



# Veien mot målet

- mer samferdsel for pengene

Av Jo M. Bakken

Ståle Hagen (red.)

1. opplag, mai 2013

© c i v i t a AS  
Printed in Norway

ISBN 978-82-92581-52-0

Utgiver: Civita, Akersgt. 20, 0158 Oslo  
Formgivning, omslag og sats: Therese Thomassen, Civita  
Foto: Scanpix  
Produksjon: F. J. Stenersen, Oslo

[www.civita.no](http://www.civita.no)

## Forord

Samferdsel blir et av de viktigste temaene i valgkampen 2013.

Nylig la Stoltenberg II-regjeringen frem sitt forslag til Nasjonal transportplan (NTP), som er førende for samferdselsinvesteringene i neste tiårsperiode. I NTP legger Stoltenberg II-regjeringen opp til en betydelig økning i bevilgningene til samferdsel. Opposisjonspartiene har varslet en minst like stor opptrapping, og av deres kommentarer til NTP fremgår det at bevilgningene vil økes også dersom det blir en borgerlig regjering etter valget.

Målet med økte bevilgninger er å få bygget flere kilometer med vei, jernbane og annen infrastruktur. Manglende bevilgninger er imidlertid ikke det eneste problemet i samferdselssektoren. Like viktig, og til dels viktigere, er tiltak som kan bidra til en mer effektiv planlegging og gjennomføring av prosjektene. Gjennomsnittlig planleggingstid for investeringer i vei og jernbane er i dag 10 år. Det er for lav effektivitet og manglende gjennomføringskraft i sektoren. Dermed er det et potensiale for store besparelser og raskere utbygging av samferdselsprosjektene.

Denne rapporten beskriver problemene i sektoren i dag og kommer med forslag til hvordan de kan løses. Selv om økte bevilgninger er nødvendig, er det ikke slik at stadig mer penger automatisk vil løse alle utfordringene i sektoren. Man må også gjøre noe med systemet.

Dagens system preges av fire problemer.

For det første er finansieringen uforutsigbar, blant annet fordi bevilgninger ett år ikke nødvendigvis følges opp av bevilgninger de neste år. Det gjør at prosjektene må stykkes opp i mindre, uhensiktsmessige delprosjekter. En klattvis utbygging medfører ekstra kostnader og tidsbruk.

For det andre har vi et lite rasjonelt og lite forpliktende planleggingsregime, som gir proppdannelser og unødige forsinkelser i prosjektene, og som gjør at det kan ta uforholdsmessig mange år bare å planlegge ny infrastruktur.

For det tredje er det kapasitets- og organisasjonsutfordringer i transportetatene og i kommunene, som bidrar til konflikter, nye forsinkelser og lavere kvalitet enn ønsket.

Til sist har vi mange og små bompengeselskaper, som gir ekstraarbeid og lite rasjonell drift, med unødvendig høye innkrevings- og finansieringskostnader.

For å løse disse problemene og forbedre effektiviteten i planleggings- og beslutningsprosessene, må man se organisering, finansiering og planlegging i sammenheng. Med alternative organiserings- og finansieringsmodeller vil man kunne oppnå betydelige effektivitetsforbedringer.

Løsningene som presenteres og utredes i rapporten, er blant annet flerårig budsjettering, statlige infrastrukturforetak, statlige infrastrukturfond, offentlig-privat samarbeid, etatssammenslåing etter svensk modell, Alpemodellen og regionale bompengeselskaper. Det presenteres også konkrete tiltak for å effektivisere planleggingsprosessen, herunder statlige planer og mer forpliktende forarbeider. Disse løsningene kombineres også i to helhetlige, alternative modeller, som vil kunne bidra betydelig til økt effektivitet i sektoren, og, i siste instans, til flere kilometer med gode, sikre og hensiktsmessige vei- og jernbanestrekninger.

Får man økt effektiviteten og rasjonaliteten i samferdselssektoren, vil man kunne oppnå bedre veier, jernbaner og annen infrastruktur, selv uten store økninger i bevilgningene. Med begrensede midler, selv i et rikt land som Norge, vil det være et betydelig fremskritt for reisende, for næringslivet og for statsfinansene.

## Innhold

Sammendrag .....	8
1 Innledning.....	10
1.1 Regjeringens forslag til Nasjonal transportplan 2014-23.....	11
1.2 Problemstilling og metode .....	11
1.2.1 Metode .....	11
1.3 Kort om effektivitet .....	11
1.4 Disposisjon til denne rapporten .....	12
2 Organisering, styring og finansiering i norsk transportsektor.....	13
2.1 Veisektoren .....	14
2.2 Jernbanesektoren.....	15
2.3 Kystsektoren.....	15
2.4 Luftfartssektoren.....	16
3 Planlegging av infrastrukturprosjekter i norsk transportsektor.....	17
3.1 Konseptvalgutredning og kvalitetssikring I .....	17
3.2 Planlegging etter plan- og bygningsloven .....	18
3.2.1 Kommunedelplan .....	18
3.2.2 Reguleringsplan .....	19
3.3 Forholdet mellom planlegging og styring av transportsektoren.....	20
4 Utfordringer med dagens organisering, finansiering og planlegging.....	21
4.1 Uforutsigbar finansiering.....	21
4.1.1 Avbrutt planfase og bevilgningsknipe .....	21
4.1.2 Oppstykket bygging og økte presseffekter.....	22
4.2 Tidkrevende og uforpliktende styring og planlegging.....	23
4.2.1 For mange konseptvalgutredninger og mangelfull kvalitetssikring .....	24
4.2.2 Tidkrevende innsigelser og mangelfull samordning med særlovgivingen .....	25
4.2.3 Desentraliserte beslutninger uten kostnadsansvar .....	27
4.3 Kapasitets- og organisasjonsutfordringer i transportetatene.....	27
4.3.1 Manglende planleggingskapasitet og utfordrende kompetansesituasjon.....	27
4.3.2 Problematisk overgang mellom prosjektfasene.....	28
4.3.3 Faglig uenighet og lite helhetlig planlegging.....	28
4.4 For mange og for små bompengeselskaper .....	29
4.4.1 Svak forhandlingsposisjon og høye innkrevingskostnader.....	29
4.4.2 Manglende finansiell kompetanse og styring .....	29

5	Alternative organiserings- og finansieringsmodeller .....	30
5.1	Flerårig budsjettering .....	31
5.2	Statlige foretaksmodeller .....	32
5.2.1	Statsforetak .....	34
5.2.2	Statsaksjeselskap .....	34
5.2.3	Ordinære aksjeselskaper .....	35
5.3	Statlige infrastrukturfond .....	36
5.4	Offentlig-privat samarbeid (OPS) .....	38
5.5	Etatssammenslåing (Trafikverksmodellen) .....	41
5.6	Regionale bompengeselskap .....	43
5.7	Har organiserings- og finansieringsmodellen noe å si for infrastrukturstandarden? .....	44
6	Mer effektiv planlegging av infrastrukturprosjekter .....	45
6.1	Forbedre og effektivisere konseptvalgutredningsprosessen .....	45
6.1.1	Redusere antallet konseptvalgutredninger .....	45
6.1.2	Integrere konseptvalgutredningsprosessene i planbehandlingen etter plan- og bygningsloven .....	46
6.1.3	Krav om teknisk kompetanse hos eksterne kvalitetssikrere .....	46
6.2	Øke bruken av statlig planlegging .....	46
6.2.1	Overføring av statlig planmyndighet .....	47
6.3	Mer forpliktende regionalt planforum .....	47
6.4	Endringer i innsigelsesinstituttet .....	48
6.4.1	Adgangsbegrensninger for å fremme innsigelse .....	48
6.4.2	Økt statlig samordning av innsigelser .....	48
7	Effektivisering og samfunnsøkonomisk lønnsomhet .....	49
7.1	Samfunnsøkonomisk lønnsomhet av investeringer i infrastruktur .....	49
7.1.1	Effektivisering og lønnsomhet. Et eksempel. ....	50
7.2	Effektivisering og økonomiske presseffekter .....	53
8	Nye modeller i norsk transportsektor – en oppsummering .....	54
8.1	Trafikkverkmodellen: Norsk trafikkverk med statsaksjeselskaper for store prosjekter .....	54
8.2	Alpemodellen: Fondsfinansiert med statsaksjeselskap for store prosjekter .....	56
8.3	Oppsummering: 10 anbefalinger for en mer effektiv transportsektor .....	57
9	Referanser .....	59

## Figurer, tekstbokser og tabeller

Figur 1: Organisering av norsk transportsektor .....	13
Figur 2: Bevilgninger til veiinfrastruktur 2010-2013 .....	14
Figur 3: Bevilgninger til jernbaneinfrastruktur 2010-2013.....	15
Figur 4: Planlegging av infrastrukturprosjekter innen vei- og jernbanesektoren .....	17
Figur 5: Kommunedelplanen med konsekvensutredning .....	18
Figur 6: Reguleringsplanen .....	19
Figur 7: Forholdet mellom planlegging og styring i transportsektoren .....	20
Figur 8: Forvaltningshierarkiet i transportsaker .....	23
Figur 9: Styring og finansiering ved ulike foretaksmodeller.....	32
Figur 10: Nytte og kostnad (eksempel 1) .....	52
Figur 11: Nytte og kostnad (eksempel 2) .....	52
Figur 12: Trafikkverksmodellen med prosjektbaserte aksjeselskap .....	55
Figur 13: Alpemodellen med fondsfinansiering av store infrastrukturprosjekter .....	56
Tekstboks 1: E 18 i Vestfold.....	23
Tekstboks 2: Innsigelsessak på strekningen Bjørnum – Skaret .....	26
Tekstboks 3: Manglende samhandling mellom Jernbaneverket og Statens vegvesen .....	29
Tekstboks 4: New Public Management .....	33
Tekstboks 5: Statsaksjeselskap i Østerrike - Asfinag .....	34
Tekstboks 6: Infrastrukturfond i Sveits .....	37
Tekstboks 7: Agder OPS Vegselskap (E18 Grimstad – Kristiansand) .....	40
Tekstboks 8: OPS i Canada- The Confederation Bridge.....	41
Tabell 1: Rangering av infrastrukturstandard .....	44



## Sammendrag

Til tross for at Stoltenberg II-regjeringen i stor grad har oppfylt de økonomiske rammene i første fire-årsperiode av Nasjonal transportplan 2010-2019 (NTP), er det en kjensgjerning at det er store forsinkelser i gjennomføringen av kritiske vei- og jernbaneprosjekter i Norge, og at mange utbyggingsprosjekter planlegges og gjennomføres stykkevis og delt.

Regjeringen la 12. april 2013 frem sitt forslag til Nasjonal transportplan 2014-23. Forslaget innebærer en økonomisk opptrapping av samferdselsstatsningen i Norge, men inneholder få konkrete tiltak som er egnet til å øke effektiviteten og gjennomføringskraften i sektoren og gi «mer igjen for pengene». Ordningen med «særskilt prioriterte prosjekt» er imidlertid et steg i riktig retning, ved at prosjektorganisasjonen gis fullmakt til å inngå bindende kontrakter utover budsjettåret. Men ut over relativt vage formuleringer rundt samordning av statlige interesser, veiledende tidsfrister, tidligere medvirkning og prinsippvalg, samt forsiktige effektiviseringskrav til etatene, er det etterlatte inntrykket av NTP 2014-2023 at mye skal fortsette som i dag, men med noe større økonomiske rammer.

Denne rapporten tar for seg ulike effektiviseringsmuligheter innenfor samferdselssektoren og vurderer noen utvalgte alternative organiserings- og finansieringsmodeller, samt tiltak for å effektivisere planleggingsprosessen, med hovedvekt på utbygging av transportinfrastruktur.

Rapporten innledes med en kort og overordnet beskrivelse av dagens organisering og planprosesser. Hoveddelen av rapporten er en grundig gjennomgang av de hovedutfordringer som sektoren står overfor:

- uforutsigbar finansiering med årlige bevilgninger over statsbudsjettet
- tidkrevende og uforpliktende styring og planlegging
- kapasitets- og organisasjonsutfordringer

Dagens organiserings- og finansieringsmodell bidrar til uforutsigbar finansiering av infrastrukturprosjekter. Uforutsigbar finansiering er en medvirkende årsak til at prosjekter planlegges stykkevis og delt. Samtidig skaper uforutsigbarhet i finansieringen hindringer for en mest mulig rasjonell anleggsdrift, hvilket leder til unødvendig høye byggekostnader og lang byggetid.

Tidkrevende og uforpliktende styring og planlegging bidrar til at det i dag tar om lag 10 år å planlegge et vei- eller jernbaneprosjekt. For liten grad av tidlig og forpliktende medvirkning, manglende samordning mellom plan- og bygningsloven og særlover, og desentraliserte beslutninger uten kostnadsansvar medvirker til et høyt antall innsigelser. Kapasitets- og organisasjonsutfordringer i kommuner og transportmyndigheter leder på sin side til senket plankvalitet, for lite helhetlig planlegging og problematiske overganger mellom fasene i planleggingen.

Det finnes allerede utprøvde løsninger på disse problemstillingene. Rapporten presenterer seks alternative organiserings- og finansieringsmodeller. Modellene som er omtalt er:

- Flerårig budsjettering
- Statlige foretaksmodeller
- Statlige infrastrukturfond
- Offentlig-privat samarbeid (OPS)
- Etatssammenslåing (Trafikverksmodellen og Alpemodellen)
- Regionale bompengeselskaper



I presentasjonen av de alternative organiserings- og finansieringsmodellene er det bygd på erfaringer og eksempler fra utlandet (Canada, Sverige, Sveits og Østerrike) for å illustrere egenkapene og hvordan modellene fungerer i praksis.

Mulige tiltak for å redusere tidsbruken i planleggingsprosessen er også viet oppmerksomhet i denne rapporten. Blant tiltakene som foreslås er en begrensning i antallet konseptvalgutredninger, mer bruk av statlig planlegging, sikre mer forpliktende medvirkning på et tidligere tidspunkt gjennom obligatorisk regionalt planforum, samt å gjøre endringer i innsigelsesinstituttet.

Basert på de alternative organiserings- og finansieringsmodellene og de foreslåtte tiltakene for en mer effektiv planleggingsprosess, er det utarbeidet to forslag til overordnede modeller:

### **Trafikkverksmodellen**

Etter modell fra det svenske Trafikverket, foreslås det å slå sammen Statens vegvesen og Jernbaneverket, eventuelt også Kystverket, til én transportetat. Parallelt opprettes det egne statlig eide prosjektselskaper for de største infrastrukturprosjektene.

### **Alpemodell**

I denne modellen, inspirert av løsningene i Østerrike og Sveits, opprettholdes og effektiviseres dagens transportetater. Ved siden av disse etableres det et eget statlig investeringselskap, som finansieres gjennom et infrastrukturfond. Denne modellen åpner for investeringer fra private, langsiktige investorer som livselskap og pensjonskasser.

Uavhengig av de foreslåtte hovedmodellene, foreslår vi følgende ti enkelttiltak for å forbedre effektiviteten i samferdselssektoren:

- Nasjonal transportplan gjøres budsjettmessig forpliktende for hele 10 års-perioden.
- Reell prosjektfinansiering for store infrastrukturprosjekter gjennom å opprette statlige aksjeselskap med mulighet for lånefinansiering og private investorer.
- Kun å gjennomføre konseptvalgutredninger ved reelle alternativer. Ekstern kvalitetssikring av tverrfaglige miljøer med både økonomisk og teknisk kompetanse.
- Økt bruk av statlig plan ved store infrastrukturprosjekter, herunder overføring av statlig planmyndighet fra Miljøverndepartementet til Samferdselsdepartementet.
- Gjøre regionalt planforum obligatorisk ved planlegging av store infrastrukturprosjekter. Styrke forumet som arena for forpliktende og strategiske avklaringer i tidligfase.
- Koble retten til innsigelse til deltakelse i regionalt planforum.
- Sikre mer helhetlig planlegging av store infrastrukturprosjekter gjennom enten å opprette et norsk trafikkverk eller å etablere et statlig aksjeselskap etter modell fra Østerrike.
- Vurdere fond med private investorer som livselskap og pensjonskasser.
- Øke bruken av offentlig-privat samarbeid ved store infrastrukturprosjekter.
- Redusere antall bompengeselskaper ved å opprette regionale selskaper.

## 1 Innledning

Ifølge Statistisk sentralbyrå (SSB) vil Norges befolkning vokse fra dagens om lag fem millioner til nærmere 6,5 millioner i 2040. Denne veksten vil, kombinert med økt befolkningskonsentrasjon rundt storbyene, medføre et betydelig forsterket press på en allerede overbelastet transportinfrastruktur. I tillegg viser en rekke analyser at vedlikeholdsetterslepet på vei- og jernbaneinfrastrukturen er større enn noen gang og samlet beløper seg til mange titalls milliarder kroner.

Til tross for at de økonomiske forpliktelsene i første fireårsperiode av Nasjonal transportplan 2010-2019 (NTP) i stor grad er oppfylt, fører et tidkrevende planregime, preget av omkamper og innsigelser, fortsatt til forsinkelser i gjennomføringen av kritiske vei- og jernbaneprosjekter. I henhold til en rapport utarbeidet for Næringslivets Hovedorganisasjon er 6 av 10 veiprosjekter og 7 av 10 jernbaneprosjekter forsinket i første 4-årsperiode av inneværende NTP. Uforutsigbare finansielle rammer bidrar i tillegg til at vei- og jernbaneprosjekter planlegges og gjennomføres stykkevis. Dette er et stort hinder for en rasjonell anleggsdrift og en viktig delårsak til at flertallet av dagens vei- og jernbaneprosjekter fremstår som samfunnsøkonomisk ulønnsomme.

I kontrast til dette beslutter, finansierer og gjennomfører Avinor i løpet av få år en utvidelse av kapasiteten på Gardermoen lufthavn med nesten 30 prosent, til en kostnad på over 12 mrd kr. Øremerkede flyplassavgifter og inntekter fra annen kommersiell virksomhet sikrer handlefrihet og finansiell forutsigbarhet. Kombinert med muligheten for lånefinansiering, sikrer dette rask og rasjonell utbygging – uten at handlingsregelen blir svekket og tilsynelatende uten presseffekter for norsk økonomi.

I tillegg til å representere en sløsing med samfunnets knappe ressurser, medfører lav standard og dårlig tilgjengelighet og fremkommelighet på norske veier og jernbane en rekke ulemper og økte kostnader for reisende, næringslivet og miljøet. For reisende fører dårlig veistandard til økt ulykkesrisiko og en unødvendig økning i tidsforbruk og reisekostnader. For pendlere som er avhengige av jernbanen for å komme seg til og fra arbeid, har et utdatert signalsystem i Osloregionen ført til et transporttilbud preget av lav regularitet og punktlighet.

Som aktører i et internasjonalt marked, preget av sterk konkurranse, er en godt utbygd infrastruktur avgjørende for norsk næringsliv. Varer skal frem til markedene til rett tid og til rett pris. Ansatte skal komme seg til og fra arbeid. Ifølge NHO lider norsk næringsliv av uforholdsmessige store avstandsulemper. Undersøkelser viser også at dårlig infrastruktur er en av de største bekymringene til medlemsbedriftene.<sup>1</sup> Bildet av et næringsliv som lider under mangelfull infrastruktur bekreftes delvis gjennom internasjonale rangeringer. I rapporten Global Competitiveness Index 2011-2012, som er publisert av World Economic Forum nylig, blir Norge plassert på en 16. plass av de i alt 142 landene som er vurdert. På «pilaren» infrastruktur er Norge imidlertid henviset til en 35. plass, hvilket plasserer Norge i bunnsjiktet i Vest-Europa.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Næringslivets hovedorganisasjon (2012) *Samferdselsløftet. Næringslivets transportplan 2014-2023*, s. 8.

<sup>2</sup> World Economic Forum (2011-2012) *World Competitiveness Index*.

## 1.1 Regjeringens forslag til Nasjonal transportplan 2014-23

Stoltenberg II-regjeringen la 12. april 2013 frem sitt forslag til Nasjonal transportplan 2014-23. Forslaget innebærer en økonomisk opptrapping av samferdselsinvesteringene i Norge, men inneholder få konkrete tiltak for å øke effektiviteten i sektoren.

Et steg i riktig retning er imidlertid ordningen «særsilt prioriterte prosjekt» som skal sikre mer forutsigbar og sikker finansiering for de største og viktigste prosjektene, som InterCity, E39 og noen få til. Viktigst her er prosjektorganisasjonens fullmakt til å inngå bindende kontrakter utover budsjettåret og at fremdriften i prosjektet skal styre bevilgningene - og ikke motsatt. Dette vil være viktig for å tiltrekke seg interesse fra internasjonale entreprenører, ved at deres risikopremie reduseres, og ikke minst redusere gjennomføringstiden for store prosjekter gjennom en mer rasjonell anleggsdrift. Dette burde være et prinsipp man fulgte i langt større grad enn det regjeringen legger opp til.

Når det gjelder organisering av sektoren for øvrig og forenklinger av planprosessen, er problemforståelsen god og målsetningene ambisiøse. Blant annet er målet å halvere planleggingstiden for store samferdselsprosjekt. Ut over relativt vage formuleringer rundt samordning av statlige interesser, veiledende tidsfrister, tidligere medvirkning og prinsippvalg, samt forsiktige effektiviseringskrav til etatene, er imidlertid hovedbildet at det meste skal fortsette som i dag.

