



Representantforslag 89 S

(2009–2010)

fra stortingsrepresentantene Bård Hoksrud, Jan-Henrik Fredriksen, Ingebjørg Godskesen og Arne Sortevik

Dokument 8:89 S (2009–2010)

Representantforslag fra stortingsrepresentantene Bård Hoksrud, Jan-Henrik Fredriksen, Ingebjørg Godskesen og Arne Sortevik om en utvidet og bindende nasjonal investeringsplan for stamveinettet

Til Stortinget

Bakgrunn

Et lite og moderne land som Norge er helt avhengig av internasjonal handel, og god infrastruktur er en forutsetning for en sterk norsk økonomi den dagen oljen tar slutt. Likevel lar norske myndigheter infrastrukturen forvitte år for år, samtidig som Polen og andre østeuropeiske land bygger nødvendig infrastruktur i rekordfart. Norges viktigste handelspartnere og konkurrenter, Sverige, Danmark og Tyskland, har allerede infrastruktur i verdensklasse. Dårlig norsk infrastruktur rammer norske bedrifter, og et godt eksempel på dette er at eksportverdien av fersk norsk fisk synker for hver eneste time en kjølecontainer blir forsinket. Knut Boge ved Handelshøyskolen BI har slått fast at en veiinvestering på 100 mrd. kroner kan spare samfunnet for 62 mrd. kroner årlig.

Hvert fjerde år tar Stortinget stilling til Nasjonal transportplan, som er en detaljert plan over planlagte infrastrukturprosjekter kommende tiårsperiode. Partiene på Stortinget har mulighet til å gjøre endringer i planen, både på detaljnivå og overordnet nivå, gjennom innstillingen Stortinget avgir. Til tross for at prosessen munner ut i en detaljert transportplan som blant annet Statens vegvesen konkretiserer i sine handlingsprogram, følger det ingen bevilgninger med planen. Det betyr at man på den ene siden har en detaljert langsiktig transportplan å forholde seg til,

mens man på den andre siden er helt avhengig av de årlige statsbudsjettene for å få satt planen ut i livet. Det detaljerte planverket kombinert med usikre bevilgninger gjør det svært vanskelig til enhver tid å prioritere de prosjektene som gir mest effekt for pengene. Dalsfjordbroen på Vestlandet er et godt eksempel på behovet for avpolitisering av planprosesser knyttet til norsk infrastruktur. Der har nemlig rød-grønne partier fått gjennomslag for at det skal brukes over 1 mrd. kroner på en strekning som trafikkeres av 45 biler i døgnet, samtidig som en av Norges viktigste eksportveier, rv. 714 «Laksevegen», blir påtvunget bompengefinansiering.

Forslagsstillerne mener at det burde være mulig å organisere prosessen på en mer profesjonell måte, gjennom bindende bevilgningsvedtak og en avpolitisert planprosess.

Sverige

I Sverige har man lyktes med å skille infrastruktur og politikk, og dette er en av grunnene til at Sverige har et overlegent motorvei- og jernbanenett. For eksempel har E4 fra Helsingborg til Nord-Sverige 707 km motorvei, mens norske E6 ligger langt, langt etter. I Sverige er det nemlig Vägverket som fordeler veibevilgningene etter faglige og etterprøvbare kriterier, mens den svenske regjeringen og Riksdagen kun trekker opp de store linjene i politikken. Da unngår man at enkeltprosjekter blir gjenstand for hestehandel mellom partiene. I Sverige kan dessuten infrastrukturetatene lånefinansiere prosjekter i den svenske statens internbank Riksgäldskontoret, og dette gjør det mulig å bygge ut lange, sammenhengende vei- og jernbanestrekninger uavhengig av det årlige statsbudsjett. Ifølge Riksgäldens årsrapport for 2009 var utlån til låntagere utenfor staten på 23,6 mrd. SEK ved slutten av året, mot 21 mrd. SEK ett år tidligere. Pengene ble først og fremst benyttet til infra-

Beriktiget

struktur. Forslagsstillerne vil i den forbindelse vise til Fremskrittspartiets alternative statsbudsjett, jf. Innst. 13 S (2009–2010), der det ble satt av totalt 674 mill. kroner til innfasing av en investeringsramme på 48,2 mrd. kroner til ulike infrastrukturinvesteringer. Forutsetningen for denne rentekompensasjonsordningen er at vei-, bane- og kystetaten kan prosjektfinansiere store utbyggingsprosjekter ved hjelp av rimelige, statlige lån som tilbakebetales over investeringsobjektets levetid, jf. Fremskrittspartiets forslag 49–51 i Innst. 2 S (2009–2010).

