk av oljepenger. Slike investeringer gir lavere transportkostnader, øker konkurransekraft og verdiskaping.

Disse medlemmer mener det er nødvendig å øke gjennomføringstakten for bygging av vei- og jernbaneanlegg betydelig i forhold til vedtatt NTP 2010–2019. Disse medlemmer mener derfor at det bør legges frem egen sak om utvidet finansieringsgrunnlag for gjeldende NTP, og slik at sammenhengende utbygging av store prosjekter prioriteres gjennom forpliktende finansieringsvedtak og bruk av prosjektfinansiering.

Disse medlemmer fremmer derfor følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen snarest legge frem egen sak om utvidet finansieringsgrunnlag for Nasjonal transportplan 2010–2019 der sammenhengende utbygging av store prosjekter prioriteres gjennom forpliktende finansieringsvedtak og bruk av prosjektfinansiering.»

Komiteens medlemmer fra Høyre og Kristelig Folkeparti viser til at strammere økonomiske rammer fremover vil stille sterkere krav til politisk prioritering og til å finne nye løsninger for å realisere flere prosjekter. For å få tilpasset statsbudsjettet til handlingsregelen igjen, og for samtidig å sikre nødvendig nysatsing, mener disse medlemmer at staten må ta i bruk det handlingsrommet som finnes. Dette vil kreve økt anvendelse av andre finansierings- og organisasjonsmodeller som for eksempel prosjektfinansiering og offentlig-privat samarbeid (OPS).

Disse medlemmer viser til at OPS kan innebære ulike finansieringsmodeller. Innenfor samferdselsområdet har mønsteret vært at private har finansiert prosjektet i utbyggingsfasen, og mottar avtalefestet godtgjørelse over 25 år. På denne måten blir OPS-prosjektet i realiteten likevel fullfinansiert av den offentlige oppdragsgiveren. Uavhengig av dette har også bompengebidrag fra et selvstendig bompengeselskap bidratt til den statlige finansieringen. Dette selskapet er i den norske OPS-modellen et selskap uavhengig av OPS-selskapet. I andre land er det mer vanlig at disse funksjonene ivaretas av samme selskap, som gis en konsesjon for en bestemt oppgave innenfor et bestemt tidsrom.

Disse medlemmer vil fremheve at også risikofordeling er et viktig element for bruk av OPS-løsninger. OPS gir en avklart fordeling av risiko og ansvar mellom oppdragsgiver og leverandør. Dette sikrer det offentlige en mye større grad av kontroll og risikoavdekking, og ved at ansvaret ved eventuelle overskridelser overføres til OPS-selskapet. Disse medlemmer har registrert at eksemplene med overskridelser i offentlige byggeprosjekter er mange, og at dette er et ansvar som må bæres av selskapet i en OPS-organisering.

Disse medlemmer vil vise til at OPS-modellen har vært brukt på 3 store prosjekter i Norge med stor suksess. Særlig byggetid ned mot det halve i forhold til tradisjonell byggemåte fremheves i en evalueringsrapport fra TØI/Dovre. Disse medlemmer har videre merket seg en rapport fra revisjonsselskapet KPMG som oppsummerer erfaringer fra land med større erfaring med denne organiseringen, og som viser besparelser på 10–18 pst.

Disse medlemmer har også merket seg de klare anbefalingene fra Statens vegvesen, Jernbaneverket, en rekke fagorganisasjoner og næringsorganisasjoner som alle er positive til å gå videre med OPS som organisasjonsmodell innenfor norsk samferdsel.

Disse medlemmer vil ha raskere realisering av viktige samferdselsprosjekt og få mest mulig igjen for investeringene, og vil gå inn for at langsiktige og forutsigbare finansieringsordninger for store nye prosjekter må benyttes.

Disse medlemmer setter derfor fram følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen ta i bruk prosjektorganiseringsmodeller som OPS på egnede infrastrukturprosjekt, og ber regjeringen hvert år igangsette minst 3 veiprojekter og 1 jernbaneprojekt med OPS-organisering/-finansiering.»

Forslag fra mindretall**Forslag fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet:***Forslag 1*

Dokument 8:117 S (2009–2010) – representantforslag fra stortingsrepresentantene Øyvind Halleraker, Ingjerd Schou, Bjørn Lødemel, Siri A. Meling, Gunnar Gundersen, Trond Helleland og Frank Bakke Jensen om å ta i bruk prosjektfinansieringsmodeller innenfor norsk samferdsel – bifalles ikke.