## 1.2 Problemstilling og metode

Utgangspunktet for denne rapporten er at selv om tilstrekkelige økonomiske rammer er nødvendig, er det ikke slik at flere penger automatisk løser utfordringene i transportsektoren. Det blir derfor viktig å vurdere andre forhold, ikke minst hvordan man kan forbedre effektiviteten i planleggings- og beslutningsprosessene. Mens det i tidligere rapporter har vært vanlig å fokusere på enten organiseringen, finansieringsmodeller eller planleggingsfasen, vil vi i denne rapporten se på de tre elementene i sammenheng. På bakgrunn av dette vil følgende problemstilling legges til grunn:

*Hvordan kan man øke effektiviteten i norsk transportsektor gjennom endringer i organiseringen, alternative finansieringsmodeller og/eller endringer i planleggingen av infrastrukturprosjekter?*

### 1.2.1 Metode

Rapporten er i all hovedsak basert på studier av foreliggende rapporter og analyser. Det er også gjennomført et begrenset antall samtaler med politikere og ledere i transportsektoren.

## 1.3 Kort om effektivitet

En forutsetning for å kunne vurdere effektiviseringspotensialet i norsk transportsektor er å ha en klar oppfatning av hva som menes med begrepet effektivitet. Ifølge Statens vegvesen er effektiviteten i planleggingen, som vil ha betydning for den påfølgende byggingen, en funksjon av planleggingstiden, planleggingskostnadene og plankvaliteten, hvor plankvaliteten refererer til planenes gjennomførbarhet og i hvilken grad planene er basert på realistiske kostnadsanslag.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Statens vegvesen (2012)

På bakgrunn av denne tredelingen følger det at effektiviseringsarbeidet i transportsektoren vil måtte være innrettet mot å redusere planleggings- og byggetiden, minimere kostnader og forbedre plan-kvaliteten.

#### **1.4 Disposisjon av rapporten**

Denne rapporten består av tre hoveddeler. Den første delen er en kartlegging av dagens organisering, finansieringsmodell og planleggingsregime. I denne delen gjennomgås den over-ordnede politiske styringen av sektoren, samt de ulike fasene i planleggingen av infrastrukturprosjekter. I den andre delen er det en kartlegging av utfordringene i transportsektoren. Utfordringene er strukturert i hovedkategoriene 1) uforutsigbar finansiering, 2) tidkrevende og lite forpliktende planleggingsregime, 3) kapasitets- og organisasjonsutfordringer i transportetatene, og 4) for mange og små bompengeselskaper.

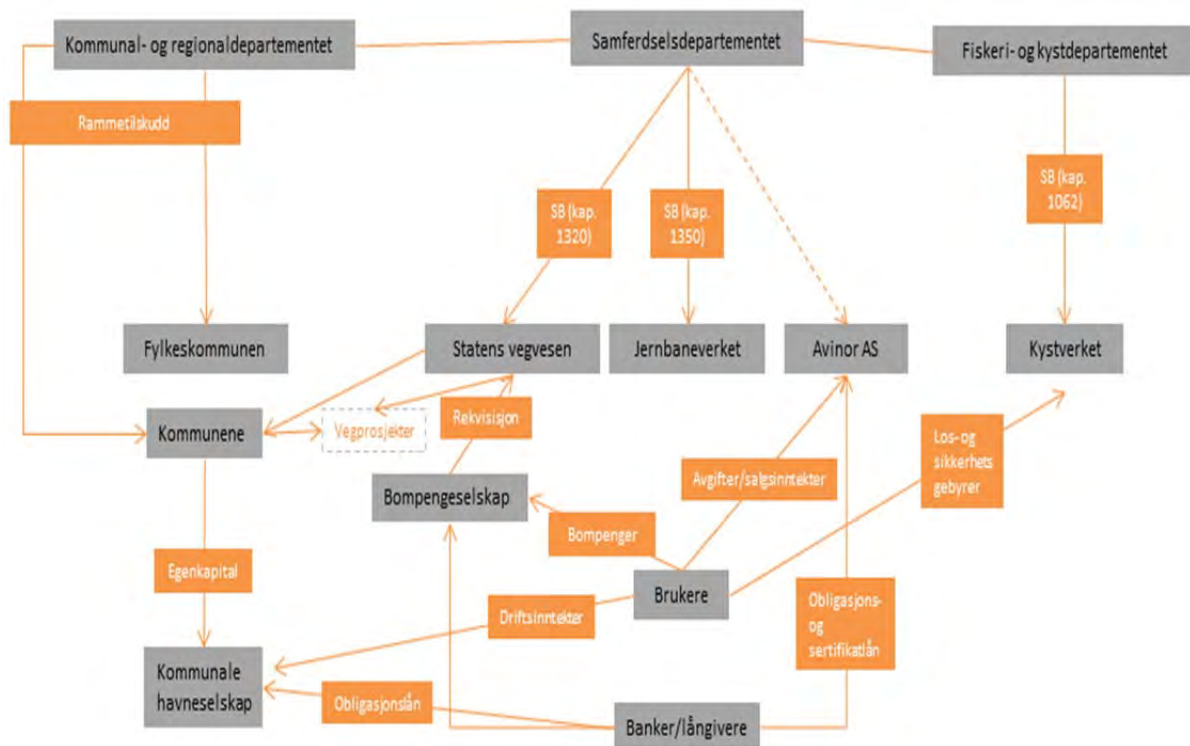
Den tredje delen av rapporten tar for seg mulige løsninger på utfordringene i transportsektoren. I kapittel fem utredes alternative organiserings- og finansieringsmodeller, nærmere bestemt 1) flerårig budsjettering, 2) statlige infrastrukturforetak, 3) statlige infrastrukturfond 4) offentlig-privat samarbeid, 5) etatssammenslåing (Trafikkverksmodellen), og 6) regionale bompengeselskaper. Kapittel seks tar på sin side for seg tiltak for å effektivisere planleggingsprosessen.

Et viktig resultat av forutsigbar finansiering og kortere planleggingstid vil være at infrastrukturprosjektene blir mer samfunnsøkonomisk lønnsomme. Kapittel syv omfatter derfor en kort presentasjon av de viktigste prinsippene for å beregne den samfunnsøkonomiske lønnsomheten til infrastrukturprosjekter. Utgangspunktet er den pågående diskusjonen om hvorvidt dagens nytte-kostnadsanalyser gir et korrekt bilde av infrastrukturprosjekters samfunnsnytte.

Rapporten oppsummeres i kapittel åtte. Her presenteres to alternative organiserings- og finansieringsmodeller, omtalt som henholdsvis Trafikkverksmodellen og Alpemodellen. Kapitlet avrundes med en kort oppsummering, som blant annet inkluderer konkrete anbefalinger til tiltak som kan iverksettes for å øke effektiviteten i transportsektoren.

## 2 Organisering, styring og finansiering i norsk transportsektor

Norsk transportsektor er, på et overordnet nivå, kjennetegnet av at Samferdselsdepartementet og Fiskeri- og kystdepartementet har delegert sentrale forvaltningsoppgaver til Statens vegvesen, Jernbaneverket, Kystverket og Avinor AS.<sup>4</sup> Disse transportetatene styres gjennom mål- og resultatstyring, som blant annet innebærer at transportetatene og de statseide aksjeselskapene skal stå relativt fritt til selv å velge hvordan målene realiseres.<sup>5</sup> Samtidig er departementene ansvarlige for å utforme treffsikre styringsparametere, som muliggjør rapportering og evaluering av transportetatenes og de statseide aksjeselskapenes aktivitet og måloppnåelse. En illustrasjon av organiseringen og finansieringen i norsk transportsektor kan ses i figur 1.



Figur 1: Organisering av norsk transportsektor

Ved siden av å ha ansvar for styringen av underliggende virksomheter og statseide aksjeselskaper, har Samferdselsdepartementet og Fiskeri- og kystdepartementet rollen som utøver av sektormyndighet innen sine respektive fagområder. Et viktig verktøy i departementenes utøvelse av sektormyndigheten er de årlige bevilgningene over statsbudsjettet. De årlige bevilgningene til Statens vegvesen, Jernbaneverket og Kystverket vedtas i Stortinget og gjøres gjeldende for transportetatene gjennom tildelingsbrev. I tildelingsbrevene angir departementene målene for sektoren og etatene, samt forslag til hvor mye ressurser som skal avsettes til de enkelte formål i kommende budsjettår.<sup>6</sup>

<sup>4</sup> Til tross for vesentlige forskjeller i tilknytningsform omtales Avinor AS her på lik linje med de øvrige transportetatene. Implikasjonene av tilknytningsformen til Avinor vil bli diskutert senere i rapporten.

<sup>5</sup> Finansdepartementet (2011) «Veileder i etatsstyring», s. 7.

<sup>6</sup> Finansdepartementet (2011), «Veileder i etatsstyring», s. 10.

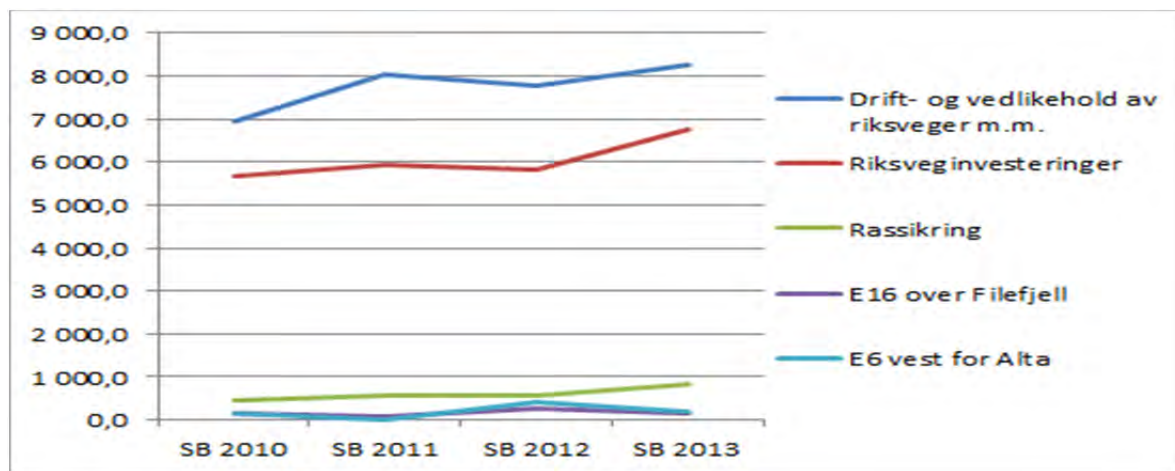
## 2.1 Veisektoren

Under behandlingen av St. meld. nr. 12 (2006-2007), også kjent som Forvaltningsreformen, ble det besluttet å omklassifisere øvrige riksveier og riksveifergesamband til fylkesveier.<sup>7</sup> Overføringen av veiansvaret til fylkeskommunene ble gjennomført 1.januar 2010. Omklassifiseringen innebærer at fylkeskommunene i dag har ansvar for investering, drift og vedlikehold av fylkesveinettet. Midler for å ivareta veiforvaltningen i fylkeskommunene blir bevilget gjennom Kommunal- og regionaldepartementets årlige rammeoverføringer.

Som fagetat underlagt Samferdselsdepartementet er Statens vegvesen planmyndighet og byggherre ved investeringer i riksveinettet, og bestiller av drift og vedlikeholdstjenester på det samme veinettet.<sup>8</sup> Gjennom prinsippet om felles veiadministrasjon, som innebærer at regionsjefene i Statens vegvesen hører under Vegdirektoratet i riksveisaker og fylkeskommunen i fylkesveisaker, er Statens vegvesen, i praksis, også ansvarlig for planlegging og bygging av fylkesveier for fylkeskommunene.<sup>9</sup> Statens vegvesen består av Vegdirektoratet og fem regioner, hvor regionene står for mesteparten av prosjektplanleggingen.

Investeringer i veier finansieres over statsbudsjettet og gjennom brukerfinansiering (bompenger).

Som det fremgår av figur 2 er det de siste fire årene bevilget mer til drift og vedlikehold enn til riksveinvesteringer. Dette skyldes i hovedsak behovet for å redusere vedlikeholdsetterslepet, som summerer seg til mellom 25 og 40 milliarder kroner for det nåværende riksveinettet.<sup>10</sup> Tilsvarende tall for fylkesveinettet er 45-75 milliarder kroner.<sup>11</sup>



Figur 2: Bevilgninger til veiinfrastruktur 2010-2013

Bompenger er i utstrakt grad brukt for å finansiere norske veiprojekter. Vanligvis innebærer bompengefinansiering at det opprettes et fylkeskommunalt aksjeselskap, hvor fylkeskommunen har en majoritet av aksjene. Andre bompengeselskap er organisert som interkommunale aksjeselskap. Prinsippvedtak om innkreving av bompenger fattes lokalt i fylkene eller kommunene, men må

<sup>7</sup> Samferdselsdepartementet (2008-2009) «St.prp. nr. 72. «Om nokre saker på Samferdselsdepartementets område», s. 1-2».

<sup>8</sup> For en mer detaljert oversikt over Statens vegvesens forvaltningsoppgaver, se [www.vegvesen.no](http://www.vegvesen.no)

<sup>9</sup> Regelverket åpner for at fylkeskommunen kan overlate dette ansvaret til andre enn Statens vegvesen.

<sup>10</sup> Samferdselsdepartementet (2012a) Prop 1 S, s. 39. Justert for opphevelse av momsfristak for veiformål

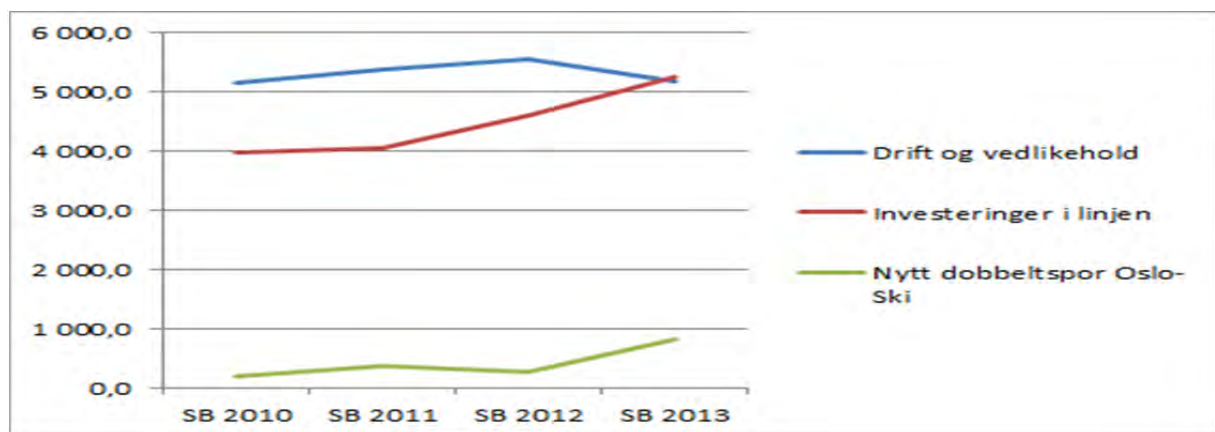
<sup>11</sup> Statens vegvesen rapport nr 183 - "Hva vil det koste å fjerne forfallet på fylkesveinettet ? Resultat av kartlegging"

endelig godkjennes av Stortinget. Behandlingen av lokale bompengvedtak foregår ofte parallelt med planfasen for det aktuelle veiprojektet, hvor Statens vegvesen er ansvarlig for planlegging og intern kvalitetssikring. Prosjekter med under 50 prosents bompengandel godkjennes normalt ikke.<sup>12</sup> I Norge baserer de fleste av de strekningsvise bompengeprojektene seg på etterskuddsvis innkreving. Dette betyr at bompengeselskapet tar opp lån for å finansiere utbyggingen og at bompengene benyttes til tilbakebetaling av gjelden.

## 2.2 Jernbanesektoren

Jernbaneverket er, i likhet med Statens vegvesen, planmyndighet og byggherre ved utbygging, og i tillegg ansvarlig for drift og vedlikehold av baneinfrastrukturen. På et overordnet nivå består Jernbaneverket av jernbanedirektørens stab og tre divisjoner; bane, trafikk og marked, og utbygging. Utbyggingsdivisjonen har helhetsansvar for Jernbaneverkets prosjekter fra detaljplanlegging til ferdigstillelse av anleggene.<sup>13</sup>

Til forskjell fra de øvrige transportsektorene, hvor utbyggingen, driften og vedlikeholdet av infrastrukturen helt eller delvis er låne- og brukerfinansiert, er jernbanens infrastruktur tilnærmet fullfinansiert over statsbudsjettet. Ifølge figur 3 er det, i de siste fire årene, bevilget mer til drift og vedlikehold enn til investering i nyanlegg. Det er også et betydelig vedlikeholdsetterslep på jernbaneinfrastrukturen som, ifølge Jernbaneverket, må prioriteres før investeringsnivået kan økes.<sup>14</sup>



Figur 3: Bevilgninger til jernbaneinfrastruktur 2010-2013

## 2.3 Kystsektoren

I kystsektoren er ansvaret for utbygging, drift og vedlikehold av infrastrukturen delt mellom departementet og kommunene. Som Fiskeri- og kystdepartementets fagetat er Kystverket delegert ansvaret for områdene sjøtransport og havner, forebyggende sjøsikkerhet og beredskap mot akutt forurensing. Kystverket består av kystdirektøren, fem regionskontorer, samt Kystverket Rederi.<sup>15</sup>

<sup>12</sup> Vista (2012a) «Finansiering, effektivitet og styring Alternative finansierings- og organiseringsformer for transportinfrastruktur», s. 89.

<sup>13</sup> Jernbaneverket (2012) «Om oss»

[http://www.jernbaneverket.no/no/Om-oss/Om\\_jernbaneverket/Utbyggingsdivisjonen/](http://www.jernbaneverket.no/no/Om-oss/Om_jernbaneverket/Utbyggingsdivisjonen/)

<sup>14</sup> Econ Pöyry (2008) «Nye modeller for finansiering av jernbaneinfrastruktur», s.2.

<sup>15</sup> Kystverket (2013a) «Om Kystverket»

<http://www.kystverket.no/Om-Kystverket/Kva-er-Kystverket/Organisering/>

Kystverket er delvis brukerfinansiert og delvis finansiert over statsbudsjettet.<sup>16</sup> I statsbudsjettet er det for budsjettåret 2013 satt av om lag 500 mill. kr. til nyanlegg og større vedlikehold.<sup>17</sup> Brukerfinansieringen av Kystverket skjer gjennom innbetaling av los- og sikkerhetsavgifter. Inntektene fra disse avgiftene går henholdsvis til å opprettholde statslostjenesten, og til investeringer og drift av Kystverkets trafikksentraler. Tidligere måtte fartøy som seiler i norske farvann, og som benyttet norske havner, betale kystavgift. Kystavgiften ble opphevet med virkning fra 1. januar 2013.

Kommunen skal «sørge for sikkerhet og fremkommelighet i havner og i kommunens sjøområde».<sup>18</sup> Ved utførelsen av det lovpålagte ansvaret kan kommunen bestemme organisasjonsform, under forutsetning av at ikke annet er beskrevet i kravene som gjelder for «utpekte havner».<sup>19</sup> For de fleste kommuner innebærer Havne- og farvannslovens bestemmelser at kommunen har opprettet et selvstendig havneselskap med ansvar for å forvalte «havnekapitalen».<sup>20</sup> Havneselskapene finansieres, blant annet, gjennom anløpsavgifter, sikkerhets-, avfalls- og saksbehandlingsgebyrer. I tillegg kommer inntekter fra kommersiell virksomhet, herunder leieinntekter fra bruk av havner, salg av varer og tjenester og eiendomsutvikling.

## 2.4 Luftfartssektoren

Stortinget vedtok i 2002 å omdanne Luftfartsverket til et 100 prosent statlig eiet aksjeselskap. Året etter ble det statlige aksjeselskapet Avinor AS grunnlagt. Avinor AS er et statlig selskap med sektorpolitiske mål og samfunnspålagte oppgaver. Dette innebærer at Avinor AS ikke utelukkende styres etter kommersielle hensyn, men at staten, gjennom vedtekter og utnevning av styremedlemmer, legger føringer om drift, sikkerhet og beredskap, luftfartsavgifter, og krav til bidrag i planleggingsprosesser. Avinor AS drifter 46 flyplasser på landsbasis, herunder datterselskapet Oslo Lufthavn AS. I tillegg kommer flyplasser som er privat eller lokalt eid, hvor de mest sentrale flyplassene er Rygge og Sandefjord Lufthavn på Torp.

Avinor AS er, for alle praktiske formål, bruker- og lånefinansiert.<sup>21</sup> Mens brukerfinansieringen i all hovedsak kommer fra luftfartsavgifter og inntekter fra den kommersielle virksomheten ved landets lufthavner, har selskapet adgang til å finansiere større infrastrukturprosjekter ved låneopptak i det private lånemarkedet.<sup>22</sup> Gjennom fastsettelsen av selskapets vedtekter har Samferdselsdepartementet imidlertid lagt føringer for omfanget av lånefinansieringen. Det presiseres at «langsiktige lån til finansiering av anleggsmidler bare kan tas opp innenfor en ramme som sikrer at konsernets egenkapital ikke underskrider 40 prosent av summen av konsernets til enhver tid bokførte rentebærende langsiktige lån og egenkapital».<sup>23</sup> En viktig del av Avinor AS sitt ansvar som selskap med sektorpolitiske mål er at selskapet er forpliktet til å drifte flyplasser og lufthavner som

<sup>16</sup> Kystverket (2013b) «Om Kystverket»

<http://www.kystverket.no/Om-Kystverket/Kva-er-Kystverket/Verksemnd/>

<sup>17</sup> Fiskeri- og kystdepartementet (2012) *Prop. 1 S*, s.121.