Samfunnsøkonomisk lønnsomhet

Hvis man skal ha et klarere skille mellom politikk og infrastrukturinvesteringer, må fagetatene ha et godt verktøy for å kunne estimere både samfunnsøkonomisk nytte og dynamiske og strategiske effekter av utbyggingen. Konsernøkonom Nils Terje Furunes i DnB NOR påpekte i Jernbanemagasinet nr. 2 for 2010 at det er store svakheter ved dagens modeller for kalkulasjon av ulike prosjekters samfunnsøkonomiske nytte. Forslagsstillerne vil i den forbindelse påpeke at det er merkelig at tunnelen under Bjørvika i Oslo ifølge disse analysene er blant de minst lønnsomme samferdselsprosjektene, jf. sak på DN.no: «Norges minst lønnsomme» fra 12. juli 2006. Gjennom mer avanserte beregningsmodeller vil man imidlertid legge til nytteverdien prosjektet har når det gjelder åpningen av nye byrom i Bjørvika, gevinst for fri ferdsel og næringsaktivitet. Eiendomsprisene i området er nemlig ikke ubetydelige. Eksterne konsulenter har på oppdrag fra Statens vegvesen, ifølge fagbladet "Vegen og Vi" 17. april 2008, etterprøvd lønnsomheten på åtte vegprosjekter til over 200 mill. kroner, og konkludert med at lønnsomhet og nytteverdi grovt undervurderes. Som relevant eksempel nevnes strekningen Gulli–Kopstad på E18 hvor nytten ble etterprøvd til 50 pst. høyere enn forutsatt. Ved bygging av en ny bro for biler mellom Danmark og Tyskland har man beregnet en positiv tilleggsgevinst knyttet til dynamiske og strategiske effekter på 3,5 mrd. kroner, noe som er 5 pst. av utbyggingskostnadene, som kommer i tillegg til de tall man har beregnet gjennom ordinær nytte-kost-vurdering. Gevinstene måles gjennom tidsbesparelser og miljøeffekter. Forslagsstillerne viser til at Federal Ministry of Transport, Building and Housing i Tyskland har utgitt rapporten: «Macroeconomic evaluation methodology», hvor det vises til at dynamiske og strategiske fordeler av store samferdselsprosjekter blant annet fremkommer gjennom økt handel, økt konkurranse og økt produktivitet.

Forslagsstillerne viser til at Fremskrittspartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre fremmet felles forslag i Innst. S. nr. 300 (2008–2009) som lød som følger:

«Stortinget ber Regjeringen ta i bruk avanserte samfunnsøkonomiske beregningsmodeller i samferdselsplanleggingen, hvor man blant annet kombinerer nytte-kostanalyser med vurderinger av arealutnyttelse, regionutvikling samt analyse av ulike miljøutfordringer, på et høyt teknisk og vitenskapelig nivå.»

I samtlige nytte-kost-vurderinger i Nasjonal transportplan 2010–2019 er nåverdien av fremtidig nytte vurdert etter en kalkulasjonsrente på 4,5 pst. Dette er en sats som kan sammenlignes med andre rentesatser. For eksempel var Norges Banks 12-måneders NIBOR (Norwegian Inter Bank Offered Rate) 4. mars 2010 klokken 12.00 på 2,92 pst. Samme dag lå foliorenten/styringsrenten på 1,75 pst., men 10-årsrenten for statsobligasjoner var 3,82 pst. den 4. mars 2010, mens årsgjennomsnittet for 10-årig statsobligasjonsrente var 4 pst. i 2009. Avkastningskravet i oljefondet over tid er 4 pst. til tross for at dette burde inkludere en risikopremie i forhold til innenlandske infrastrukturinvesteringer med antatt lav risiko. Sverige har i årevis hatt en lavere kalkulasjonsrente enn Norge, og i 2004 hadde Norge en kalkulasjonsrente på 8 pst mens Sverige hadde 4 pst. Forslagsstillerne mener ikke at Norge skal ha en kunstig lav kalkulasjonsrente som gjør at alle veiprosjekter ser lønnsomme ut, men vil presisere at det fremstår som et paradoks at man krever lavere avkastning for risikofylte aksjeinvesteringer enn for investeringer i helt nødvendig infrastruktur som vil bidra til betydelige effektiviseringsgevinster. Forslagsstillerne mener det er interessant at konsernøkonom Nils Terje Furunes i DnB NOR ønsker et lønnsomhetskrav til infrastruktur på høyst 2,5 pst.