Forslag fra Fremskrittspartiet:*Forslag 2*

Stortinget ber regjeringen snarest legge frem egen sak om utvidet finansieringsgrunnlag for Nasjonal transportplan 2010–2019 der sammenhengende utbygging av store prosjekter prioriteres gjennom forpliktende finansieringsvedtak og bruk av prosjektfinansiering.

Forslag fra Høyre og Kristelig Folkeparti:*Forslag 3*

Stortinget ber regjeringen ta i bruk prosjektorganiseringer som OPS på egnede infrastrukturprosjekt, og ber regjeringen hvert år igangsette minst 3 veiprosjekter og 1 jernbaneprosjekt med OPS-organisering/-finansiering.

Komiteens tilråding

Komiteens tilråding fremmes av Fremskrittspartiet, Høyre og Kristelig Folkeparti.

Komiteen har ellers ingen merknader, viser til representantforslaget og råar Stortinget til å gjøre følgende

v e d t a k :

Stortinget ber regjeringen i løpet av 2011 ta i bruk prosjektfinansieringsmodeller ved bygging av vei- og jernbaneanlegg og legge frem egen sak om dette.

Oslo, i transport- og kommunikasjonskomiteen, den 23. november 2010

Knut Arild Hareide

leder

Arne Sortevik

ordfører

Vedlegg

Brev fra Samferdselsdepartementet v/statsråden til transport- og kommunikasjonskomiteen, datert 29. oktober 2010

Representantforslag 177 S (2009-2010) fra stortingsrepresentantene Øyvind Halleraker, Ingjerd Schou, Bjørn Lødemel, Siri A. Meling, Gunnar Gundersen, Trond Helleland og Frank Bakke Jensen

Jeg viser til brev datert 12. oktober 2010 fra Transport- og kommunikasjonskomiteen vedrørende ovennevnte representantforslag om å ta i bruk prosjektfinansieringsmodeller innenfor norsk samferdsel.

Representantforslaget tar utgangspunkt i at strammere økonomiske rammer vil stille sterkere krav til politisk prioritering og til å finne nye tilpasninger for å realisere nye prosjekter. Som eksempler på hvordan disse utfordringene bør løses, fremhever representantene prosjektfinansiering og OPS. Avslutningsvis fremmes følgende konkrete forslag: *Stortinget ber regjeringen ta i bruk prosjektorganiseringsmodeller som OPS på egnede infrastrukturprosjekter, og ber regjeringen hvert år igangsette minst 3 veiprosjekter og 1 jernbaneprojekt med OPS-organisering/-finansiering.*

Regjeringen Stoltenberg II har gitt vesentlig økt prioritet til vedlikehold og investering i offentlig infrastruktur. Innenfor de budsjettammer handlingsregelen tilsier, har Regjeringen realisert et kraftig løft for veg og jernbane. Gjennom NTP 2010-2019 tar Regjeringen sikte på å bruke i alt 322 mrd. kroner over statsbudsjettet til utbygging, drift og vedlikehold av veg- og jernbanenettet og til tiltak i havner og farleder. Dette er 100 mrd. kroner (45 pst.) mer enn planrammen i NTP 2006-2015, lagt fram av Bondevik II-regjeringen. Regjeringen vil fase satsingen på samferdsel så raskt som mulig inn i økonomien innenfor de begrensinger et forsvarlig økonomisk opplegg setter. Bevilgningene i 2010 innebar en betydelig innfasing allerede det første året i planperioden. Regjeringen fortsetter opptrappingen i budsjettforslaget for 2011 og foreslår at bevilgningene til veg og bane øker med 2,5 mrd. kroner fra saldert budsjett 2010. Dette er basert på en jevn opptrapping av bevilgningsnivået i perioden 2011-2013. Dette viser at det er mulig å realisere en økt samferdselssatsing innenfor dagens system.

Det er ikke uten videre gitt hva som ligger i begrepet prosjektfinansiering. I St.prp. nr. 1 (2006-2007) Gul bok er det foretatt en gjennomgang av ulike typer prosjektfinansiering:

- Øremerking av utvalgte prosjekter.
- Organisering gjennom bompengeselskap for finansiering av et bestemt prosjekt eller en bestemt strekning.
- OPS-selskap for utbygging samt drift og vedlikehold av et bestemt prosjekt eller en bestemt strekning.
- Organisering av ett eller flere statlig eide aksjeselskap som skal forestå utbygging av bestemte prosjekter eller strekninger innen en gitt tidsramme, med statlig lånefinansiering.
- Ordning etter tidligere svensk modell med statlige lån til utvalgte veg- og jernbaneprojekter i regi av Statens vegvesen og Jernbaneverket, og med tilbakebetaling av avdrag og renter i kommende budsjetter.