<sup>18</sup> Lovdata (2013a) «Lov om havner og farvann (havne- og farvannsloven)» <http://www.lovdata.no/all/hl-20090417-019.html#9>

<sup>19</sup> Lovdata (2013b) «Lov om havner og farvann (havne- og farvannsloven)» <http://www.lovdata.no/all/hl-20090417-019.html#9>

<sup>20</sup> For ytterligere spesifisering av havnekapitalen, se Havne- og farvannsloven § 47

<sup>21</sup> Til tross for Avinor AS ikke bevilges midler over statsbudsjettet bevilget regjeringen i 2009 og 2010 henholdsvis 150 mill. kr. og 50 mill. kr. i investeringskapital til selskapet.

<sup>22</sup> Luftfartsavgiftene bestemmes av SD med hjemmel i Luftfartsloven. innenfor rammen av gjeldende EØS-regelverk.

<sup>23</sup> Avinor (2013) «Finansiell informasjon» [http://www.avinor.no/avinor/finansiellinformasjon/30\\_Vedtekter](http://www.avinor.no/avinor/finansiellinformasjon/30_Vedtekter)



ikke er bedriftsøkonomisk lønnsomme.<sup>24</sup> Målet om såkalt samfinansiering innebærer en kryssubsidiering, der overskuddet fra bedriftsøkonomisk lønnsomme flyplasser går med til å dekke underskuddet ved flyplasser og lufthavner hvor inntektene ikke er tilstrekkelige høye til å finansiere drift og infrastrukturinvesteringer.

### 3 Planlegging av infrastrukturprosjekter i norsk transportsektor

Ifølge Samferdselsdepartementet tar det i dag om lag 10 år å planlegge store infrastrukturinvesteringer.<sup>25</sup> For flere prosjekter er imidlertid planleggingstiden enda lengre. Planleggingen av infrastrukturprosjekter, illustrert i figur 4, består overordnet sett av fire faser, der enkelte av fasene kan være overlappende. Mens fase 1 inkluderer konseptvalgutredninger (KVU) og statlig kvalitetssikring (KS1), består fase 2 og fase 3 av oversikts- og detaljplanlegging etter plan- og bygningsloven (PBL). Fase 4 omfatter byggefasen, og inkluderer prosjektering, grunnerverv, byggeplan og utbygging. Denne fasen er av mer teknisk karakter, og vil derfor ikke behandles inngående her.



Figur 4: Planlegging av infrastrukturprosjekter innen vei- og jernbanesektoren (Kilde: Statens vegvesen)

#### 3.1 Konseptvalgutredning og kvalitetssikring I

Før prosjektplanleggingen etter plan- og bygningsloven tar til, skal det for statlige investeringer med en antatt kostnad på over 750 mill. kr. utarbeides en konseptvalgutredning med påfølgende ekstern kvalitetssikring.<sup>26</sup> En konseptvalgutredning er en statlig utredning i tidligfase på normalt seks kapitler, hvor transportbehov, andre samfunnsbehov og ulike prinsipielle løsningsforslag (konsepter) analyseres. Beslutningen om å gjennomføre en konseptvalgutredning fattes av Samferdselsdepartementet, men gjennomføres av transportetatene. Etter at transportetatene har gjennomført

<sup>24</sup> Vista (2012a), s. 89.

<sup>25</sup> Samferdselsdepartementet (2012b) «Effektivisering av planprosessen i store samferdselsprosjekter», s.13.

<sup>26</sup> Statens vegvesen (2013a) «Planlegging»

[http://www.vegvesen.no/Fag/Veg+og+gate/Planlegging/Konseptvalgutredninger+\(KVU\)+og+\(KS1\)](http://www.vegvesen.no/Fag/Veg+og+gate/Planlegging/Konseptvalgutredninger+(KVU)+og+(KS1))

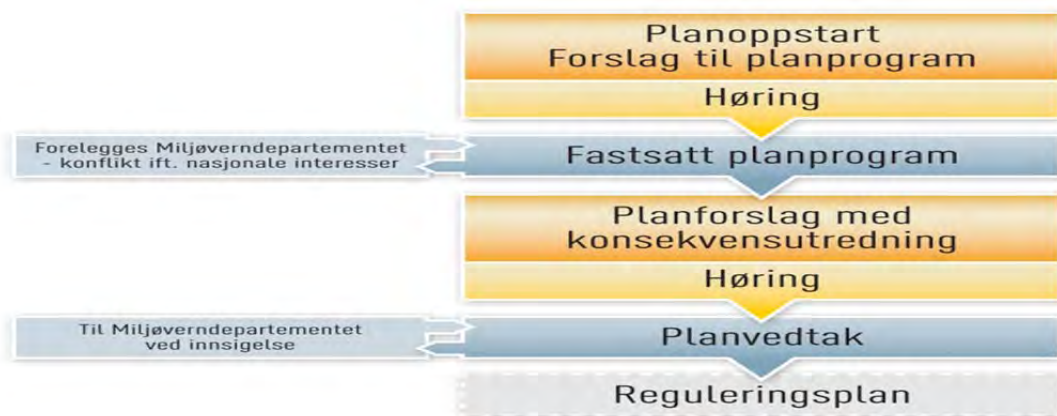
en konseptvalgutredning blir rapporten sendt på høring til berørte myndigheter og andre interessenter. Den blir så gjenstand for ekstern kvalitetssikring (KS1) av rådgivere med rammeavtale med Finansdepartementet. Utredningsprosessen skal være en åpen prosess med bred deltagelse fra næringsliv, interesseorganisasjoner, kommuner og fylkeskommuner. Normal gjennomføringstid for konseptvalgutredning med påfølgende ekstern kvalitetssikring er 1,5-2 år.

### 3.2 Planlegging etter plan- og bygningsloven

Planlegging etter plan- og bygningsloven er et verktøy for å ivareta samfunnsinteresser og arealforvaltning. Ansvar for planlegging og vedtak av planer etter loven er lagt til Kongen (regjeringen), fylkestingene og kommunestyrene.<sup>27</sup> Kommunal planleggingsmyndighet plikter, som regel i samarbeid med aktuell transportetat, å varsle, utarbeide og sende på høring forslag til planprogram i forkant av utarbeidelsen av kommunedelplanen og påfølgende reguleringsplan. Dersom det allerede på dette tidspunktet fremkommer at planen kan komme i konflikt med nasjonale interesser eller viktige regionale hensyn, har regionale og nasjonale myndigheter plikt til å varsle kommunen i forbindelse med høringen. Skulle kommunen likevel velge å se bort fra dette, vil eventuelle innsigelser til det vedtatte planprogrammet forelegges Miljøverndepartementet, som har forvaltningsansvaret for plan- og bygningsloven.

#### 3.2.1 Kommunedelplan

Kommunedelplanen er en oversiktsplan hvor rammene for et infrastrukturprosjekt, eksempelvis trasévalg og standard, blir avklart i henhold til plan- og bygningsloven. Ved siden av kommunedelplanene utarbeides en konsekvensutredning som vurderer konsekvensene av ulike alternativer samt et kostnadsoverslag. For store prosjekter vil kommunedelplanene som regel bygge på avklaringer og anbefalinger fra arbeidet med konseptvalgutredningen/KS1. En illustrasjon av prosessen kan ses i figur 5.



Figur 5: Kommunedelplanen med konsekvensutredning (kilde: Statens vegvesen)

I forbindelse med infrastrukturprosjekter er transportetatene og regional planmyndighet (fylkeskommunen) gitt myndighet til å utarbeide og fremme forslag til kommunedelplaner. Veimyndighetene har imidlertid ikke anledning til å vedta kommunedelplaner, da det er kommunestyret, i kraft av å være kommunal planleggingsmyndighet, som vedtar kommunedelplaner. Bruk av regional plan kan, etter bestemmelsene i plan- og bygningsloven, være et alternativ til

<sup>27</sup> Miljøverndepartementet (2009) «Planlegging etter plan- og bygningsloven», s.4-5.

kommunedelplan. Det har imidlertid vært vanligst å benytte kommunedelplan ved oversiktsplanlegging av infrastrukturprosjekter.<sup>28</sup> Med en forventet behandlingstid på tre til fem år er arbeidet med kommunedelplanen den delen av planfasen som erfaringsmessig tar mest tid. Hovedårsaken er at viktige utredninger av de miljø- og samfunnsmessige konsekvensene av infrastrukturprosjektet gjennomføres i denne fasen av planleggingen.

### 3.2.2 Reguleringsplan

Reguleringsplanen er vanligvis en detaljering av beslutningene om trasé- og standardvalg som ble fattet i kommunedelplanen. Saksbehandlingsrutinene for reguleringsplanen er i grove trekk de samme som for kommunedelplanen. Forslag til planprogram utarbeides og legges ut på høring før selve planarbeidet setter i gang. Det er imidlertid ikke nødvendig med planprogram i forkant av reguleringsplanen, dersom reguleringsplanen er basert på en kommunedelplan med konsekvensutredning.<sup>29</sup> I utgangspunktet skal det utarbeides reguleringsplaner for alle infrastrukturprosjekter. For mindre inngrep er det likevel gjort unntaksbestemmelser. En illustrasjon av prosessen i forbindelse med reguleringsplanen er vist i figur 6.



Figur 6: Reguleringsplanen (Kilde: Statens vegvesen)

På samme måte som for kommunedelplaner er transportetatene og fylkeskommunen gitt myndighet til å utarbeide forslag til reguleringsplan. Reguleringsplaner vedtas imidlertid, i likhet med kommunedelplanene, av kommunestyret. Reguleringsplanen danner rettsgrunnlag for gjennomføringen av prosjektering, grunnverv, bygging og drift. Samtidig er reguleringsplanen grunnlaget for prioritering av infrastrukturprosjektet i statsbudsjettet. Det kreves derfor at reguleringsplanen skal inneholde et kostnadsoverslag med nøyaktighetsgrad på +/- 10 prosent.<sup>30</sup> Før reguleringsplanen oversendes Stortinget for beslutning om tildeling av midler og/eller godkjenning av bompengeproposisjon, gjennomføres det en kvalitetssikring av eksterne rådgivere (KS2).

<sup>28</sup> Statens vegvesen (2013b) «Planlegging»

<http://www.vegvesen.no/Fag/Veg+og+gate/Planlegging/Kommunedelplan+-+konsekvensutredninger>

<sup>29</sup> Samferdselsdepartementet (2012b) , s.20.

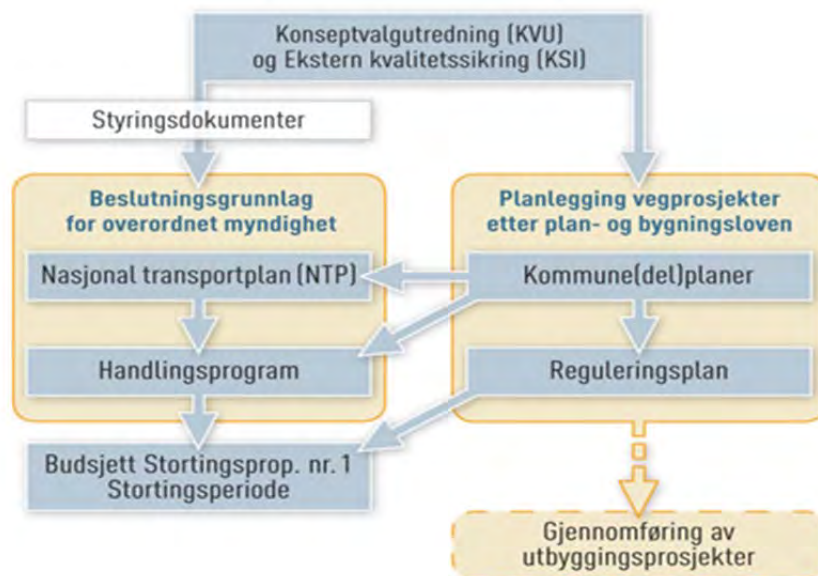
<sup>30</sup> Statens vegvesen (2013c) «Planlegging»

<http://www.vegvesen.no/Fag/Veg+og+gate/Planlegging/Reguleringsplan>

Retten til medvirkning i arbeidet med reguleringsplanen er regulert gjennom plan- og bygningsloven og forvaltningslovens bestemmelser, og omfatter alle statlige, regionale og kommunale myndigheter og andre offentlige organer, private organisasjoner og institusjoner, som blir berørt av planforslaget. Eventuelle innsigelser til reguleringsplanen forelegges Miljøverndepartementet på samme måte som ved behandling av kommunedelplanen. Arbeidet med reguleringsplanen og ekstern kvalitetssikring tar som regel mellom 1,5 og 2,5 år.

### 3.3 Forholdet mellom planlegging og styring av transportsektoren

Nasjonal transportplan (NTP), transportetatens handlingsprogrammer (HP) og de årlige statsbudsjettene danner grunnlaget for prioriteringene i norsk transportsektor. Nasjonal transportplan er en tiårsplan som rulleres hvert fjerde år og viser statens prioriteringer av investeringer, drift og vedlikehold innen norsk transportsektor. Med utgangspunkt i Nasjonal transportplan utarbeider transportetatene sine respektive handlingsprogrammer, hvor investeringsmidler til definerte prosjekter fordeles på bakgrunn av de økonomiske prioriteringene som er lagt til grunn i Nasjonal transportplan. Som det fremgår av figur 7, er forholdet mellom planprosessen og styringen av transportsektoren basert på at det stilles krav til planstatus for at infrastrukturprosjekter skal prioriteres i de ovennevnte styringsdokumentene. Mens prioritering i Nasjonal transportplan vanligvis medfører krav til at det foreligger en vedtatt kommunedelplan og/eller reguleringsplan, er, som nevnt ovenfor, bevilgninger i statsbudsjettet basert på at det foreligger en kvalitetssikret reguleringsplan.



Figur 7: Forholdet mellom planlegging og styring i transportsektoren (kilde: Statens vegvesen)

## 4 utfordringer med dagens organisering, finansiering og planlegging

Selv om Stoltenberg II-regjeringen i stor grad oppfyller de økonomiske forpliktelsene i første fireårsperiode av inneværende Nasjonal transportplan, avdekker en rapport<sup>31</sup> utarbeidet for Næringslivets Hovedorganisasjon at hele syv av 10 prosjekter innen vei- og jernbanesektoren er forsinket, sammenlignet med progresjonen som ble lagt til grunn i transportetatens handlingsprogrammer.<sup>32</sup> De vanligste årsakene til forsinkelser i norske vei- og jernbaneinfrastrukturprosjekter er forsinkelser i planfasen, manglende finansiering og kapasitets- og kompetanseutfordringer i transportetatene. Basert på disse funnene vil vi se nærmere på følgende problemstillinger:

- Uforutsigbar finansiering med årlige bevilgninger over statsbudsjettet
- Tidkrevende og uforpliktende styring og planlegging
- Kapasitets- og organisasjonsutfordringer i kommuner og transportmyndigheter
- For mange og for små bompengeselskaper

Mens de fleste kildene til forsinkelser er knyttet til bestemte faser i gjennomføringen av infrastrukturprosjektene, er det eksempler på kilder som gir effektivitetstap under både planleggingen og byggingen. Flere av utfordringene bærer også preg av at forsinkelser og/eller kostnadsvekst i én fase, utløser forsinkelser og/eller kostnadsvekst i en senere fase.

### 4.1 Uforutsigbar finansiering

En av de viktigste årsakene til ineffektiv ressursbruk i norsk transportsektor er fraværet av forutsigbar finansiering. Dette gjelder særlig vei- og jernbaneinfrastrukturen, som hovedsakelig finansieres gjennom de årlige bevilgningene i statsbudsjettet. Dette medfører at finansieringen av transportinfrastrukturen hvert år blir gjenstand for politiske prioriteringer. Investeringer i, og utgifter til, drift og vedlikehold av infrastruktur må derfor hvert år kjempe mot andre gode formål. Resultatet er at det oppstår usikkerhet om størrelsen på fremtidige bevilgninger, og om innfasingen av den bevilgede rammen blir skjøvet ut i tid eller delt opp over flere år.

En rekke teorier har forsøkt å forklare motivene bak politiske prioriteringer og hvordan disse kan bidra til effektivitetstap. Blant de mest kjente teoriene er Public Choice, som anvender økonomiske teorier for å analysere problemstillinger i politikk og forvaltning. En sentral forutsetning i Public Choice er at politikere og tjenestemenn, på samme måte som aktører i markedet, er motivert av nyttemaksimering. Det kan dermed være at politiske beslutningstakere, for egen gevinst, vil foreta prioriteringer som ikke gir de mest optimale utfallene for samfunnet som helhet. For eksempel kan det være mer politisk gevinst i å flagge nye prosjekter enn å følge opp vedtatte prosjekter som er kjent i opinionen fra før.

#### 4.1.1 Avbrutt planfase og bevilgningsknipe

Uforutsigbar finansiering kan gi effektivitetstap både i planfasen og i byggefasen. I planfasen bidrar usikkerhet rundt finansieringen til oppstykket planlegging, og i enkelte tilfeller, avbrudd i planleggingen. Dersom avbruddet er av en viss varighet, eller planfasen trekker ut i tid, vil ofte

<sup>31</sup> "Nasjonal transportplan 2010-19 – status 2013" (2013). Utarbeidet av konsulentfirmaet Analyse & Strategi AS for Næringslivets Hovedorganisasjon.

<sup>32</sup> Det er Stortinget som formelt vedtar budsjetter, men med en flertallsregjering påhviler det et ekstra stort ansvar for utviklingen i transportsektoren på den sittende regjeringen.

forutsetningene som ble lagt til grunn tidligere, ha endret seg. Resultatet er at det kan bli nødvendig å revidere foreliggende planer, eller i verste fall, at man må begynne planprosessen på nytt.<sup>33</sup>

Som vi har vært inne på tidligere, stilles det krav til planstatus for at infrastrukturprosjekter skal prioriteres i Nasjonal transportplan og statsbudsjettet. Med dette oppstår et gjensidig forhold mellom finansieringen og planleggingen av infrastrukturprosjekter. Forhold som påvirker planleggingen vil påvirke finansieringen, og samtidig er finansieringen i mange tilfeller direkte avgjørende for fremdriften i planleggingen og byggingen. Det oppstår derfor en situasjon der infrastrukturprosjektene blir tatt som «gisler», i den forstand at midler og ressurser til planlegging er avsatt i etatene og lokalt i kommunene, men hvor det på grunn av politiske, tekniske eller kapasitetsmessige årsaker, ikke oppnås tilstrekkelig fremdrift for å bli prioritert i kommende Nasjonal transportplan og statsbudsjetter.

#### 4.1.2 Oppstykket bygging og økte presseffekter

Lite forutsigbar finansiering gir også effektivitetstap i byggefasen. Grunnet usikkerhet rundt finansieringen blir mange av dagens vei- og jernbaneprosjekter stykkevis planlagt, hvilket medfører at vei- og jernbaneprosjektene blir lagt ut på anbud i delstrekninger. Dette har flere negative konsekvenser for effektiviteten i byggefasen.

For det første: Ved betydelige reduksjoner eller avbrudd i bevilgningene under byggefasen vil entreprenørene måtte foreta til dels kostbare og tidkrevende reallokeringer av maskiner og arbeidskraft, for så "å rigge" opp igjen på et senere tidspunkt. Ikke bare bidrar dette til økte byggekostnader og høyere risikopåslag hos entreprenørene, det vil også forsinke realiseringen av samfunnsnytt. Konsekvensen er redusert samfunnsøkonomisk lønnsomhet, økte presseffekter i norsk økonomi som følge av blant annet økte byggekostnader og dårligere infrastruktur enn mer effektiv bygging ville ha gitt.

For det andre: Den oppstykkede finansieringen av norske infrastrukturprosjekter resulterer i flere, mindre kontrakter. I byggingen av lengre strekninger betyr dette at flere entreprenører har ansvaret for ulike parseller og delprosjekter. Med flere entreprenører engasjert på én strekning blir det vanskeligere å realisere stordriftsfordeler. Samtidig innebærer oppstykkingen av utbyggerkontraktene at entreprenørene i mindre grad kan planlegge hele prosjektet med tanke på å oppnå en mest mulig kostnadseffektiv utbygging. Et eksempel på dette ser vi på utbyggingen av E18 i Vestfold der flere entreprenører jobber på de ulike delstrekningene. Hadde en entreprenør hatt ansvar for hele strekningen, kunne man oppnådd betydelige synergier, effektivitetsgevinster og innsparinger.

For det tredje: Mindre kontrakter gjør det mindre attraktivt for utenlandske entreprenører å påta seg oppdrag i Norge. Dette skyldes at utenlandske entreprenører, konfrontert med større risiko og høyere oppstartskostnader enn innenlandske konkurrenter, vil stille strengere krav til prosjektstørrelse. Av årsaker vi skal komme tilbake til senere, er bruk av utenlandske entreprenører en forutsetning for at økte investeringer i infrastruktur, av en viss størrelse, ikke skal gi seg utslag i økt press i norsk økonomi. Sett i lys av dette kan derfor dagens finansieringsmodell bidra til å øke presseffektene ved en betydelig økning i investeringene i transportinfrastruktur.