Nedskrivningstid på infrastruktur er også utslagsgivende for kost-nytte-vurderinger. Ifølge Jernbanemagasinet nr. 2 for 2010 har Andreas Økland i en masteroppgave ved NTNU sammenliknet ulike lands metodikk for nytte-kost-analyser og brukt disse på Follobanen. Mens Norge bruker en nedskrivningstid på 25 år, benytter Sverige 40 år, Storbritannia 60 år og Danmark 50 år. EU utarbeider nå en mal for slike vurderinger, der man benytter en nedskrivningstid på 40 år. Ifølge den norske nytte-kostnadsanalysen er annenhver krone investert i Follobanen (Oslo–Ski) bortkastet. Hvis derimot den britiske regnemodellen legges til grunn, vil nytten av Follobanen være dobbelt så stor som kostnaden.

Offentlig-privat samarbeid

Forslagsstillerne er positive til nyskapende løsninger som Public-Private-Partnership (PPP), der man har en langsiktig samarbeidsavtale mellom det offentlige og private aktører om leveranse av offentlige tjenester. En typisk OPS-kontrakt strekker seg gjerne over 20 år eller mer, og involverer store investeringer i infrastruktur som OPS-et nedbetaler over

tid. Et OPS kan dekke sine kostnader gjennom egenandeler fra brukerne, stykkprisfinansiering fra staten eller faste overføringer. Risikoen i et OPS fordeles slik at partene i samarbeidet tar på seg risikoen de selv er best i stand til å ta høyde for og å kontrollere. Dette betyr gjerne at den private aktøren tar på seg den kommersielle risikoen, mens det offentlige tar på seg den politiske risikoen gjennom kontraktsfestede garantier om stabile og forutsigbare rammebetingelser. Hvis staten for eksempel ønsker å bygge og drifte en vei i 30 år ved hjelp av tradisjonell konkurranseutsetting, vil myndighetene spesifisere faktorer som veibredde, veitykkelse og type asfalt. I et OPS spesifiserer man gjerne outputs isteden, – for eksempel at veien skal ha kapasitet til 40 000 biler i døgnet som kjører i 100 km/t, samtidig som man er minst mulig konkret når det gjelder hvordan oppdraget skal løses. Dette betyr blant annet at privat sektor selv må regne ut om det på lang sikt lønner seg for dem å bygge en billig vei som krever mye vedlikehold, eller om det lønner seg å bygge en dyr vei som krever lite vedlikehold. En OPS-kontrakt kan også inneholde incentiver når det gjelder sikkerhet.

For eksempel må offentlig-privat samarbeid i fengselssektoren betale store summer til staten hvis noen av fangene greier å rømme. Moderne offentlig-privat samarbeid dukket først opp i Storbritannia da Margaret Thatcher var statsminister, men blir nå stadig mer populært også andre steder. En av grunnene er paradoksalt nok EUs begrensninger i medlemslandenes låneopptak. Gjeld som et OPS tar opp for å dekke sine investeringer, dukker nemlig ikke opp som statsgjeld i EU-landenes regnskap så lenge privat sektor påtar seg mesteparten av risikoen knyttet til prosjektene. Dette betyr at et OPS kan være et gjeldstynget EU-lands eneste mulighet til å finansiere viktige infrastrukturprosjekter. Når prosjektet om 20 eller 30 år avsluttes, overtar da gjerne myndighetene infrastruktur finansiert av gjeld som aldri har vært synlig i statens regnskaper. Erfaringene fra OPS på veibygging i Norge er særdeles bra, men det er foreløpig bare et lite antall strekninger som har blitt utbygd etter denne modellen, nemlig E39 Klett–Bårdshaug (22 km), E39 Lyngdal–Flekkefjord (18 km), og E18 Kristiansand–Grimstad (38 km). I Norge er det i motsetning til andre land staten som påtar seg trafikkinntektsrisikoen. Dette betyr at den private partneren ikke får økt profitt dersom man greier å øke trafikken, og at man heller ikke taper penger hvis færre enn ventet bruker veien. Det finnes både fordeler og ulemper med en slik løsning, og man kan diskutere om dette er en politisk risiko (knyttet til for eksempel bensinavgifter) eller en kommersiell risiko knyttet til veiens attraktivitet.