I NTP 2010-2019 foreslo regjeringen en utvidet bruk av egne budsjettposter for utvalgte prosjekter, E16 over Filefjell, E6 vest for Alta og Nytt dobbeltspor Oslo-Ski. Videre ligger det i NTP en videreføring av aktiv bruk av bompenger i de tilfeller det tas lokale initiativ til slike løsninger.

Jeg er enig i, som det fremholdes i representantforslaget, at vi i Norge har gjort gode erfaringer med OPS i vegsektoren. Etter min vurdering er det her viktig å understreke at OPS i tillegg til å være en annen måte å finansiere infrastrukturinvesteringer på, også innebærer en annen organisering. Viktige momenter i denne sammenheng er bedre muligheter for å se prosjektering, bygging, drift og vedlikehold i sammenheng og en annen risikodeling enn i tradisjonelle utbyggingsprosjekter. Regjeringens vurdering er at det er mer hensiktsmessig å rette fokus mot hvordan erfaringene på disse områdene fra prøveprosjektene kan overføres til hele virksomheten i transportsektoren innenfor gjeldende ansvarsdeling og budsjettssystem. Det er for eksempel ikke nødvendig å lånefinansieres et utbyggingsprosjekt i det private kapitalmarkedet for at det skal være mulig å se utbygging, drift og vedlikehold av en veg- eller jernbanestrekning i sammenheng.

I representantforslaget fremheves det også at staten gjennom å organisere en utbygging som et OPS vil kunne overføre risiko til OPS-selskapet. De tre OPS-prosjektene i vegsektoren har en risikofordeling som er betydelig forskjellig fra hva som er tilfelle i tradisjonelle utbyggingsprosjekter. Dette var også et forhold som ble trukket fram som vellykket i den evalueringen som ble foretatt av Transportøkon-

misk institutt og Dovre Group AS. En slik overføring av risiko fra staten til en privat aktør vil imidlertid ikke kunne skje uten at den som påtar seg denne risikoen, tar seg betalt for dette, som en slags forsikringspremie. Det er grunn til å tro at privat finansiering som i OPS, legger bedre til rette for en endret risikofordeling.

Et prosjekts byggetid er i betydelig grad avhengig av tilstrekkelige økonomiske ressurser, noe som også er et spørsmål om politiske prioriteringer. Når det i representantforslaget vises til sammenlikninger i evalueringen fra TØI/Dovre om kortere byggetid, er dette sammenliknet med et gjennomsnittlig tradisjonelt utbyggingsprosjekt. Det finnes eksempler på at tradisjonelle utbyggingsprosjekter er bygget ut med en framdrift tilsvarende de tre OPS-prosjektene. Som eksempel kan nevnes E6-utbyggingen fra Gardermoen til Kolomoen, der det i første etappe ble bygget 24 kilometer firefeltsveg på 23 måneder. I andre etappe bygges 19 kilometer på 24 måneder.

Jeg vil også påpeke at bruk av OPS i henholdsvis veg- og jernbanesektoren ble omtalt også i mine brev av henholdsvis 14. og 16. april 2010 til transport- og

kommunikasjonskomiteen om Dokument 8:89 S (2009-2010) og Dokument 8:88 S (2009-2010). Disse brevene følger vedlagt for hending referanse.

I tråd med NTP 2010-2019 ønsker jeg ikke nå å åpne for flere OPS-organiserte utbygginger i samferdselssektoren. Som påpekt i NTP 2010-2019, og fulgt opp i etterfølgende budsjetter, er det imidlertid viktig at de positive erfaringene fra de tre OPS-prøveprosjektene så langt som mulig overføres til transportetatenes ordinære arbeid.

For Regjeringen er rasjonell gjennomføring av igangsatte samferdselsinvesteringer høyt prioritert i de årlige budsjettframleggene, både på jernbane- og på vegsiden, og prioriteres før oppstart av nye prosjekter. Videre har regjeringen som tidligere nevnt lagt opp til prosjektfinansiering ved bruk av egne poster på statsbudsjettet for utvalgte investeringsprosjekter. I tillegg til disse tiltakene har jeg stilt meg åpen for å vurdere ulike måter å finansiere og organisere investeringsprosjekter på. Jeg legger opp til en grundig prosess i forbindelse med rulleringen av NTP for perioden 2014-2023, der også alternative finansieringsformer vil bli tema.