<sup>33</sup> Samferdselsdepartementet (2012b), s.14.

Det er flere eksempler på at uforutsigbar finansiering har resultert i stykkevis bygging, lengre byggetid og unødvendig høye kostnader for samfunnet. Et eksempel er E 18 i Vestfold.

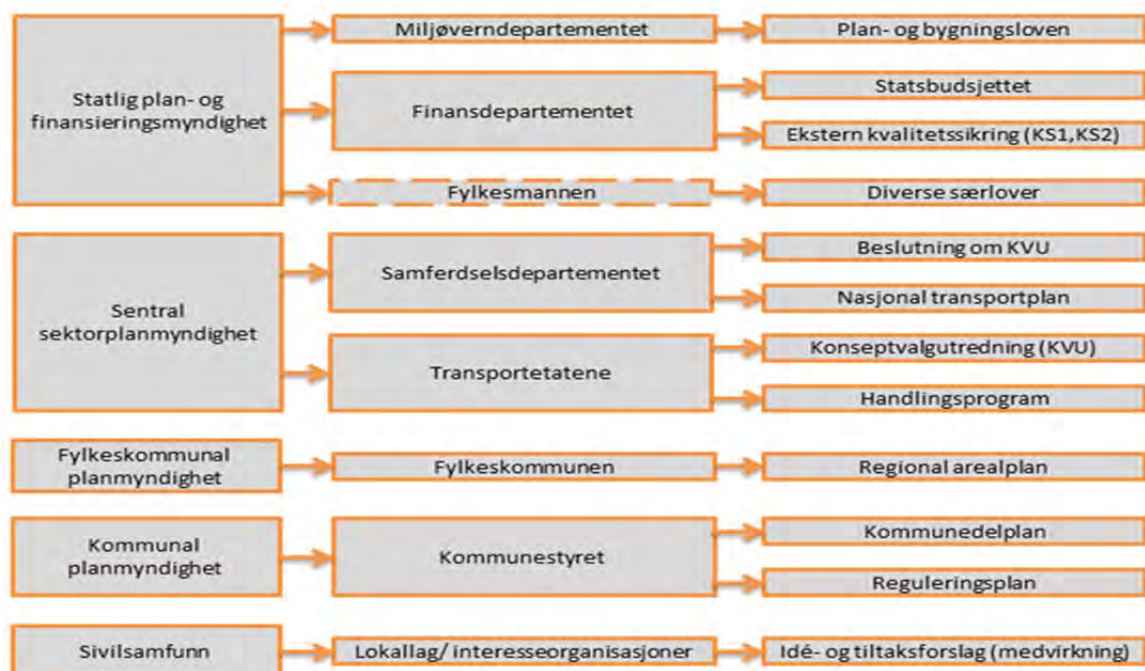
*Tekstboks 1: E 18 i Vestfold*

E 18 i Vestfold strekker seg fra Drammen (Eik) til Porsgrunn (Langangen). Strekingen er om lag ti mil lang. Byggingen startet opp i 1993 og er ventet ferdig i 2017.

I forbindelse med utbyggingen av firefelts motorvei på E 18 i Vestfold har Rådgivende Ingeniørers Forening (RIF) gjennomført analyser som viser at det hadde vært mulig å bygge ut E 18 betydelig raskere, og til en langt lavere pris, dersom finansieringen ikke var en begrensning. Ved å bygge ut strekingen sammenhengende, i motsetning til dagens åtte delstrekinger, er det beregnet at byggetiden kunne vært redusert til mellom fem og syv år. Sett i forhold til dagens estimerte byggetid på 24 år gir dette en reduksjon i byggetiden på 19 år. Når det gjelder kostnadsbesparelser anslår rapporten den totale kostnadsbesparelsen til å ligge på mellom fem og syv milliarder kroner. Med en forventet total kostnad på 17,3 milliarder kroner innebærer dette en kostnadsbesparelse på 35 prosent. Det understrekes fra RIF at det er noe usikkerhet knyttet til anslagene.

#### 4.2 Tidkrevende og uforpliktende styring og planlegging

En grunnleggende forklaring på den lange planleggingstiden for transportprosjekter er den til dels fragmenterte plasseringen av planmyndighet, hvor ansvaret for å vedta og utarbeide planer er spredt mellom de ulike forvaltningsnivåene. Som det fremgår av figur 8, omfatter i dag planleggingsprosessen alle nivåene i forvaltningen, fra lokale lag til den statlige plan- og finansieringsmyndigheten. I tillegg kommer statlige fagmyndigheter og regionale og statlige myndigheter med adgang til å fremme innsigelse i plan- og byggesaker.



Figur 8: Forvaltningshierarkiet i transportsaker

Som vi så i kapittel 2, innebærer dagens planregime at et stort antall infrastrukturprosjekter må gjennom statlig kvalitetssikring før de deretter går gjennom planleggingen etter plan- og bygningsloven. Utfordringene knyttet til prosessen med konseptvalgutredning og ekstern kvalitetssikring har i mange debatter blitt et spørsmål om det gjennomføres for mange konseptvalgutredninger. Vel så viktig er imidlertid utfordringer relatert til i hvilken grad konseptvalgutredninger representerer et hensiktsmessig grunnlag for videre planlegging, og i hvilken grad konseptvalgutredningsprosessen sikrer tilstrekkelig forankring tidlig i planprosessen. Når det gjelder planleggingen etter plan- og bygningsloven, impliserer noen av utfordringene at regelverksendringer bør vurderes. For flertallet av de identifiserte utfordringene er det likevel mest nærliggende å se på løsninger innenfor rammene av dagens regelverk.

#### **4.2.1 For mange konseptvalgutredninger og mangelfull kvalitetssikring**

Frem til 2005 ble kravet om konseptvalgutredning utløst dersom prosjektstørrelsen oversteg 500 mill. kr. Til tross for at kravet om konseptvalgutredning i dag først utløses ved en prosjektstørrelse på 750 mill. kr., ser det fortsatt ut til å være effektivitetsgevinster å hente ved å redusere antallet konseptvalgutredninger og forbedre gjennomføringen av disse. Blant annet peker flere rapporter på at det gjennomføres konseptvalgutredninger i tilfeller hvor det ikke foreligger reelle avveininger mellom konsepter.<sup>34</sup> Dette gjelder spesielt i tilfeller hvor prosjektet gjelder utbygging og forbedringer langs allerede eksisterende vei- og jernbanetraséer, og i planleggingen av delstrekninger hvor det foreligger en konseptvalgutredning for hele totalstrekningen.

Ved gjennomføringen av konseptvalgutredninger legges det stor vekt på medvirkning fra regional og kommunal planmyndighet, næringsliv og interesseorganisasjoner. Utredningsprosessen medfører imidlertid få forpliktelser for de berørte partene, hvilket kan være en medvirkende årsak til innsigelser senere i planfasen.<sup>35</sup> Det er også stilt spørsmål ved om konseptvalgutredningene i tilstrekkelig grad representerer et fundament for planleggingen etter plan- og bygningsloven. Blant annet skriver Samferdselsdepartementet i en rapport at den manglende samordningen mellom ordningen med konseptvalgutredninger og den lovbestemte planleggingen etter plan- og bygningsloven kan gi langvarige prosesser og uklart beslutningsgrunnlag, hvor samme spørsmål utredes i både konseptvalgutredningene og i planleggingen etter plan- og bygningsloven.<sup>36</sup> Mangelen på samordning mellom det statlige kvalitetssikringsregimet og planleggingen etter plan- og bygningsloven innebærer også at rekkefølgebestemmelsene ikke gir den tidsmessig mest effektive gjennomføringen av prosjektet.

I en rapport fra Rådgivende Ingeniørers Forening (RIF) påpekes det at den eksterne kvalitetssikringen generelt gjennomføres av konsulentmiljøer uten veifaglig kompetanse.<sup>37</sup> Som en konsekvens av dette vil det tekniske plangrunnlaget ofte ikke være tilstrekkelig kvalitetssikret. Legger man til grunn at situasjonsbeskrivelsen er overførbar til de øvrige transportområdene, innebærer dette at de strategiske avklaringene og kostnadsanslagene, som legges til grunn i senere faser av planleggingen, vil være basert på til dels urealistiske tekniske forutsetninger, hvilket øker sannsynligheten for kostnadsoverskridelser og behov for revidering av planmaterialet.

<sup>34</sup> Samferdselsdepartementet (2012b)/Vista (2012b) «Ti punkter for raskere planprosesser»

<sup>35</sup> Vista (2012b), s.30.

<sup>36</sup> Samferdselsdepartementet (2012b), s. 33-34.

<sup>37</sup> RIF (2012) «Effektivisering av plan- og beslutningsprosesser- et innspill fra rådgivende ingeniører», s. 9.



#### 4.2.2 Tidkrevende innsigelser og mangelfull samordning med særlovgivingen

Det er i dag 22 myndigheter som har adgang til å fremme innsigelse til kommunale plansaker.<sup>38</sup> Innsigelser kan fremmes som varsel i forbindelse med høring til planprogram, eller som formell innsigelse i henhold til plan- og bygningsloven under høringen av planforslaget. I en rapport skrevet på vegne av Kommunenes Sentralforbund (KS), har Asplan Viak og Agenda Kaupang kartlagt omfanget og innholdet i innsigelser i 291 kommuner.<sup>39</sup> Mens det ifølge kommunens registerdata (KOSTRA) ble fremmet innsigelse til mellom 42 og 54 prosent av kommunearealplanene og kommunedelplanene i perioden 2007-2010, er tilsvarende tall for reguleringsplaner på mellom 23 og 32 prosent i KOSTRA. I en web-basert spørreundersøkelse, som ble gjennomført blant landets kommuner og statlige myndigheter med adgang til å fremme innsigelse i kommunale plansaker, kom det frem at det i perioden 2007-2010 ble reist innsigelse til henholdsvis 64 prosent og 52 prosent av kommunedelplanene og reguleringsplanene.<sup>40</sup> Ofte kan innsigelsene være motstridende og gå i ulike retninger, noe som vanskeliggjør arbeidet med å avveie ulike hensyn og hvilke hensyn som er overordnet. Innsigelser kan også oppstå på nye forhold etter at det er gjort endringer i planen for å imøtekomme tidligere innsigelser og innspill.

Ved siden av å kartlegge omfanget av innsigelsessaker, er det også kartlagt hvem det er som reiser innsigelser og hva som er hovedårsaken til innsigelsene. Det er Fylkesmannen, fylkeskommunen og Statens vegvesen som oftest fremmer innsigelser mot kommunedelplaner og reguleringsplaner. Den viktigste årsaken til innsigelsene er, ifølge rapporten, areal- og interessekonflikter, der hensynet til «samordnet arealbruk og transportsystem» er blant de interessene man oftest ønsker å ivareta ved innsigelsene.<sup>41</sup> Et eksempel på dette er utbyggingen av ny E16 mellom Sandvika og Sollihøgda, hvor Miljøverndepartementet vedtok å sette til side kommunedelplanen vedtatt i Bærum kommunestyre (se egen tekstboks).

Basert på tallene over kan man konkludere med at bruken av innsigelsesinstituttet er relativt omfattende. Det synes videre som at innsigelser i betydelig grad er et spørsmål om mangelfull forankring og dialog mellom regional og kommunal planmyndighet, da fylkeskommunen er blant de aktørene som oftest benytter seg av innsigelsesinstituttet. I rapporten kommer det også frem at statlige myndigheter med adgang til å fremme innsigelser i kommunale plansaker til en viss grad bruker innsigelser for å komme i dialog med kommunen.<sup>42</sup> Dette er i strid med intensjonene i plan- og bygningsloven, hvor bestemmelsene om medvirkning i planleggingsprosessen skal sikre dialogen mellom statlige aktører og kommunene.

<sup>38</sup> For komplett liste, se Miljøverndepartementet (2013a) Myndigheter med innsigelseskompetanse i plansaker etter plan- og bygningsloven [http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/dok/andre/brev/utvalgte\\_brev/2009/myndigheter-med-innsigelseskompetanse-i-.html?id=588609](http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/dok/andre/brev/utvalgte_brev/2009/myndigheter-med-innsigelseskompetanse-i-.html?id=588609)

<sup>39</sup> Asplan Viak/Agenda Kaupang (2012) «Innsigelsesinstituttets påvirkning på lokalt selvstyre»

<sup>40</sup> Avviket mellom KOSTRA-tallene og spørreundersøkelsen skyldes, ifølge Asplan Viak/Agenda Kaupang, at varsler ikke er registrert i KOSTRA.

<sup>41</sup> Asplan Viak/Agenda Kaupang (2012), s. 32.

<sup>42</sup> Asplan Viak/Agenda Kaupang (2012), s. 47.

## Tekstboks 2: Innsigelsessak på strekningen Bjørum – Skaret

I forbindelse med vedtak av kommunedelplan for strekningen Bjørum-Skaret, en del av E16 mellom Sandvika og Sollihøgda, vedtok kommunestyret i Bærum kommune et alternativ som innebar bygging av en lang tunnel på parsellen Bjørum-Avtjerna og lang tunnel på parsellen Avtjerna-Skaret. Samlet kostnad for prosjektet var på 1.597 millioner 2006-kr. I løpet av høringsperioden ble det varslet at flere myndigheter ville benytte seg av innsigelsesretten, deriblant Fylkesmannens miljøvernnavdeling, fylkeslandbruksstyret og Statens vegvesen. Til tross for dette vedtok kommunestyret i Bærum kommune kommunedelplanen med det opprinnelige forslaget. Meklingen mellom partene ble gjennomført i to trinn, første gang 31. mai 2007 med gjenopptagelse 20. februar 2008. Prosessen i etterkant førte ikke og frem og 27. juni 2008 ble det i brev til Fylkesmannen anmodet av Bærum kommune om å sende saken til Miljøverndepartementet.

I sin innstilling understreket Miljøverndepartementet viktigheten av nasjonale føringer og hensyn. Blant annet ble hensynet til det historiske kulturlandskapet ved Ullbråtan, Rustan og Brenna tillagt vekt. Vilttrekket ved Avtjerna ble på sin side tillagt stor vekt. På bakgrunn av en alternativanalyse vedtok Miljøverndepartementet 19. juni 2009 å se bort fra kommunedelplanen med det opprinnelige forslaget for veitrasé.

Kilde: Miljøverndepartementet, [http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/tema/planlegging\\_plan\\_og\\_bygningsloven/kommuneplanlegging/innsigelsessaker/2009/innsigelse-til-kommunedelplan-for-e16-pa.html?id=568006](http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/tema/planlegging_plan_og_bygningsloven/kommuneplanlegging/innsigelsessaker/2009/innsigelse-til-kommunedelplan-for-e16-pa.html?id=568006)

Hva er så konsekvensene for effektiviteten av den relativt omfattende bruken av innsigelser? Ifølge Asplan Viak og Agenda Kaupang resulterer de fleste innsigelser i en hel eller delvis imøtekommelse i kommunedelplanen.<sup>43</sup> Et flertall av kommunene mener at innsigelsene har medført forsinket fremdrift i planprosessen og økte kostnader – ved at avbøtende og fordyrende elementer er innarbeidet i planen. Gjennomsnittlig forsinkelse på grunn av innsigelser ble funnet å være på om lag 10 måneder. Det fremstår derfor relativt tydelig at det er effektivitetsgevinster å hente på å begrense antall innsigelser. Samtidig impliserer rapporten at det er nødvendig med ordninger som sikrer at overordnede avklaringer og forankringsprosesser på tvers av forvaltningsnivåene blir gjennomført tidligere i planprosessen, da mange av innsigelsene kommer fra fylkeskommunalt nivå.

I planleggingen av infrastrukturprosjekter er det, ved siden plan- og bygningsloven, en rekke særlover som inneholder bestemmelser med betydning for gjennomføringen av prosjektet. Dette reiser spørsmål om behovet for samordning og koordinering.<sup>44</sup> Mangelfull samordning og koordinering mellom plan- og bygningsloven og sektorlovgivningen bidrar til effektivitetstap i planleggingen gjennom å øke behovet for dobbeltbehandling. Dobbeltbehandling innebærer, kort fortalt, at «ett eller flere like eller likeartede spørsmål knyttet til ett og samme tiltak behandles av flere myndighetsorganer».<sup>45</sup> Ved siden av å beslaglegge planleggingsressurser, medfører vanligvis dobbeltbehandling at planleggingen tar lenger tid. Mangelfull samordning mellom plan- og

<sup>43</sup> Asplan Viak/Agenda Kaupang (2012), s. 50.

<sup>44</sup> Kommunal- og regionaldepartementet (2005) *NOU 2005:12. Mer effektiv bygningslovgivning II*, s. 122.

<sup>45</sup> Kommunal- og regionaldepartementet (2005): 12: 131

bygningsloven og sektorlovgivningen skaper også usikkerhet med tanke på innholdet i det endelige plandokumentet, ved at behovet for revideringer og sannsynligheten for innsigelser øker.

#### **4.2.3 Desentraliserte beslutninger uten kostnadsansvar**

En viktig kilde til kostnadsvekst og forsinket fremdrift i gjennomføringen av vei- og jernbaneprosjekter er en desentralisert, og til dels uforpliktende, beslutningsstruktur, der kommunene vedtar planer uten å ta hensyn til regionale og nasjonale hensyn, og uten å være ansvarlig for prosjektkostnadene. Den klassiske konflikten er at kommunen ønsker lange tunneler for å skape gode nærmiljøer, mens Statens vegvesen legger vekt på kostnader, fremkommelighet og sikkerhet.<sup>46</sup> Et eksempel på dette er E18 i Vestfold, på strekningen Bommestad-Sky, hvor Statens vegvesen fremmet innsigelse mot kommunedelplanen i Larvik kommune grunnet kommunens vedtak om å bygge en lang tunnel. Til tross for at tunnel ble anslått å koste 225 millioner kr mer enn alternativet, ble vedtaket i kommunestyret i Larvik stående.

Planleggingen av de store vei- og jernbaneprosjektene innebærer som oftest at flere enn én kommune er involvert i planleggingsarbeidet. Med kommuner som har ulike interesser og synspunkter, skaper dette et behov for samordning og koordinering. Til tross for at plan- og bygningsloven åpner for at planleggingen av vei- og jernbaneprosjekter kan overtas av regional (fylkeskommunen) eller statlig planmyndighet, er det i dag kommunene, som gjennom å vedta kommunedelplaner og reguleringsplaner, er planmyndighet i saker som omhandler vei- og jernbane. Ifølge transportetatene skaper dette til tider utfordringer i arbeidet med å koordinere planarbeidet for større vei- og jernbaneprosjekter. Samtidig bidrar dagens system, til tross for samarbeid mellom kommunene, til en overproduksjon av kommunedelplaner og reguleringsplaner. For kommuner med begrenset plankapasitet innebærer dette at plankvaliteten kan bli skadelidende. Dette øker sannsynligheten for kostnadsoverskridelser og tidkrevende revideringer av plandokumentene.

### **4.3 Kapasitets- og organisasjonsutfordringer i transportetatene**

Deler av utfordringene i transportsektoren er relatert til kapasitets- og organisasjonsutfordringer i transportetatene. Blant annet er det kjent at Jernbaneverket over lengre tid har slitt med mangelfull kapasitet innen signalfag, og dermed har hatt store utfordringer med å møte det økte aktivitetsnivået som følge av økte bevilgninger.<sup>47</sup> Effektivitetstapene som oppstår som følge av kapasitets- og organisasjonsutfordringer i etatene er ofte vanskeligere å måle enn hva tilfellet er for de øvrige hovedutfordringene. Dette skyldes at de interne utfordringene i transportetatene i stor grad har betydning for plankvaliteten. Lav plankvalitet vil over tid kunne føre til forsinkelser og høyere kostnader, ved at planene er basert på urealistiske forutsetninger med tanke på valg av tekniske løsninger og prosjektorganisering.

#### **4.3.1 Manglende planleggingskapasitet og utfordrende kompetansesituasjon**

Med økte bevilgninger til transportsektoren og økt aktivitetsnivå vil etatenes planleggingskapasitet bli satt under press. Mangel på kvalifisert arbeidskraft innen planlegging utgjør i dag en betydelig

<sup>46</sup> Statens vegvesen (2012) «Effektivisering av planlegging. Forprosjekt.»

<sup>47</sup> For en beskrivelse av signalfaget, se Jernbaneverket (2013)

<http://www.jernbaneverket.no/no/GLOBAL-MENY/Jobbutdanning/Norsk-jernbaneskole---kompetanse-pa-skinner/Kurstilbud/Bane-og-trafikksikkerhet3/2012/Signalingeniorkurs/>

begrensning i transportetatenes evne til å realisere prosjektene i Nasjonal transportplan. Den manglende planleggingskapasiteten i transportetatene bidrar også til lavere plankvalitet, hvilket, som nevnt, kan resultere i forsinkelser i senere faser, samt økte planleggings- og byggekostnader.

Ved siden av å øke behovet for plankapasitet i transportetatene, bidrar økte bevilgninger også til at behovet for teknisk vei- og jernbanekompetanse øker. Ifølge Statens vegvesen har mangel på teknisk veikompetanse, geoteknikk og geologi medført tidstap i planleggingen av veiprosjekter. På samme måte har manglende kapasitet i signalfag i Jernbaneverket gitt seg utslag i at flere prosjekter har blitt utsatt eller åpnet med midlertidig signalsystem. Det er også grunn til å anta at kommunenes tekniske plankompetanse må økes i takt med det økte aktivitetsnivået.