Manglende oppfølging fra regjeringspartiene av Nasjonal transportplan 2010–2019

Nasjonal transportplan 2010–2019 ble lagt frem av regjeringen 13. mars 2009, og transport- og kommunikasjonskomiteen avga 5. juni 2009 Innst. S. nr. 300 (2008–2009). Planen var svært lite ambisiøs med hensyn de enorme utfordringene på området, men forslagsstillerne hadde likevel regnet med at regjeringspartiene Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet ville oppfylle sitt eget flertallsvedtak på området.

Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet vil nå bryte sine egne løfter om vei og jernbane, og Arbeiderparti-kilder uttaler til VG 28. februar 2010 at det er utenkelig at Nasjonal transportplan 2010–2019 vil bli oppfylt. Dette er svært trist siden den rød-grønne transportplanen i utgangspunktet er svært beskjeden. I 2010 vil de rødgrønne bare bygge 12 km ny motorvei og 9 km ny midtdeler. Ifølge VG begrunnes de planlagte kuttene i vei og jernbane med at man ønsker å bruke mindre oljepenger. NHO har nylig lagt frem sin ferske kvartalsrapport, økonomisk overblikk 1/2010, som viser at bare 1,7 pst. av oljeinntektene mellom 2005 og 2010 har blitt brukt til infrastruktur som vei, jernbane og luftfart. Dette er stikk i strid med de opprinnelige intensjonene bak handlingsregelen, der petroleumsinntekter skulle prioriteres til fremtidsrettede tiltak innenfor blant annet forskning og infrastruktur. Andelen av bruttonasjonalprodukt (BNP) som brukes på infrastruktur, er synkende. Nåværende finansminister Sigbjørn Johnsen uttalte i en kronikk i Aftenposten tirsdag 12. februar 2008 at tiden var overmoden for å tenke nytt når det gjaldt samfunnets behov for investeringer i infrastruktur, og uttalte videre at infrastrukturinvesteringer var realkapital og ikke forbruk. Sigbjørn Johnsen tok også til orde for løsninger Fremskrittspartiet har kjempet for i årevis, nemlig resultatorientert budsjett- og regnskapsføring slik at investeringer kan avskrives og belånes. Forslagsstillerne vil i den forbindelse vise til Dokument nr. 8:18 (2008–2009). Sigbjørn Johnsen har dessverre snudd 180 grader etter at han ble finansminister, og har nå som hovedmålsetting å bringe bruken av oljeinntekter tilbake til 4-prosentbanen.

Behovet i kroner og ører

Forslagsstillerne mener det er særlig viktig å prioritere stamveiene mellom de største byene, herunder E18/E39 Oslo–Kristiansand–Stavanger og E6 Oslo–Trondheim–Steinkjer. Totalt inneholder regjeringens NTP løfter om 21 888 mill. kroner i året til veisektoren for perioden 2010–2019, dvs. 219 mrd. kroner for tiårsperioden. Disse bevilgningene forutsatte imidlertid bompenger på totalt 60 mrd. kroner pluss innkrevingskostnader på minst 15 mrd. kroner. Forslagsstillerne ønsker fortgang i riksveiinvesteringe-

ne, og ønsker derfor et bindende vedtak der ytterligere 200 mrd. kroner av økningen øremerkes riksveiin-vesteringer.

Forslag

Forslagsstillerne vil på denne bakgrunn fremme følgende

f o r s l a g :

I

Stortinget ber regjeringen legge frem en utvidet og bindende nasjonal investeringsplan for stamvei-

nettet for perioden 2011–2019, senest innen høsten 2010, med en ekstra investeringsramme på 200 mrd. kroner. Det legges til grunn at nye finansieringsverktøy benyttes for å gi avklart, langsiktig og forutsigbar finansiering.

II

Stortinget ber regjeringen ta i bruk avanserte samfunnsøkonomiske beregningsmodeller i samferdselsplanleggingen, hvor man blant annet kombinerer nytte-kost-analyser med vurderinger av arealutnyttelse, regionutvikling samt analyse av ulike miljøutfordringer, på et høyt teknisk og vitenskapelig nivå.

11. mars 2010