#### **4.3.2 Problematisk overgang mellom prosjektfasene**

Ifølge Statens vegvesen er det ikke uvanlig at det går tapt mye tid i overgangen mellom de ulike fasene i prosjektgjennomføringen. Dette skyldes delvis utskiftninger av mannskap og delvis svikt i det interne kvalitetssystemet. Økt tidsforbruk i overgangen mellom fasene kan også skyldes at plangrunnlaget fra tidligere faser ikke holder tilfredsstillende kvalitet. Store utskiftninger av mannskap mellom de ulike fasene i planleggingen av transportprosjekter medfører informasjonstap, hvilket resulterer i at tiden trekker ut. Blir tapet av informasjon stort nok, vil det også kunne bli nødvendig å gjenoppta arbeid fra tidligere faser. Konsekvensen av dette er redusert plankvalitet og forsinket fremdrift i planleggingen.

#### **4.3.3 Faglig uenighet og lite helhetlig planlegging**

For å sikre tilfredsstillende plankvalitet i gjennomføringen av store og komplekse transportprosjekter er det avgjørende at samarbeidet mellom de ulike faggruppene i transportetatene fungerer godt. I en rapport fra Statens vegvesen pekes det på utfordringer på dette punktet. Blant annet påpekes det at ulike synspunkter mellom faggruppene i Vegdirektoratet til tider resulterer i sprikende signaler til regionskontorene om viktige planforutsetninger. Dette medfører i noen tilfeller lange diskusjoner og tidkrevende omkamper.<sup>48</sup>

Til tross for utstrakt samarbeid mellom transportetatene, medfører dagens organisering av norsk transportsektor et til dels kunstig skille mellom planleggingsmiljøene innen vei- og jernbanesektoren. En av konsekvensene av den manglende samordningen er at man i for liten grad evner å utarbeide helhetlige fellesplaner for prosjekter hvor vei- og jernbaneinfrastrukturen enten er komplementær eller hvor det er samfunnsøkonomisk lønnsomt å bygge kun vei eller jernbane. Manglende samordning i planleggingen av store og komplekse transportprosjekter medfører, totalt sett, flere innsigelser, men også konflikt mellom transportetatene. Et eksempel på dette er utbyggingen av Follobanen, det største transportprosjektet i inneværende NTP-periode (se egen tekstboks). Her har manglende samordning mellom Jernbaneverket og Statens vegvesen bidratt til behov for ytterligere planlegging og utredning. Resultatet er, som vi har sett, betydelige forsinkelser i planleggingen av transportprosjektene, med påfølgende kostnadsvekst og forsinket nytterealisering.

---

<sup>48</sup> Statens vegvesen (2012), s. 6.

*Tekstboks 3: Manglende samhandling mellom Jernbaneverket og Statens vegvesen*

I forbindelse med utbyggingen av Follobanen oversendte Statens vegvesen i juli 2012 et brev til Jernbaneverket hvor det ble stilt spørsmålstegn ved trasevalget som lå til grunn i reguleringsplanen. I brevet fra Statens vegvesen understrekes behovet for nye og forbedrede geologiske og geotekniske utredninger, eksempelvis ytterligere beregninger av områdestabiliteten i Ekebergåsen. Statens vegvesen konkluderer i brevet med at «så lenge det eksisterer så stor usikkerhet i forhold til blant annet kryssing av eksisterende vegtunneler i Ekebergåsen vil det ikke være mulig å endelig fastlegge trase for ny Follobanetunnel og ta prosjektet videre til en KS2-vurdering. Både fremdrift og kostnader vil være svært avhengig av ovenfor nevnte tilleggsutredninger».

*Kilde: Plan- og bygningsetaten, Oslo kommune:*

*<http://web102881.pbe.oslo.kommune.no/saksinnsyn/showfile.asp?fileid=3646432>*

#### **4.4 For mange og for små bompengeselskaper**

Bompengefinansiering er blitt en stadig viktigere finansieringsmodell for norske veiprosjekter. Ifølge Vegdirektoratet er det ventet at antall bompengeselskaper vil øke som en følge av økt aktivitet i transportsektoren.<sup>49</sup> Dagens bompengefinansiering innebærer at det for hvert bompengeprojekt opprettes et bompengeselskap. Dette resulterer, ifølge Vegdirektoratet, i at det opprettes for mange bompengeselskaper, hvor kompetansen og økonomiske resultater varierer betraktelig mellom de ulike selskapene.

##### **4.4.1 Svak forhandlingsposisjon og høye innkrevingskostnader**

I driften av bompengeprojektene inngår bompengeselskapene avtaler med en operatør. Operatøren er ansvarlig for den daglige driften av bompengennektingen. Typiske driftsoppgaver er inngåelse og oppfølging av AutoPASS-avtaler, billedbehandling, fakturering og klagebehandling.<sup>50</sup> Dagens organisering av bompengeselskapene kan bidra til økte driftskostnader ved at små bompengeselskaper ikke har tilstrekkelig bestillerkompetanse til å optimere driftstjenestene. Vegdirektoratet påpeker videre at dagens organisering sannsynligvis stiller de mindre bompengeselskapene i en svakere forhandlingsposisjon enn hva tilfellet ville ha vært dersom man som et større selskap kunne inngått større kontrakter.

Med en stadig større andel av passeringene som betales med AutoPASS-brikker, utgjør etterskuddsfakturering av passeringer uten brikke et av de største kostnadselementene til bompengeselskapene. Dagens organisering innebærer at det utstedes unødvendig mange fakturaer, hvilket i lys av de høye kostnadene ved etterskuddsvis innkreving medfører et uforholdsmessig høyt kostnadsnivå i norske bompengeselskaper.

##### **4.4.2 Manglende finansiell kompetanse og styring**

Bompengeselskapene tar opp lån ved finansiering av veiprosjekter. Lånene er vanligvis garantert for av fylkeskommunen, hvilket gir samme lånebetingelser som for fylkeskommunenes øvrige lån. Ifølge Vegdirektoratet kan dagens organisering, preget av mange og små bompengeselskaper, bidra til økte

<sup>49</sup> Vegdirektoratet (2012) «Anbefaling om regionale bomselskaper» s. 5.

<sup>50</sup> Vegdirektoratet (2012), s.6.

finansieringskostnader. Dette skyldes at mange av de mindre bompengeselskapene ikke besitter tilstrekkelig kapasitet eller kompetanse for å sikre en kostnadseffektiv forvaltning av lånegjelden.

## 5 Alternative organiserings- og finansieringsmodeller

Dagens, i hovedsak, etatsstyrte og budsjettfinansierte norske transportsektor bidrar til lange planleggingsprosesser og unødvendig høye byggekostnader. I dette kapittelet vil vi derfor se nærmere på følgende alternative organiserings- og finansieringsmodeller.<sup>51</sup>

- Flerårig budsjettering
- Statlige foretaksmodeller
- Statlige infrastrukturfond
- Offentlig-privat samarbeid (OPS)
- Etatssammenslåing (Trafikverksmodellen)
- Regionale bompengeselskaper<sup>52</sup>

De omtalte organiserings- og finansieringsmodellene er kjennetegnet ved at det finnes konkrete eksempler fra andre land. Dette kan delvis bidra til å anskueliggjøre i hvilken grad de alternative organiserings- og finansieringsmodellene kan bidra til å forbedre effektiviteten. Sammenligninger på tvers av landegrensler, og vurderinger av sammenhenger, bør imidlertid foretas med varsomhet, da det er flere årsaker enn valg av organiserings- og finansieringsmodell som kan forklare forskjeller i vei- og jernbanestandard.

Alternative organiserings- og finansieringsmodeller fremstilles ofte som klart avgrensede alternativer til dagens finansieringsmodell, der midler årlig bevilges over statsbudsjettet. I jakten på å finne gode løsninger på utfordringene i norsk transportsektor vil det derfor være nødvendig, og ønskelig, å kombinere enkeltelementer fra flere av modellene som omtales her. Et eksempel på dette er at man innenfor rammene av en foretaksmodell, vil kunne inngå OPS-lignende kontrakter mellom et statlig aksjeselskap og private entreprenører. Et statlig aksjeselskap vil også, gjennom vedtektene, kunne autoriseres til å forvalte et infrastrukturfond, hvilket innebærer en kombinasjon av en foretaksmodell og fondsfinansiering.

De alternative finanserings- og organiseringsmodellene vil utløse et behov for reformer i norsk transportsektor. Reformen kan variere med tanke på formål, omfang og virkeområde. Felles for reformene er imidlertid at de må implementeres. Implementering, eller iverksetting, er, forenklet sagt, prosessen fra et vedtak er fattet til vedtaket er gjennomført i praksis.<sup>53</sup> Spørsmålet om alternative organiserings- og finansieringsmodeller er følgelig ikke kun et spørsmål om politisk vilje,

<sup>51</sup> Oversikten over de alternative organiserings- og finansieringsmodellene er ikke uttømmende. Blant alternativene som ikke er vurdert finner vi lånefinansiering. Årsaken til dette er at lånefinansiering, i seg selv, ikke er en modell, men en finansieringskilde som hovedsakelig inngår som en del av en finansieringsmodell.

<sup>52</sup> Dette er egentlig ikke en modell på lik linje med de øvrige alternativene. Det er likevel tatt med, da bompenger utgjør en viktig finansieringskilde for norske veiprojekter.

<sup>53</sup> Det er en akademisk debatt om avgrensingen av iverksettingsfasen, hvor spørsmålet om starten og slutten er sentralt. Da iverksettingsproblematikken ikke er overordnet i denne sammenheng ses det imidlertid bort fra denne problematikken her. For mer om debatten rundt definisjon og avgrensning av iverksettingsfasen, se Kjellberg og Reitan (2002) *Studiet av offentlig politikk – En innføring*.

det er også et spørsmål om politisk gjennomføringsevne. Problemstillingen rundt implementering anses imidlertid som utenfor denne rapportens mandat og vil følgelig ikke omtales nærmere.

### 5.1 Flerårig budsjettering

Flerårig budsjettering kan forstås som et budsjetteringsprinsipp eller som en samlebetegnelse som omfatter ulike praksiser og flere mer eller mindre formaliserte modeller, hvor graden av reell binding, omfang og detaljering varierer til dels betydelig mellom de ulike modellene.

Flerårig budsjettering vil i denne rapporten defineres som at det minimum foreligger stortingsvedtak om politisk bindende bevilgninger på deler av statsbudsjettet med en varighet utover ett budsjettår.<sup>54</sup> Dette innebærer at modifikasjoner og unntak fra kontantprinsippet i dagens budsjettssystem, som langtidsplaner (eksempelvis Nasjonal transportplan), synliggjøring av flerårige budsjettkonsekvenser av vedtak og planer, og adgangen til å tilbakeholde og overskride driftsbevilgninger, ikke anses å være flerårig budsjettering. Definisjonen innebærer også at modeller der hele statsbudsjettet gjøres flerårig, ikke vil vurderes i denne gjennomgangen.

Politiske vedtak i Stortinget som innebærer økonomiske forpliktelser utover budsjettåret vil normalt ikke være juridisk bindende, da Stortinget når som helst kan omgjøre vedtakene eller vedta endringer i størrelsen på og innfasingen av bevilgningene. I hvilken grad et stortingsvedtak representerer en reell binding, vil derfor være et spørsmål om den politiske og økonomiske utviklingen, hvor eksempelvis regjeringsskifter og lavkonjunkturer kan medføre at tidligere vedtatte forpliktelser settes til side.

I forbindelse med NOU 2003:6 (Statsbudsjettutvalget) ble det bedt om en avklaring fra Justisdepartementet om hvorvidt Stortinget har adgang til å treffe bevilgningsvedtak med virkning utover den ordinære budsjetterminen «uten å samtidig anwise inndekking». I uttalelsen fra Justisdepartementet ble det konstatert at Stortinget kan treffe slike vedtak, forutsatt at det kun er ment som en politisk forpliktelse for kommende storting. Til tross for at vedtak i Stortinget om økonomiske forpliktelser utover budsjettåret verken er juridisk bindende eller medfører krav om inndekking, kan imidlertid Stortinget gi fullmakt til transportetatene om inngåelse av rettslig bindende kontrakter med entreprenører og leverandører. Dagens budsjettssystem åpner med andre ord for delvis flerårighet i budsjetteringen.

Ved i større grad å basere seg på flerårig budsjettering, vil man gjøre det mulig å fullfinansiere utbyggingen forut for oppstart. I motsetning til dagens budsjettssystem, hvor usikkerhet omkring innfasingen av vedtatte midler resulterer i stykkevis planlegging og utbygging, vil man med fullfinansiering før oppstart kunne gjennomføre vedtatte prosjekter mer sammenhengende. Samtidig vil større kontrakter bidra til at entreprenørene involveres på et tidligere tidspunkt i planleggingen, hvilket medfører at fremdriftsplanene vil være bedre tilpasset entreprenørens kompetanse og ressursituasjon. Flerårig budsjettering vil også kunne bidra til å redusere byggekostnadene gjennom å redusere omfanget av kostbare reallokeringer av maskiner og arbeidskraft, og ved å utløse

---

<sup>54</sup> I NOU 2003:6 (Statsbudsjettutvalget) skilles det mellom flerårig budsjettering hvor budsjettperioden er på ett år og flerårig budsjettering hvor budsjettperioden er lenger enn ett år. Grunnet de store praktiske utfordringene som er forbundet med sistnevnte alternativ legger denne rapporten til grunn at budsjettperioden fortsatt skal være ett år.

stordriftsfordeler i utbyggingen. Kostnadsreduksjoner vil også kunne realiseres gjennom en reduksjon i entreprenørenes og leverandørenes risikopåslag.

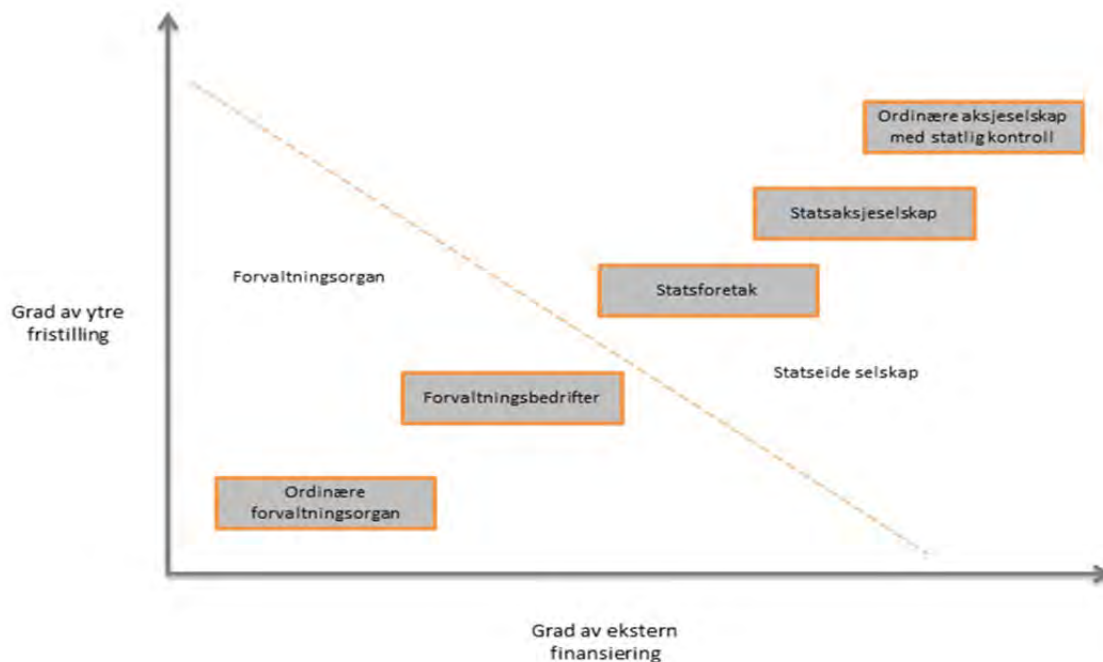
Innføring av flerårig budsjettering bør, så langt det er mulig, baseres på dagens budsjetteringsmodell, da dette vil redusere implementeringskostnadene. Et overblikk over dagens plan- og budsjettssystem innen transportsektoren avslører at det er to områder hvor flerårig budsjettering kan innføres uten større organisatoriske endringer.

For det første: Gjennom å samkjøre arbeidet med Nasjonal transportplan og behandlingen av statsbudsjettet, vil de foreslåtte bevilgningene i Nasjonal transportplan kunne gjøres mer forpliktende. Med en tidsramme på 10 år, med rullering hvert fjerde år, vil en mer forpliktende nasjonal transportplan i praksis innebære flerårig budsjettering innenfor tidsrammen til Nasjonal transportplan. Dette vil imidlertid ikke sikre fullfinansiering av prosjekter med en forventet gjennomføringstid på mer enn 10 år.

For det andre: Som det ble nevnt, kan transportetatene, etter fullmakt fra Stortinget, inngå juridisk bindende kontrakter med entreprenører og leverandører. Det eksisterer derfor allerede et juridisk rammeverk som kan danne grunnlaget for en opptrapping i bruken av juridisk bindende kontrakter, hvor det også bør vurderes om kontrakter/avtaler mellom departementet og transportetatene i større grad skal sidestilles med kontrakter med tredjeparter.

## 5.2 Statlige foretaksmodeller

Statlige foretaksmodeller omfatter en rekke tilknytningsformer og strekker seg fra statsforetak til ordinære aksjeselskaper med statlig minoritetseierskap. Tilknytningsformene kan forenklet sett differensieres langs en styringsakse og finansieringsakse, som illustrert i figur 9.



Figur 9: Styring og finansiering ved ulike foretaksmodeller



Som det fremgår av figur 9, varierer de ulike tilknytningsformene i graden av ytre fristilling og graden av ekstern finansiering.<sup>55</sup> Ytre fristilling er et begrep som er hentet fra litteraturen om New Public Management (se egen boks) og refererer her til organets eller foretakets juridiske og styringsmessige stilling. Graden av ekstern finansiering beskriver på sin side i hvilken grad de ulike tilknytningsformene er forbundet med annen finansiering enn bevilgninger over statsbudsjettet.

*Tekstboks 4: New Public Management (NPM)*

NPM er en idé- og reformbølge som toner ned forskjellene mellom offentlige og private organisasjoner og som fokuserer på økt effektivitet i offentlig forvaltningssystemer. Et av hovedprinsippene innen NPM er, ifølge Christensen m. fl. (2002), at man skal unngå overlapping mellom funksjoner og at man skal forsøke å spesialisere hver enkelt organisasjon innen den funksjonen eller oppgaven de er satt til å løse. Årsaken til dette er at man ønsker å unngå rollekonflikter og koordineringsproblematikk som hindrer effektiv gjennomføring av de tiltak som er vedtatt. Måten dette skjer på er enten ved horisontal eller vertikal differensiering. Horisontal differensiering refererer til en rolleoppdeling hvor man innenfor samme nivå setter bort eller omfordeler oppgaver. Vertikal differensiering gjenspeiler en prosess der ansvar og myndighet blir delegert nedover innen samme organisasjon eller sektor. Det er vanlig å skille den vertikale differensieringen inn i ytre og indre fristilling, hvor "ytre fristilling vil seie å gjøre statsverksemder om frå å vere forvaltningsorgan til ulike former for statlege aksjeselskap eller føretak", mens "indre fristilling vil seie mindre omfattande endringer innanfor skjølve forvaltningsapparatet" (Lie og Christensen 2007: 90-91).

Med tanke på å sikre mer forutsigbar finansiering for transportprosjekter har det vært vanlig å se på tilknytningsformer som skiller seg klart fra de tradisjonelle forvaltningsorganene. Grunnen til dette er at fraværet av politisk detaljstyring og muligheten for ekstern finansiering anses som viktige elementer for å oppnå økt finansiell forutsigbarhet. Basert på disse oppfatningene vil det i gjennomgangen av de ulike tilknytningsformene ses på foretaksmodellene. Dette betyr at organiserings- og finansieringsmodeller som forvaltningsbedrifter og forvaltningsorgan med særskilte fullmakter ikke vil bli vurdert i denne omgang. Vi står dermed igjen med fire statlige foretaksmodeller: statsforetak, statsaksjeselskaper, særlovsselskaper og ordinære aksjeselskaper. Av de fire foretaksmodellene anses særlovsselskap som lite aktuelt med tanke på infrastrukturinvesteringer innen transportsektoren. Dette skyldes at planleggingen og utbyggingen av transportinfrastrukturen ikke primært er regulert etter særlovgivningen, men gjennom den sektorovergripende plan- og bygningsloven.

Statlige foretak kan bli opprettet med ansvar for enkeltprosjekter, eller som foretak med ansvar for mer omfattende forvaltningsoppgaver. Mens et klassisk eksempel på et statlig foretak med prosjektansvar er Gardermobanen AS, som ble opprettet i forbindelse med utbyggingen av jernbaneforbindelsen mellom Oslo og den nye hovedflyplassen på Gardermoen, er det færre erfaringer med aksjeselskaper med større forvaltningsansvar innen transportsektoren. Det er imidlertid foreslått av flere partier på Stortinget å omgjøre Jernbaneverket og Statens vegvesen til statsaksjeselskap. Motstanderne mot dette forslaget påpeker på sin side at dette vil redusere den politiske styringen av transportsektoren.

<sup>55</sup> For en detaljert gjennomgang av de ulike foretaksmodellene, se NOU 2003: 34 *Mellom stat og marked*

### 5.2.1 Statsforetak

Statsforetaksformen ble etablert gjennom lov om statsforetak i 1991. Formålet var å opprette en tilknytningsform som kombinerer effektiv næringsdrift med ansvaret for realiseringen av sektorpolitiske mål. Som tilknytningsform er statsforetaket plassert mellom forvaltningsbedriften og statsaksjeselskapet. Statsforetak er kjennetegnet ved at staten er eeneier, og departementet utøver eierskapet gjennom deltagelse i foretaksmøtet. Statsforetakene er også et eget rettssubjekt, er ikke underlagt Stortingets finansmyndighet og disponerer inntekter og formue uavhengig av statsbudsjettet. Det kan også innenfor definerte rammer ta opp lån.

### 5.2.2 Statsaksjeselskap

Statsaksjeselskaper deler mange av de formelle egenskapene med statsforetakene. Sammenlignet med statsforetakene er imidlertid betydningen av de sektorpolitiske målsetningene nedtonet. I likhet med statsforetakene er staten eeneier og ansvarlig statsråd, eller den hun/han bemyndiger, representerer statens interesser på generalforsamlingen. Den politiske styringen av statsaksjeselskapene utføres blant annet gjennom utforming av selskapets vedtekter, som på et overordnet nivå regulerer driften av selskapet og selskapets tilgang på ekstern finansiering ved å sette øvre grenser for låneopptak. Andre viktige styringsverktøy er valg av styre, fastsettelse av årsregnskap og utformingen av lovhjemler i selskaps- og aksjelovgivningen. Argumentet om at statsaksjeselskap vil være unntatt politisk kontroll er dermed kun delvis riktig, da politikere, som vi har sett, besitter flere styringsverktøy av betydning for strategiske beslutninger og finansieringen av selskapets investeringer og drift.

For statsaksjeselskaper vil midler til infrastrukturprosjekter kunne innhentes gjennom tilbakeholdelse av overskudd, offentlige bevilgninger, låneopptak i form av banklån eller utstedelse av obligasjoner eller gjennom ulike former for brukerfinansiering. Statsaksjeselskapene er dermed i liten grad avhengig av bevilgninger over de årlige statsbudsjettene, hvilket er antatt å øke forutsigbarheten i finansieringen av infrastrukturprosjekter i transportsektoren. I Europa har det vært vanlig med statsaksjeselskap i forbindelse med enkeltstående utbyggingsprosjekter. For å finne tilfeller der statsaksjeselskap har sektoransvar kan Østerrike tjene som eksempel (se egen tekstboks). Her har man opprettet et statsaksjeselskap med ansvar for å forvalte motorveinettet.

#### *Tekstboks 5: Statsaksjeselskap i Østerrike - Asfinag*

Det østerrikske statsaksjeselskapet *Autobahnen- und Schnellstrassen-Finanzierungs Aktiengesellschaft* (Asfinag) ble grunnlagt i 1984 med den østerrikske stat som eeneier. Asfinag har ansvar for planlegging, utbygging, drift og finansiering av det om lag 2000 kilometer lange østerrikske motorveinettet. Selve byggingen av motorveiene gjennomføres imidlertid av private entreprenører på kontrakt fra Asfinag. Selskapet består av seks avdelinger fordelt på virksomhetsområdene byggherrevirksomhet, drift og vedlikehold, og toll og trafikkrådgiving. Til tross for at selskapet er 100 prosent eid av den østerrikske stat, finansieres Asfinag utelukkende av driftsinntekter (bompenger og transport- og veiavgifter) og låneopptak i det private markedet.

Investeringsvirksomheten til Asfinag reguleres gjennom veilovene (tysk: *Bundesstraßengesetz*). På bakgrunn av veilovene fastsetter Asfinag, i samarbeid med regjeringen, investeringsprogrammet. Investeringsprogrammet har en varighet på seks år, hvor inneværende program strekker seg fra 2013 til 2018. Prosjektene i investeringsprogrammet blir prioritert (rangert) basert på fastsatte parametere. Disse parametere ligner på sentrale områder på parametere som anvendes i de norske nyttekostnadsanalysene og omfatter eksempelvis effekter for næringsliv og trafikksikkerhet.

Hovedargumentet for å omorganisere ordinære forvaltningsorganer som Jernbaneverket og Statens vegvesen til statsaksjeselskap er at man gjennom dette oppnår raskere og mer kostnadseffektiv gjennomføring av infrastrukturprosjekter i norsk transportsektor.<sup>56</sup>

Ved å organisere transportetatene som statsaksjeselskaper vil man sannsynligvis lettere kunne redusere byråkratiet, hvilket vil medføre raskere planlegging og avklaring om viktige infrastrukturprosjekter. Et statsaksjeselskap kan, i større grad enn et ordinært forvaltningsorgan, høste effektivitetsgevinster gjennom økonomiske insentivstrukturer i form av resultatbaserte belønningssystemer.

Å omdanne transportetatene til statsaksjeselskaper, eller å opprette statsaksjeselskaper med ansvar for enkeltprosjekter, vil kunne forbedre formålseffektiviteten ved at statsaksjeselskapene i større utstrekning enn de tradisjonelle forvaltningsorganene har frihet til å prioritere de mest kritiske og samfunnsøkonomisk lønnsomme prosjektene på et faglig grunnlag. Argumentet om formålseffektivitet synes spesielt gyldig for statsaksjeselskaper med ansvar for enkeltprosjekter, der etableringen av selskapet tradisjonelt har vært begrunnet med at det aktuelle prosjektet er av stor nasjonal betydning.

### 5.2.3 Ordinære aksjeselskaper

I statsforetakene og statsaksjeselskapene er det en forutsetning at staten er eneeier og eier samtlige av aksjene. Staten kan imidlertid inngå på eiersiden i et ordinært aksjeselskap, hvor også private aksjonærer har eierskap. Statens kontroll i et deleid aksjeselskap vil, i henhold til aksjeloven, være avhengig av hvor stor aksjeandel staten eier.<sup>57</sup>

Blant de hyppigst brukte argumentene for statlig deleierskap i ordinære aksjeselskap er at denne tilknytningsformen kombinerer politisk styring på en armlengdes avstand, med markedets tilgang til ekstern kapital og markedets disiplinerende effekt på kostnadsutviklingen. Motstandere av denne organiseringsformen hevder på sin side at det reduserer den politiske kontrollen over viktige samfunnsområder. Deleierskap i ordinære aksjeselskap innebærer også en risikofordeling mellom staten og private aktører, samtidig som det medfører kompetansetilførsel til selskapet fra privat sektor. Nettopp det private næringslivets kompetanse innen prosjektstyring er brukt som argument for at aksjeselskap med private eiere kan være en egnet organiseringsmodell innen transportsektoren.

I Norge praktiseres statlig eierskap i både heleide og deleide selskaper etter prinsippene for godt eierskap. Disse prinsippene omhandler vesentlige forhold som likebehandling av aksjonærer,

<sup>56</sup> Resonnementet bak dette argumentet er basert på en antagelse om at organisasjonsstrukturen legger føringer på hvordan organisasjonen utfører sine pålagte arbeidsoppgaver og derigjennom hvordan organisasjonen når sine hovedmål. Ifølge Christensen m.fl. (2006) kan valget av organisasjonsstruktur ha betydning for både den indre effektiviteten og formålseffektiviteten. Christensen, Tom, Per Lægroid, Paul G. Rosness og Kjell Arne Røvik (2006) *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget.

<sup>57</sup> Ved en aksjeandel på over to tredjedeler vil staten sikre kontroll over beslutninger som krever tilsvarende flertall i aksjeloven. Eksempler på slike beslutninger er endringer i selskapets vedtekter, beslutninger om fusjoner og fisjoner og beslutninger om økning eller reduksjon i aksjekapitalen. Ved en aksjeandel på over halvparten av aksjene vil staten sikre kontroll over beslutninger som vedtak om utbetaling av utbytte og valg av medlemmer til styret og bedriftsforsamlingen. Avslutningsvis vil staten ved en aksjeandel på over en tredjedel sikre såkalt negativ kontroll. Dette medfører at staten kan blokkere beslutninger som krever to tredjedelers flertall, herunder flytting av hovedkontor. Nærings- og handelsdepartementet (2010-2011) *Stortingsmelding 13. Aktivt eierskap – norsk statlig eierskap i en global økonomi*, s. 26-27.

åpenhet, uavhengighet, styresammensetting og styrets rolle mv.<sup>58</sup> Det er imidlertid en vedvarende debatt om staten bør inngå på eiersiden i flere av selskapene hvor staten i dag enten er eneeier eller deleier. En mulighet er at staten kan selge seg ned i selskaper, som for eksempel SAS, for å så reinvestere pengene i infrastruktur. Da dette er tiltak som primært vil tilføre transportsektoren midler og som ikke nødvendigvis bidrar til forbedret effektivitet, vil dette tiltaket ikke bli nærmere behandlet i denne rapporten.

### 5.3 Statlige infrastrukturfond

Direktoratet for økonomistyring (DFØ) definerer statlige fond som «en formuesmasse (kapital), som regnskapsmessig er adskilt fra statens øvrige midler, og der anvendelsen er bundet til et nærmere fastsatt formål med varighet utover ett budsjettår».<sup>59</sup> Ved å definere et statlig fond som en formuesmasse innebærer det at et infrastrukturfond i seg selv ikke kan være en virksomhet, men at fondet må forvaltes av andre statlige virksomheter som samferdselsdepartementet, transportetatene eller et statlig transportforetak.

Styringsmodellen for et infrastrukturfond vil derfor på sentrale områder ligne modellene i dagens transportsektor, hvor underliggende virksomheter styres etter prinsippene i statens økonomiregelverk.

Fondskapitalen i et infrastrukturfond kan bygges opp gjennom å overføre midler fra statsbudsjettet og/eller Statens pensjonsfond utland/innland, eller ved for eksempel nedsalg av den norske stats eierandeler i "ikke-strategiske" selskaper innenfor transportsektoren, som for eksempel Mesta, SAS, Bring, Posten, Nettbuss, Flytoget, Rom Eiendom mv.

Fondskapitalen kan også komme fra øremerkede inntekter (bil- og bensinavgifter), brukerfinansiering (bompenger) og ved opptak av lån i det private lånemarkedet. Avveiningen mellom de ulike finansieringskildene vil i hovedsak være et spørsmål om finansieringskostnader, hvor skattefinansieringskostnaden sammenlignes med rentekostnaden ved låneopptak, innkrevingskostnadene ved brukerfinansiering og alternativkostnaden ved å ta ut penger fra pensjonsfondet.

Statlige infrastrukturfond innebærer, i likhet med statsaksjeselskaper og flerårig budsjettering, at bevilgningene til investeringer og drift av transportinfrastrukturen, til en viss grad, adskilles fra prioriteringene i den årlige budsjettbehandlingen. Et infrastrukturfond synes dermed å kunne bidra til økt forutsigbarhet i finansieringen av investeringer i, og drift og vedlikehold av, norsk transportinfrastruktur. Størrelsen og innfasingen av midlene fra infrastrukturfondet vil imidlertid avhenge av om det kun er overskuddet fra fondet som skal brukes eller om også fondskapitalen brukes i form av lån eller innskudd fra fondet. Fondets tidshorisont vil også spille en betydelig rolle.

I Sveits har man siden 1998 finansiert jernbaneinfrastrukturen gjennom fond (se egen boks). Fondet er et selvstendig rettssubjekt og finansieres delvis av statslån og delvis gjennom gebyrer og avgifter.

<sup>58</sup> Nærings- og handelsdepartementet (2010-2011), s. 28.

<sup>59</sup> Direktoratet for økonomistyring (2013) «Veiledningsnotat om statlige fond»

## Tekstboks 6: Infrastrukturfond i Sveits

På bakgrunn av svakere statsfinanser og behovet for å finne en hensiktsmessig finansieringsform for prosjektet Neue Eisenbahn-Alpen-transversale (NEAT) vedtok i 1998 det sveitsiske folk, gjennom en folkeavstemming, å etablere det selvstendige jernbaneinfrastrukturfondet Fonds für die Eisenbahngrossprojekte (FinöV-Fonds). Fondet finansieres gjennom oljeskatten, merverdiavgiftoverføringer, transportavgifter og statlige lån på det åpne finansmarkedet. I tillegg til disse finansieringskildene kunne FinöV-fondet i oppstartsfasen ta opp rentebærende statslån, som var begrenset oppad til 10,2 milliarder sveitsiske franc. Statslånene ble tatt opp i det internasjonale kapitalmarkedet og skal betales tilbake når fondet etter hvert oppnår positiv balanse. Sveitsiske myndigheter jobber for tiden med et nytt lovforslag (FABI) som innebærer etableringen av et nytt jernbaneinfrastrukturfond (BIF). Formålet med BIF er å samle finansieringen av jernbaneinfrastrukturen i ett fond, hvilket innebærer en sammenslåing av de tidligere finansieringskildene FinöV og føderale overføringer. Etableringen av BIF vil også medføre høyere brukeravgifter og en økning i bidragene fra kantonene (tilsvarende fylkene).

*Kilde: Eidgenössischen Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK 2012). "Die Finanzierung des öffentlichen Verkehrs im Überblick", <http://www.uvek.admin.ch/dokumentation/00476/02524/03146/index.html?lang=de>*

Basert på høringsuttalelser fra Forbundet for sveitsiske selskaper (Economiesuisse), Fagforbundet for byggebransjen (Infra) og Forbundet for offentlig transport (VöV) i forbindelse med den politiske behandlingen av FABI-initiativet, fremstår det som fondsfinansieringsmodellen har bidratt til mer forutsigbarhet i planleggingen.<sup>60</sup> Det fremstår imidlertid som vanskelig å finne konkrete argumenter, eller eksempler, på at fondsfinansieringsmodellen har medført kortere planleggings- og byggetid.

Economiesuisse understreker i et notat at opprettelsen av infrastrukturfond i sveitsisk transportsektor har hatt noen uheldige konsekvenser. Gjennom å kanalisere midlene til jernbane i et infrastrukturfond har det oppstått en lekkasje mellom finansieringen av vei og jernbane, hvor brukfinansieringen av veiinfrastrukturen subsidierer utbyggingen av jernbanen. Ifølge Economiesuisse, har dette blant annet bidratt til å tilsløre sammenhengen mellom kostnadene som følger av bruken av infrastrukturen og prisen forbrukerne må betale for å benytte infrastrukturen.<sup>61</sup>

Som en følge av innretning til FinöV-fondet, hvor fondskapitalen er bygd opp gjennom lån, og en for ekspansiv transportpolitikk over flere år, har det siden fondet ble opprettet i 1998 vært en massiv oppbygging av gjeld. Mens det i 1998 var anslått at gjelden ville nå toppen på om lag 4 milliarder sveitserfranc (ca. 20 mrd. kr.) i år 2013, ble det i 2011 stipulert at gjelden i 2013 ville være i overkant av 9 milliarder sveitserfranc (ca. 45 mrd. kr.).<sup>62</sup> På bakgrunn av dette fastslår Economiesuisse at nye prosjekter ikke bør igangsettes før gjelden i FinöV-fondet er betydelig redusert.

Med tanke på den økonomiske situasjonen i Norge, med store overskudd på statsbudsjettet, har det så langt vært mest nærliggende å se for seg at et norsk infrastrukturfond organiseres som et

<sup>60</sup> UVEK (2010) «Zukunft Der Nationalen Infrastrukturnetze in der Schweiz. Anhörungsverfahren»

<sup>61</sup> Economiesuisse (2011) «Faktenblatt. Verkehrsinfrastrukturen nachhaltig sichern», s. 6.

<sup>62</sup> Economiesuisse (2011), s. 5.

ordinært fond (B1-fond), hvor fondskapitalen utelukkende består av statlige midler bevilget over statsbudsjettet og/eller av Statens pensjonsfond utland eller innland.

I forbindelse med innføringen av Solvency II-regelverket har det imidlertid oppstått en diskusjon om hvorvidt det bør åpnes for at livselskaper og private pensjonskasser kan inkluderes som investorer i selskaper og fond som er orientert mot bygging og finansiering av infrastruktur.<sup>63</sup> Ofte omtalt som institusjonelle investorer, grunnet deres moderate risikoprofil og langsiktige tidshorison, er det antatt av livselskaper og pensjonsfond samsvarer godt med avkastningsprofilen til et infrastrukturaksjeselskap eller et infrastrukturfond. Dette kan håndteres på samme måte som muligheten livselskaper og pensjonsfond har til å investere i kraftselskaper og kraftlinjer.

#### **5.4 Offentlig-privat samarbeid (OPS)**

Offentlig-privat samarbeid (OPS) er et paraplybegrep som omfatter en rekke kontrakts- og samarbeidsformer. Felles for OPS-formene er imidlertid at det innebærer at et anlegg utvikles og/eller drives av private, og at risikoen er fordelt mellom private entreprenører og leverandører, og det offentlige. OPS eksisterer hovedsakelig i tre former. Kun to av disse er imidlertid aktuelle med tanke på utbygging av transportinfrastruktur.<sup>64</sup>

Den mest utbredte formen for OPS omtales som «Build-Operate-Transfer», og innebærer at det inngås en kontrakt hvor den private part gis ansvar for å bygge, drifte og vedlikeholde transportfasiliteten i en avgrenset periode. Det er flere alternative innretninger til denne formen for OPS, hvor formålet med å opprette et OPS vil ha betydning for valget av innretning. Med tanke på nyinvestering i transportinfrastruktur i Norge vil sannsynligvis den mest aktuelle innretningen ligge tett opptil den som omtales i hovedformen, hvor det private OPS-selskapet med underleverandører bygger og drifter anlegget i kontraktperioden, og hvor anlegget overføres til offentlige myndigheter etter kontraktens utløp.

En alternativ form for OPS, som imidlertid er lite brukt i Norge, er et såkalt joint venture-selskap. Til forskjell fra den «tradisjonelle» OPS-formen, som er basert på kontrakter mellom et OPS-selskap og det offentlige, innebærer et joint venture-selskap at en privat aktør og det offentlige i fellesskap oppretter et selskap. Hensikten med et joint venture-selskap er at de to partene skal bidra med egne verdier inn i selskapet, samtidig som risikoen fordeles mellom de involverte partene. Dette reguleres gjennom avtalene som ligger til grunn for selskapsdannelsen, hvor også selskapets drift og risikofordeling avklares.

OPS er ofte omtalt som en egen finansieringsmodell. I praksis kan imidlertid OPS kombineres med flere av de overnevnte finansieringsmodellene. Det særegne med OPS-«modellen» er innholdet i kontrakten som inngås mellom OPS-selskapet og det offentlige. På et overordnet nivå er OPS et spørsmål om kostnader og risiko. Ved å inngå i et OPS vil det offentlige typisk få redusert kostnadene i byggefasen, da betaling først inntreffer når anlegget er ferdig. På dette området skiller derfor OPS seg markant fra dagens utbyggingsmodell, hvor det offentliges kostnader er størst i utbyggingsfasen.

<sup>63</sup> Solvency II er et EU-direktiv som pålegger liv- og forsikringsselskaper, og pensjonsfond å øke kjernekapitalen for å redusere risikoen for insolvens.

<sup>64</sup> Tjenesteutsettingskontrakter anses som lite aktuelle i transportsektoren.

Ved siden av kostnader er fordelingen av risiko et annet viktig element i OPS. Som hovedregel legges det til grunn at den som bærer risikoen, generelt skal ha best forutsetning for å håndtere risikoen og de laveste kostnadene for å forsikre seg mot denne risikoen. For infrastrukturprosjekter vil risikofordelingen typisk være at OPS-selskapet og entreprenørene bærer risikoen for tilgjengeligheten (byggekostnader) og ytelsen (standard) til anlegget. Staten på sin side vil vanligvis bære risikoen for forsinkelser knyttet til planlegging og grunnverv, samt alvorlige tilfeller av vanskelige grunnforhold. Dersom det legges opp til brukerfinansiering av anlegget, vil også staten måtte påta seg deler av risikoen for mislighold av bompengeselskapets forpliktelser.<sup>65</sup>

Flere argumenter er blitt brukt for OPS, hvor det vanligste argumentet er at OPS vil bidra til en forbedret kostnadseffektivitet og raskere fremdrift. Undersøkelser foretatt av Transportøkonomisk Institutt (TØI) på vegne av Samferdselsdepartementet antyder imidlertid at kostnadsbesparelsene ved OPS ikke er betydelige, sammenlignet med tradisjonell finansiering. Transportøkonomisk institutt understreker likevel at beregningene er beheftet med stor usikkerhet, blant annet på grunn av tilbakehold av data og det lave antall OPS-prosjekter som hittil er gjennomført i Norge. Det antydes også at de begrensede besparelsene i byggekostnader kan skyldes at effektivitetsgevinsten i all hovedsak kommer til uttrykk ved kortere byggetid, hvor en finansiering i samsvar med utførende entreprenørs fremdriftsplan trekkes frem som en viktig årsak til at OPS kan bidra til redusert byggetid.

Ved siden av reduserte byggekostnader og raskere gjennomføring er det hevdet at OPS kan bidra til lavere livssyklus-kostnader og økt satsing på innovasjon blant entreprenørene. Resultater fra Vista og Transportøkonomisk institutt gir delvis medhold i disse påstandene, da først og fremst med tanke på reduserte livssyklus-kostnader. Også her er det imidlertid stor usikkerhet omkring beregningene. Når det gjelder OPS som pådriver for innovasjon antyder funnene fra Vista og Transportøkonomisk institutt at OPS i all hovedsak har bidratt til organisatorisk innovasjon, og i mindre grad teknisk innovasjon. Forklaringen på dette er at entreprenørene, konfrontert med betydelig risiko ved OPS, velger velutprøvde tekniske løsninger.

Et argument som er blitt brukt mot OPS er at det er en dyr måte å finansiere infrastruktur på. En av forklaringene på dette er at det private OPS-selskapet er antatt å måtte betale høyere renter på sine lån enn hva det offentlige vil ha måttet betale for de samme lånene. I Norge har OPS-prosjektene utelukkende vært finansiert med bompenger, hvor staten i driftsperioden betaler OPS-selskapet for drift og vedlikehold av veistrekningen gjennom innkreving av bompenger. En vurdering av kostnadseffektiviteten til et OPS innebærer derfor i praksis å sammenligne lånekostnaden til OPS-selskapet med lånekostnaden til et offentlig eid bompengeselskap. Som vi har sett tidligere er bompengeselskapene typisk et 100 prosent eid kommunalt eller fylkeskommunalt selskap, hvilket innebærer at kommunen(e) eller fylkeskommunene, i siste instans, påtar seg mesteparten av risikoen. Lånekostnaden vil dermed ofte ligge i nærheten av andre offentlige lån.

---

<sup>65</sup> Dette avsnittet er i stor grad basert på Transportøkonomisk institutt (2007) «Evaluering av OPS i vegsektoren.»

## Tekstboks 7: Agder OPS Veiselskap (E18 Grimstad – Kristiansand)

E18 Grimstad-Kristiansand sto ferdig i 2009, etter bare tre års byggetid. Dette er en 38,3 km firefelts motorvei, som korter inn reisetiden mellom de to byene fra 45 til 30 minutter.

Statens vegvesen sto for planlegging til og med utarbeidelse av reguleringsplan og kontroll av at alle krav i kontrakten følges. Det private selskapet Agder OPS sørger for at veistrekningen finansieres, prosjekteres, bygges, vedlikeholdes og drives. Agder OPS mottar en årlig godtgjørelse etter at veien åpnet og gjennom alle årene de har ansvar for den. Gjennom OPS-kontrakten avtales den årlige summen selskapet skal ha, og trekkmekanismer og bonusordninger er knyttet til hvordan veien fungerer og fremstår. Godtgjørelse avspeiler hvordan Agder OPS lykkes med å oppfylle Vegdirektoratet sine overordnede målsettinger for denne veistrekningen. Hoveddelen av godtgjørelsen vil dekkes gjennom betaling for tilgjengelighet og drift. Høy grad av sikkerhet og få ulykker vil kunne gi bonusgodtgjørelse.

Vegdirektoratet har inngått kontrakt med bompengeselskapet Aust Agder Vegfinans AS om å kreve inn bompenge på den nye veien. Vegdirektoratet har bestemt at bompengene vil være en del av årlig godtgjørelse fra Vegdirektoratet til Agder OPS.

Agder OPS sin kapital består av egenkapital som er innskutt fra eierne, samt fremmedkapital i form av lån fra nasjonale og internasjonale banker. Den europeiske investeringsbanken (EIB) finansierer nærmere halvparten av lånebehovet. I tillegg ytes det lån fra den nordiske investeringsbanken (NIB), Nordea, samt andre internasjonale forretningsbanker.

*Kilde: vegvesen.no og agderops.no*

Det er uenighet om lånekostnaden ved OPS er vesentlig høyere enn ved bompengefinansiering. Ifølge Transportøkonomisk institutt har imidlertid lånekostnadene til OPS-selskapene i de tre prøveprosjektene som er gjennomført i Norge ikke vært vesentlig høyere enn kostnadene et bompengeselskap ville ha måttet betale.<sup>66</sup> En av årsakene til dette er at lånene til OPS-selskapene i to av prosjektene er bevilget gjennom de delvis offentlige eide bankene Den Nordiske Investeringsbanken (NIB) og Den Europeiske Investeringsbanken (EIB). Disse bankene opererer med lavere marginer enn kommersielle banker, hvilket innebærer lavere utlånsrente.

Internasjonalt er Canada blant landene som i størst grad har tatt i bruk offentlig-privat samarbeid (OPS) i utbyggingen av infrastruktur. Ett av de mest omtalte OPS-prosjektene i Canada er The Confederation Bridge (se egen boks), som med sine 13 km er verdens lengste i sitt slag. Broen, som forbinder Prince Edward Island med fastlandet i New Brunswick, ble åpnet i 1997.

<sup>66</sup> Transportøkonomisk institutt (2007), s. 23-25.



## Tekstboks 8: OPS i Canada- The Confederation Bridge

The Confederation Bridge ble bygget og driftes av det private konsortiet Strait Crossing Development Inc. De offentlige partene i prosjektet omfatter den canadiske staten og involverte provinser. Avtalen som ble tegnet mellom Strait Crossing Development Inc. og de offentlige partene innebærer at Strait Crossing Development Inc. skal drifte broen i 35 år. For å kompensere for prosjektrisikoen tilfaller bompenginntektene i denne perioden det private konsortiet.

Det er uenighet om det offentlig-private samarbeidet bidro til mer effektiv utbygging av The Confederation Bridge. I en rapport, skrevet ved universitetet i Manitoba, konkluderes det med at prosjektet resulterte i kostnadsoverskridelser i forbindelse med byggingen på 45 millioner kanadiske dollar, av en forventet total kostnad på 840 mill. kanadiske dollar. Regningen vil, ifølge rapporten, tilfalle skattebetalerne. Når det gjelder byggetid, ble prosjektet, til tross for dets kompleksitet og størrelse, ferdigstilt i løpet av fire år.

Kilde: Loxley, Salim J. (2009) "An Analysis of a Public-Private Sector-Partnership: The Confederation Bridge".

### 5.5 Etatssammenslåing (Trafikverksmodellen)

Som det fremgår i kapittel fire kan noen av utfordringene i transportsektoren spores tilbake til kapasitets- og organisasjonsutfordringer i transportetatene. For å bedre plankapasiteten i transportetatene og for sikre en mer helhetlig planlegging av store infrastrukturprosjekter kan en mulighet være å slå sammen transportetatene i Norge, etter modell fra det svenske Trafikverket.<sup>67</sup>

Da Trafikverket ble opprettet i 2010 var hovedbegrunnelsen for sammenslåingen av de tidligere transportetatene (Banverket, Vägverket, Sjöfartsverket, Transportytelsen og deler av Statens Institut för Kommunikationsanalys, SIKa) at dette ville bidra til en mer sektorovergripende tilnærming til planleggingen og utbyggingen av transportinfrastrukturen. Samtidig var det en oppfatning om at sammenslåingen vil skape en mer effektiv organisasjon.<sup>68</sup> Ifølge Trafikverksutredningen var også sammenslåingen motivert av en erkjennelse av at man fikk for lite vei og jernbane for de bevilgede midlene.

Etableringen av Trafikverket er i tråd med det instrumentelle perspektivet innen organisasjonsteoriene for offentlig sektor, som hevder at endringer i organisasjonsstrukturen kan ha effekt på organisasjonens evne til å levere i henhold til forhåndsdefinerte målsetninger.<sup>69</sup> I Trafikverkets mandat kan man lese:

*"Trafikverket ska med utgångspunkt i ett trafikslagsövergripande perspektiv ansvara för den långsiktiga infrastrukturplaneringen för vägtrafik, järnvägstrafik, sjöfart och luftfart samt för byggande och drift av statliga vägar och järnvägar.*

<sup>67</sup> Det opprinnelige forslaget kan ses her:

<http://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Representantforslag/2009-2010/dok8-200910-175/>

<sup>68</sup> DIFI (2011) «Transportinfrastruktur i Sverige, Finland og Danmark. Forvaltning og styring.»

<sup>69</sup> Dette avsnittet er i all hovedsak basert på Christensen m.fl. (2006), s.155-157.

*Trafikverket ska med utgångspunkt i ett samhällsbyggnadsperspektiv skapa förutsättningar för ett samhällsekonomiskt effektivt, internationellt konkurrenskraftigt och långsiktigt hållbart transportsystem.*

*Trafikverket ska verka för att de transportpolitiska målen uppnås.”*

Trafikverket er, i likhet med transportetatene i Norge, et forvaltningsorgan med ansvar for den langsiktige planleggingen av investeringer og drift i transportinfrastrukturen. Organisasjonen består av åtte sentrale funksjoner og fem virksomhetsområder, herunder virksomhetsområdet «Stora Projekt» som har et særskilt ansvar for å gjennomføre ekstra store og komplekse prosjekter. Trafikverket styres i likhet med de norske transportetatene gjennom tildelingsbrev (svensk: *regleringsbrev*). På samme måte som det norske tildelingsbrevet fastsetter regleringsbrevet virksomhetens mål, tiltak og finansiering. Til forskjell fra i Norge, hvor samferdselspolitikken er samordnet i Samferdselsdepartementet, er Trafikverket underlagt det svenske næringsdepartementet.

Til tross for at Trafikverket i all hovedsak er finansiert gjennom bevilgninger over statsbudsjettet, skiller finansieringen av Trafikverket seg på enkelte områder fra finansieringen av de norske transportetatene.<sup>70</sup> Forskjellen kommer hovedsakelig til syne ved at Trafikverket er autorisert til å ta opp gjeld.<sup>71</sup> Av en gjeld på om lag 50 mrd. svenske kroner i 2011 utgjorde gjeld og kreditter i Riksgälden, den interne statlige banken, om lag 20 mrd. svenske kroner. Av disse ble syv mrd. svenske kroner brukt til investeringer i infrastrukturen.<sup>72</sup>

Har så etableringen av Trafikverket gitt de effektivitetsgevinster som ble antatt i forkant av sammenslåingen? Ifølge en rapport fra den svenske riksrevisjonen (RIR) gjenstår det fortsatt noen utfordringer i planleggingen og gjennomføringen av infrastrukturprosjekter i Sverige.<sup>73</sup> På et overordnet nivå pekes det på at Trafikverket, underlagt en til tider svært ambisiøs regjering, ikke besitter tilstrekkelig planleggingskompetanse og kapasitet.

Resultatet av dette er at planleggings- og utredningsarbeidet, til tider, gjennomføres under sterkt tidspress. Dette fører, ifølge RIR, til lavere plankvalitet og mangelfulle samfunnsøkonomiske analyser.<sup>74</sup> Som en direkte konsekvens av mangelfulle samfunnsøkonomiske analyser i tidligfasen øker risikoen for kostnadsoverskridelser senere i prosjektgjennomføringen. Lav plankvalitet resulterer også i at politikere fatter vedtak på et til dels sviktende grunnlag, hvor konsekvensene av de ulike tiltakene ikke er tilfredsstillende utredet.

En annen utfordring med planleggingen innen Trafikverket er brudd på vedtatte planleggingsprinsipper. Et eksempel på dette er, ifølge RIR, gjentatte brudd på «firestegsprinsippet» Firestegsprinsippet representerer, forenklet sagt, et tiltakshierarki, hvor antallet nyinvesteringer er forsøkt begrenset gjennom at analysen og planleggingen av infrastrukturprosjekter, i første rekke, skal være innrettet mot mindre kostbare tiltak. Ifølge RIR bidrar imidlertid politiske prioriteringer til

<sup>70</sup> Påfølgende sammenligning omfatter ikke Avinor AS.

<sup>71</sup> Det er lagt føringer på hvor og hvor mye Trafikverket kan ha i gjeld. Hovedregelen er at lån skal tas opp i Riksgälden, da renten på disse lånene er lavere enn i det åpne markedet.

<sup>72</sup> Trafikverket (2013) *Årsredovisning 2011*.

[http://publikationswebbutik.vv.se/upload/6658/2012\\_082\\_trafikverkets\\_arsredovisning\\_2011.pdf](http://publikationswebbutik.vv.se/upload/6658/2012_082_trafikverkets_arsredovisning_2011.pdf)

<sup>73</sup> Riksrevisjonen (2012) ”Statens satsningar på transportinfrastruktur- valuta för pengerna?”

<sup>74</sup> Riksrevisjonen (2012), s. 46-47.

at firestegsprinsippet settes ut av spill, hvilket leder til at samfunnsøkonomisk ulønnsomme ny-investeringer blir gjennomført på bekostning av avbøtende og mindre kostbare tiltak.

I likhet med den norske diskusjonen om medvirkning i planprosessen, fremheves det i rapporten fra RIR at Trafikverket, på samme måte som de norske transportetatene, må forholde seg til en rekke ulike aktører i planleggingen av infrastrukturprosjekter. Det konstateres at dagens regelverk ikke er tydelig nok med tanke på fordeling av myndighet og ansvar. Eksempelvis påpekes det at det er en uoversiktlig rollefordeling mellom Trafikverket og länsstyrelsen ved fastsettelsen av arbeids- og jernbaneplaner.<sup>75</sup>

Som det fremgår av rapporten fra RIR har ikke opprettelsen av Trafikverket løst alle utfordringene i planleggingen og finansieringen av transportinfrastrukturen i Sverige. Vurderingen av Trafikverksmodellens effektiviseringseffekter, og organisasjonsformens egnethet i norsk transportsektor, må imidlertid ta hensyn til at reformen er av relativt ny dato, og at effektiviseringsgevinstene ikke nødvendigvis er realisert etter så kort tid.

I lys av de ovennevnte utfordringer er det likevel grunn til å stille spørsmålet om en etatssammenslåing i Norge, *alene*, vil løse noen de viktigste utfordringene knyttet til planleggingen av infrastrukturprosjekter.

## 5.6 Regionale bompengeselskap

For å sikre mer effektiv innkreving av bompenger anbefaler Vegdirektoratet at det opprettes regionale bompengeselskaper. Som organisasjonsform anbefaler Vegdirektoratet at modellen med aksjeselskap videreføres, der den mest optimale geografiske inndelingen vurderes å være den som speiler Statens vegvesens veiregioner (øst, sør, vest, midt og nord). Fordelen med en slik inndeling er ifølge Vegdirektoratet at hvert bompengeselskap da kun trenger å forholde seg til én veiregion under planleggingen og oppfølgingen av bompengeprosjekter.<sup>76</sup>

Som det kommer frem i kapittel fire, er dagens organisering av bompengesektoren kjennetegnet ved at mange og små bompengeselskap, hvor mangelfull kompetanse og unødvendig høye innkrevings- og finansieringskostnader, bidrar til en ineffektiv innkreving av bompenger. Gjennom å etablere regionale bompengeselskaper vil man kunne imøtekomme noen av disse problemstillingene. Ved å øke størrelsen på selskapet vil man kunne redusere finansieringskostnadene gjennom forbedret og mer profesjonell kapitalforvaltning. Viktigere er det imidlertid at man kan redusere innkrevingskostnadene gjennom å redusere administrasjonskostnader i forbindelse med fakturering og klagebehandling. Dette vil, alt annet likt, gjøre bompengefinansiering mer lønnsomt i sammenligning med andre finansieringskilder.<sup>77</sup>

Et argument som kan brukes mot å etablere regionale, eller for den slags skyld, et statlig bompengeselskap, er at dette kan føre til et brudd på nytteprinsippet. Nytteprinsippet «utgjør et dobbelt prinsipp om at de som har nytte av bruk av bompenger skal betale og de som betaler skal ha

<sup>75</sup> Riksrevisjonen (2012), s. 116.

<sup>76</sup> Vegdirektoratet (2012), s. 13.

<sup>77</sup> I tillegg til å sammenligne innkrevingskostnaden ved bompenger med finansieringskostnaden ved skattefinansiering, antas det i beregninger av samfunnsøkonomisk nytte at bompenger reduserer nytten av et veiprojekt. Dette skyldes at bompenger fører til trafikkavvisning, det vil si at folk velger å kjøre en alternativ vei, som igjen reduserer samfunnsnyten av veien.

nytte».<sup>78</sup> Brudd på nytteprinsippet, eller kryssubsidiering, vil med tanke på bompengefinansiering bety at inntekter fra et bompengeprojekt går med på å betale utgiftene til et annet bompengeprojekt. Dette tilslører bompengeprojektenes reelle lønnsomhet, hvilket kan føre til at det etableres bompengeprojekter på strekninger hvor det uten subsidier fra lønnsomme prosjekter ville vært å foretrekke å benytte andre finansieringskilder, eksempelvis skatte- eller lånefinansiering. Nytteprinsippet kan med dagens teknologi likevel opprettholdes ved at man fordeler inntektene etter ulike passeringspunkter. Her er kontrasten til luftfartssektoren stor. Innenfor Avinor skjer en villet kryssubsidiering av flyplasser som ikke tjener nok på avgifter og driftsinntekter.

### 5.7 Har organiserings- og finansieringsmodellen noe å si for infrastrukturstandarden?

Selv om det er vanskelig å påvise en direkte og isolert sammenheng mellom valgt organiserings- og finansieringsmodell og standarden på infrastrukturen, synes det ikke urimelig å anta at valget av organiserings- og finansieringsmodell for transportsektoren vil kunne ha en viss betydning for standarden til infrastrukturen. I rapporten *The Global Competitiveness Report 2011-2012*, som er utgitt av World Economic Forum, er 142 land rangert etter landenes konkurransedyktighet. Konkurransedyktigheten er operasjonalisert i 12 pilarer, der infrastruktur inngår som en av pilarene. Datainnsamlingen er basert på registerdata og en spørreundersøkelse blant representanter fra næringslivet i landene som er omfattet av studien. I spørreundersøkelsen er respondentene i de nasjonale utvalgene bedt om å rangere ulike aspekter ved infrastrukturen på en skala fra 1 til 7, hvor 7 representerer den beste mulige situasjonen.<sup>79</sup> Resultatet for de fem landene som er omtalt andre steder i denne rapporten er vist i tabell 1.

Tabell 1: Rangering av infrastrukturstandard (kilde: World Economic Forum)

Land	Total	Infrastruktur (totalt)	Vei	Jernbane
Canada	12 (5,3)	11 (5,9)	14 (5,8)	15 (5,3)
Norge	16 (5,2)	35 (4,9)	84 (3,5)	54 (3,0)
Sveits	1 (5,7)	5 (6,1)	3 (6,4)	1 (6,8)
Sverige	3 (5,6)	13 (5,7)	23 (5,7)	17 (5,0)
Østerrike	19 (5,1)	18 (5,6)	8 (6,2)	14 (5,3)

Som det fremgår av tabell 1, er Norge svakest plassert av landene som er omtalt i denne rapporten. Med en 35. plass på infrastrukturpilaren ligger Norge hele 30 plasser bak Sveits, som oppnår høyest

<sup>78</sup> Vegdirektoratet (2012), s. 8.

<sup>79</sup> Det er generelt betydelige metodeutfordringer ved internasjonale rangeringer. For mer informasjon, herunder metoden som ligger til grunn for rangeringen, se World Economic Forum (2013) «The Global Competitiveness Report 2011-2012»

plassering av landene som er omtalt i denne rapporten. Også Sverige, som politisk deler en del likhetstrekk med Norge, kommer bedre ut enn Norge med en 13. plass.<sup>80</sup>

Går vi videre og ser på rangeringen fordelt på vei og jernbane ser man at Norge oppnår en 84. plass når det gjelder veistandard. Dette plasserer Norge på nivå med land som Indonesia og Tadsjikistan. På motsatt side finner vi igjen Sveits, som havner på 3. plass av de 142 landene som er rangert. Ser man på standarden på jernbaneinfrastrukturen er Norge rangert som nummer 54, mens Sveits topper listen på 1. plass. De øvrige landene er relativt tett plassert mellom 10. og 20. plass.

## 6 Mer effektiv planlegging av infrastrukturprosjekter

I kapittel fem ble alternative organiserings- og finansieringsmodeller diskutert. Vi vil her se på noen av løsningene som kan bidra til å effektivisere planleggingen av store prosjekter innen transportsektoren. Listen over forslag er ikke uttømmende, men forsøker å gjengi de viktigste tiltakene for å redusere planleggingstiden. Tiltakene som omtales her er på ingen måte uavhengige av hverandre. Endringer i én del av planfasen vil ofte ha betydning for andre deler av planfasen. Av dette følger det at endringer i lovverket eller endringer i praktiseringen av lovverket i en planleggingsfase kan ha både positive og negative konsekvenser for andre deler av planleggingen.

### 6.1 Forbedre og effektivisere konseptvalgutredningsprosessen

Det er to grunnleggende problemstillinger som trekkes frem med tanke på dagens bruk av konseptvalgutredninger. Mens den første problemstillingen omhandler spørsmålet om hvor mange konseptvalgutredninger som bør gjennomføres, dreier den andre problemstillingen seg om i hvilken grad konseptvalgutredninger bidrar til å avklare viktige forutsetninger i forkant av planleggingen etter plan- og bygningsloven, herunder det tekniske planunderlaget.

#### 6.1.1 Redusere antallet konseptvalgutredninger

For å imøtekomme den første problemstillingen ville man politisk kunne beslutte å øke dagens beløpsgrense på 750 millioner kr. Å øke beløpsgrensen for når det stilles krav til konseptvalgutredning, reiser imidlertid spørsmålet om hvor den nye beløpsgrensen skal gå. Settes beløpet for høyt, vil man for eksempel risikere at mindre prosjekter, som like fullt kan være kjennetegnet av høy kompleksitet og dertil høyere risiko, ikke blir tilfredsstillende utredet i tidligfasen.

Viktigere enn å diskutere beløpsgrensen synes det derfor å være å utvikle klare retningslinjer for bruken av konseptvalgutredninger. Et viktig prinsipp i dette tilfellet vil være at bruken av konseptvalgutredninger må begrenses til prosjekter hvor det foreligger flere enn ett alternativt konsept, og hvor konseptene skiller seg klart fra hverandre.<sup>81</sup> Eksempelvis vil det være ineffektiv tids- og ressursbruk å gjennomføre konseptvalgutredninger på delstrekninger, der totalstrekninger

---

<sup>80</sup> Da Trafikverket ble opprettet kun ett år før denne rangeringen er det tvilsomt om dette er den utslagsgivende faktoren til at Sverige oppnår en såpass mye bedre plassering enn Norge.

<sup>81</sup> Samferdselsdepartementet (2012b), s. 33.

allerede har gjennomgått en tidligfaseutredning og hvor de overordnede konseptene allerede er definert, slik vi ser eksempler på at det gjøres i dag.

### **6.1.2 Integrere konseptvalgutredningsprosessene i planbehandlingen etter plan- og bygningsloven**

To av hovedinnvendingene mot konseptvalgutredningsprosessen er at den i for liten grad er forpliktende, og at den ikke gir de nødvendige avklaringene med tanke på den påfølgende planleggingen etter plan- og bygningsloven. Som et svar på disse innvendingene er det blant annet foreslått at konseptvalgutredningsprosessen i større grad kan integreres i planleggingen etter plan- og bygningsloven, nærmere bestemt i arbeidet med kommunedelplanen.<sup>82</sup> Dette vil bidra til at arbeidet med konseptvalgutredninger følger kjente prosess- og beslutningsregler.<sup>83</sup> Samtidig vil en mer integrert konseptvalgutredningsprosess lede til bedre forankring og styrke forpliktelsene blant lokale og regionale aktører, hvilket vil redusere sannsynligheten for tidskrevende omkamper senere i planleggingsprosessen. Motstanderne av dette forslaget, blant dem flertallet i et arbeidsutvalg som i 2012 ble nedsatt av daværende samferdselsminister Magnhild Meltveit Kleppa (Sp) for å vurdere tiltak for å effektivisere planleggingen av store infrastrukturprosjekter, hevder imidlertid at det ikke er noen automatikk i at dette vil gi mer effektiv planlegging av transportprosjektene, da det ikke er gitt at en mer integrert konseptvalgutredningsprosess vil gi bedre overordnet styring enn med dagens ordning.<sup>84</sup>

### **6.1.3 Krav om teknisk kompetanse hos eksterne kvalitetssikrere**

Som det ble nevnt i forrige kapittel, er det en utfordring at de ansvarlige for den eksterne kvalitetssikringen av konseptvalgutredningene (KS1) ikke besitter tilstrekkelig teknisk kompetanse. Per i dag gjennomføres den eksterne kvalitetssikringen av konseptvalgutredninger av konsultantselskaper med rammeavtale med Finansdepartementet. For å sikre at også de tekniske forutsetningene i konseptvalgutredningene blir tilstrekkelig kvalitetssikret, vil et tiltak være at det stilles krav til teknisk kompetanse hos de eksterne konsulentene. Dette vil medføre at det tekniske planunderlaget i oversiktsplanene i større grad vil være i samsvar med de teknisk mer avgrensede problemstillingene som utredes under detaljplanleggingen og i byggefasen. Tiltaket kan kombineres med at ansvaret for å inngå rammeavtalene for den eksterne kvalitetssikringen kan flyttes til Samferdselsdepartementet, hvilket vil bidra til forsterket fokus på de særegne tekniske utfordringene som kjennetegner transportprosjekter.

## **6.2 Øke bruken av statlig planlegging**

Flere av utfordringene som ble omtalt i forrige kapittel kan relateres til spørsmålet om på hvilket forvaltningsnivå planmyndigheten bør ligge. Det ble blant annet påpekt at en desentralisert beslutningsstruktur, hvor kommunene er planmyndighet, bidrar til flere innsigelser og krevende koordineringsarbeid i forbindelse med prosjekter som krysser kommunegrensene.

Som et tiltak for å forbedre effektiviteten i planfasen er det derfor blitt foreslått å øke bruken av statlig planlegging. Selv om plan- og bygningsloven åpner for at staten kan utarbeide og vedta kommunedelplaner og reguleringsplaner for å sikre nasjonale interesser, er dette en ordning som

<sup>82</sup> Samferdselsdepartementet (2012b), s. 35-36.

<sup>83</sup> RIF (2012) «Effektivisering av plan- og beslutningsprosesser- et innspill fra rådgivende ingeniører», s. 14.

<sup>84</sup> Samferdselsdepartementet (2012b), s. 36.

kun unntaksvis benyttes i planleggingen av store transportprosjekter. En viktig årsak til dette synes å være at prinsippene om at beslutninger skal fattes på så lavt nivå som mulig, og at det skal være uavhengighet mellom planmyndighet og tiltakshaver, er innarbeidet i retningslinjer og i forståelsen av plan- og bygningsloven. Eksempelvis forutsettes det i gjeldende retningslinjer for planlegging av riks- og fylkesveier at statlig plan kun skal benyttes dersom den ordinære planprosessen ikke fører frem.<sup>85</sup>

I forslagene om økt bruk av statlig plan presiseres det i de fleste tilfeller at dette er et kortsiktig tiltak. En viktig begrunnelse for dette er at bruken av statlig plan bryter med prinsippene om lokalt selvstyre. Det er også stilt spørsmål ved om tidsbesparelsene ved økt bruk av statlig plan er betydelige nok til å rettferdiggjøre overføringen av planmyndighet fra kommunene til staten. Ved statlig plan vil man, på samme måte som ved kommunal plan, måtte forholde seg til forskriftene om medvirkning. Samtidig vil viktige strategiske beslutninger, som trasévalg, ved statlig plan måtte gjennomføres i forbindelse med reguleringsplanen hvor kravet til konsekvensutredninger er strengere enn ved kommunedelplaner.<sup>86</sup> Det er også tatt til orde for at det bør utformes et eget planregime for store vei- og jernbaneprosjekter, kjennetegnet av tidlige strategiske avklaringer gjennom statlige retningslinjer, krav til ferdigstillelsesår, tidlig og forpliktende medvirkning samt innsigelsesrett innenfor klare rammer.<sup>87</sup>

#### **6.2.1 Overføring av statlig planmyndighet**

Som øverste planmyndighet i plan- og bygningsaker er det i dag Miljøverndepartementet (MD) som er vedtaksmyndighet ved bruk av statlig plan og ved beslutning om statlig planprogram. For å få ned antall beslutningspunkter og derigjennom tidsbruken i planleggingen av transportprosjekter, kan man overføre denne myndigheten til sektordepartementet, som for transportsaker er Samferdselsdepartementet. Motstanderne av dette forslaget hevder på sin side at en overføring av statlig planmyndighet ikke er gitt å skape bedre effektivitet. Det fremholdes også at man istedenfor å overføre den statlige forvaltningen av plan- og bygningsloven til Samferdselsdepartementet, bør overføre ansvaret til Kommunal- og regionaldepartementet, som er statlig planmyndighet i saker som omhandler regional utvikling.

### **6.3 Mer forpliktende regionalt planforum**

I plan- og bygningsloven kan man lese at det i hver region *bør* være et regionalt planforum. Formålet med regionalt planforum er at statlige, regionale og kommunale interesser kartlegges og at interessene forsøkes samordnet i arbeidet med regionale og kommunale planer. Regional planmyndighet (fylkeskommunen) er ansvarlig for å opprette regionalt planforum hvor statlige og regionale organer og kommuner som berøres skal delta.

Som nevnt ved flere anledninger er en utfordring med dagens praksis i planleggingen av store transportprosjekter at retten til medvirkning i for liten grad resulterer i tidlige avklaringer om strategisk viktige forhold. På bakgrunn av dette er det foreslått å gjøre deltagelsen i regionalt

---

<sup>85</sup> Samferdselsdepartementet (2012b), s. 39.

<sup>86</sup> Vista (2012) s. 46.

<sup>87</sup> Vista (2012) s. 43.

planforum mer forpliktende.<sup>88</sup> Konkret vil dette kunne innebære at retten til å fremme innsigelse bortfaller ved manglende deltagelse i regionalt planforum.<sup>89</sup> Et annet tiltak for å styrke regionalt planforum som arena for strategisk avklaring i den tidlige planfasen har vært å integrere regionalt planforum i konseptvalgutredningsprosessen.

#### 6.4 Endringer i innsigelsesinstituttet

Mange av tiltakene for å effektivisere planleggingen av transportprosjekter ser ut til å være rettet mot å redusere faren for innsigelser i behandlingen av kommunedelplanen og reguleringsplanen. Tiltakene som er foreslått søker derfor i de aller fleste tilfeller å forplikte de regionale og statlige fagmyndighetene på et tidlig stadium av planleggingsprosessen. Et tiltak kan være å vesentlig redusere antallet statlige fagmyndigheter med innsigelseskompetanse i forbindelse med store transportprosjekter. Tiltaket må utformes slik at det ikke vil være i konflikt med forskriftene om medvirkning i planprosessen, eventuelt må også forskriftene tilpasses. Et annet spor kan være å øke takten i arbeidet med å samordne lovverket, hvor arbeidet med å trekke opp nye grenseflater mellom plan- og bygningsloven og særlovgivningen er et sentralt element.

##### 6.4.1 Adgangsbegrensninger for å fremme innsigelse

På tross av at det i dagens plan- og bygningslov er lagt begrensninger på adgangen til å fremme innsigelse, fremgår det i kapittel fire at bruken av innsigelsesinstituttet er relativt utstrakt i areal- og transportsaker. For få ned antall innsigelser er det, som vi så i forrige avsnitt, foreslått å gjøre adgangen til fremme innsigelse avhengig av deltagelsen i regionalt planforum. Dette fordrer imidlertid en formalisering av statusen til regionalt planforum. Et annet forslag er derfor at adgangen til å fremme innsigelser kobles opp mot deltagelsen i planarbeidet og høringene i forbindelse med konseptvalgutredningene. På samme måte som ved regionalt planforum går forslaget her ut på at adgangen til å fremme innsigelse bortfaller ved manglende deltagelse i arbeidet og høringen.<sup>90</sup>

##### 6.4.2 Økt statlig samordning av innsigelser

For å sikre at innsigelsesinstituttet praktiseres etter intensjonen, har miljøvernminister Bård Vegar Solhjell (SV) i brev nylig til landets fylkesmenn og fylkeskommuner foreslått en prøveordning, hvor staten, gjennom fylkesmannen, får ansvaret for å samordne innsigelser til kommunale arealplaner. Forslaget, som innebærer «at fylkesmannen får ansvaret for å samordne og fremme innsigelser til kommunale planer på vegne av staten i stedet for at regionale fagorgan skal fremme dem enkeltvis», vil ifølge statsråden bidra til større forutsigbarhet og viktige avklaringer om statens prioriteringer av sektormyndighetenes interesser i forbindelse med utarbeidelsen av kommunens arealplaner.<sup>91</sup>

<sup>88</sup> I hvilken grad dette vil medføre endringer i plan- og bygningsloven er ikke eksplisitt diskutert i rapporten som foreligger om regionalt planforum. Det er imidlertid verdt å merke seg at dagens formulering ikke påbyr regionalt planforum i forbindelse med store kommunegrenseoverskridende transportprosjekter.

<sup>89</sup> Vista (2012) s. 45.

<sup>90</sup> Vista (2012), s. 46

<sup>91</sup> Miljøverndepartementet (2013b) «Brev til fylkesmennene og fylkeskommunene»



## 7 Effektivisering og samfunnsøkonomisk lønnsomhet

Et viktig element i å skape en effektiv og bærekraftig transportsektor er å investere i prosjektene som gir den beste utnyttelsen av samfunnets ressurser. Det vil si, å investere i prosjekter som er samfunnsøkonomisk lønnsomme. Som en del av beslutningsgrunnlaget for politisk prioritering av transportprosjekter anvendes i dag *nyttekostnadsanalyser* (NKA). Nyttekostnadsanalyser er et verktøy som er utviklet for «[å] tallfeste alle positive og negative effekter av et tiltak i kroner så langt det lar seg gjøre, ut fra et hovedprinsipp om at en konsekvens er verdt det befolkningen til sammen er villig til å betale for å oppnå den. Dersom betalingsvilligheten for alle tiltakets nyttevirksomheter er større enn summen av kostnadene, defineres tiltaket som lønnsomt».<sup>92</sup>

Til tross for at samfunnsøkonomisk lønnsomhet er en viktig forutsetning for å optimalisere samfunnets ressursbruk, er ikke samfunnsøkonomisk lønnsomhet det eneste beslutningskriteriet for politikerne. Som grunnlag for politiske beslutninger vil derfor nyttekostnadsanalyser vanligvis suppleres med en kartlegging av såkalte ikke-prissatte konsekvenser og en analyse av tiltakets fordelings effekter. Ikke-prissatte konsekvenser omfatter en rekke konsekvenser av et tiltak, eksempelvis konsekvenser for bybildet og naturmiljøet. Som det fremgår av navnet innebærer ikke-prissatte konsekvenser at konsekvensene av et tiltak vurderes som vanskelige å identifisere eller at man av metodiske årsaker ikke anser det som forsvarlig å forsøke tallfeste konsekvensen av tiltaket. I Statens vegvesens metodehåndbok er ikke-prissatte konsekvenser inndelt i fem fagtema (landskapsbilde/bybilde, nærmiljø og friluftsliv, naturmiljø og kulturmiljø). Verdien fastsettes vanligvis ved hjelp av skalaer, hvor konsekvensene typisk rangeres som små, middels eller store.<sup>93</sup>

### 7.1 Samfunnsøkonomisk lønnsomhet av investeringer i infrastruktur

Det er en pågående diskusjon om hvorvidt dagens nyttekostnadsanalyser er egnet til å synliggjøre transportprosjekters reelle samfunnsøkonomiske lønnsomhet. Bakgrunnen for denne diskusjonen er at dagens beregningsmetode innebærer at svært få transportprosjekter kommer ut som samfunnsøkonomisk lønnsomme. Dette er antatt å legge en demper på investeringene. Tre av innvendingene har fått ekstra mye omtale. For det første: I beregningene av samfunnsøkonomisk lønnsomhet anvendes *kalkulasjonsrenten* som et uttrykk for investeringens markedsbestemte alternativkostnad, det vil si, den avkastningen de investerte midlene vil ha i beste alternative anvendelse med samme risiko. Kalkulasjonsrenten påvirkes av usikkerheten ved investeringen, der det i tillegg til den generelle makroøkonomiske risikoen beregnes en prosjektspesifikk risikopremie. Ved investeringer i infrastruktur benyttes i dag en kalkulasjonsrente på 4,0 prosent. Til sammenligning er det for Statens pensjonsfond utland «anslått forventet gjennomsnittlig avkastning på statsobligasjoner på 2,5 prosent og en risikopremie for aksjer på 2,5 prosent».<sup>94</sup> Dette innebærer at når man vurderer lønnsomheten i å investere oljeinntektene i infrastruktur opp mot å plassere pengene i pensjonsfondet, må infrastrukturprosjekter i dag kunne fremvise betydelig høyere forventet avkastning enn investeringene i pensjonsfondet.

Den andre kritikken som er rettet mot dagens nyttekostnadsanalyser er at det opereres med for korte analyseperioder for investeringer i infrastruktur sett i forhold til prosjektets levetid, det vil si, den perioden infrastrukturen faktisk vil yte en samfunnstjeneste. Forutsatt en positiv årlig netto nytte

<sup>92</sup> Finansdepartementet (2012) *NOU 2012:16 Samfunnsøkonomiske analyser*, s. 17.

<sup>93</sup> Statens vegvesen (2006) *Håndbok 140. Konsekvensanalyser*.

<sup>94</sup> Finansdepartementet (2012), s. 74.

i analyseperioden innebærer en kortere analyseperiode, alt annet likt, at transportprosjektets samfunnsøkonomiske lønnsomhet reduseres. Til nå har det vært vanlig å operere med en analyseperiode på 25 år og en teknisk levetid på 40 år, der fastsettelsen av restverdien, som er verdien ved analyseperiodens slutt, har vært basert på lineære avskrivninger.<sup>95</sup> Til sammenligning opererer det svenske Trafikverket med en analyseperiode på 40 år. I tråd med anbefalingene i NOU 2012: 16 *Samfunnsøkonomiske analyser*, skrevet av et utvalg ledet av Kåre Hagen på vegne av Finansdepartementet (Hagen-utvalget), vil det, tatt i betraktning usikkerheten om fremtidige virkninger av transportprosjekter, også i Norge være rimelig å innføre en analyseperiode på 40 år med en teknisk levetid på 75 år for veiprojekter, hvor det er en gradvis reduksjon i avkastningskravet.<sup>96</sup> For jernbaneprojekter opereres det for tiden med en analyseperiode på 75 år.

En siste innvending mot dagens nyttekostnadsanalyser er at de i for liten grad tar hensyn til såkalt *mernytte*. Mernytte kan defineres som «nytte som ikke er inkludert i nyttekostnadsanalyser i transportsektoren med dagens beregningsverktøy, og som forårsakes av brudd på beregningsverktøyets forutsetning om fullkommen konkurranse og fravær av eksternaliteter i berørte markeder, samt av dets mangelfulle modellering av bedriftenes og husholdningenes tilpasninger til transportforbedringer på lang sikt».<sup>97</sup> Som det fremgår av definisjonen av mernytte, er det en rekke begrensninger med dagens nyttekostnadsanalyser som potensielt kan redusere et transportprosjekts mernytte og derigjennom dets samfunnsøkonomiske lønnsomhet. Da en omtale av alle begrensningene vil bli både teknisk og svært omfattende, vil betydningen av mernytte illustreres gjennom en kort omtale av ett av elementene, nemlig *produktivitetsveksten* som er antatt å følge av investeringer i transportinfrastruktur.<sup>98</sup>

Gjennom å investere i infrastruktur antas det at man kan oppnå produktivetsgevinster gjennom såkalte fortettingsmekanismer.<sup>99</sup> Eksempler på fortettingsmekanismer er mer velfungerende vare- og arbeidsmarkeder, samt bedret kunnskapsspredning blant bedrifter. Ifølge Dehlin m.fl. (2012), som gjennom statistiske studier av kommunedata, finner at produktiviteten i norske bedrifter er relativt høy i områder med høy grad av økonomisk tetthet, er produktivetsgevinster som følge av fortetting i liten grad tatt hensyn til i dagens nyttekostnadsanalyser.<sup>100</sup> Alt annet likt bidrar dette til å redusere den samfunnsøkonomiske lønnsomheten ved å redusere de positive virkningene av transportprosjektet. Det understrekes imidlertid at det er en utfordring å tallfeste i hvilken grad slike effekter er inkludert, noe som gjør det vanskelig å angi hvor stor del av produktivitetseffektene som skal legges til dagens nyttekostnadsregnskap uten fare for dobbelttelling.

### 7.1.1 Effektivisering og lønnsomhet. Et eksempel.

Det finnes flere sammenhenger mellom samfunnsøkonomisk lønnsomhet og hvordan et veiprojekt planlegges og bygges. Et veiprojekt kan bygges ut som parseller, slik tilfellet ofte er i Norge i dag,

<sup>95</sup> Samme prosentvise avskrivningsrate hvert år i analyseperioden.

<sup>96</sup> Finansdepartementet (2012), s. 83.

<sup>97</sup> COWI (2012) «Mernytte av samferdselsinvesteringer», s. 3.

<sup>98</sup> For mer om begrensningene i dagens nytte-kostnadsanalyser, se COWI (2012).

<sup>99</sup> I samfunnsøkonomisk terminologi omtales dette ofte som agglomerasjonseffekter. For en detaljert diskusjon om disse effektene, se Dehlin, Fredrik, Arve Halseth og Hanne Samstad (2012) «Samferdselsinvesteringer og verdiskaping». *Samfunnsøkonomen*, nr. 7

<sup>100</sup> Dehlin mfl. (2012), s. 43.

eller som et større og mer sammenhengende prosjekt.<sup>101</sup> Et vanlig argument mot parsellutbygging er at veiutbyggingen tar for lang tid, og at denne utbyggingsmodellen fører til økte oppstarts- og avslutningskostnader i forbindelse med byggingen av veien. Parsellutbygging er antatt å være en konsekvens av årlige bevilgninger, hvor det på bakgrunn av politiske dragkamper oppstår usikkerhet ved timingen og størrelsen på fremtidige bevilgninger.

Hvor lang tid det tar å planlegge og bygge et veiprojekt, vil påvirke den samfunnsøkonomiske lønnsomheten til prosjektet. Lang planleggings- og byggetid vil føre til en tidsforskyving av nytte ut i perioden, noe som reduserer lønnsomheten, dersom man regner med en fast analyseperiode. Årsaken til dette er at nytte i dag vektlegges mer enn nytte i morgen. I økonomien omtales dette som diskontering og innebærer at man setter en verdi på «tapet» av mulig fortjeneste ved å motta penger i morgen som man ellers kunne brukt til investeringer med avkastning. Tidsforskyvingen vil på den andre siden føre til at kostnadene reduseres målt i dagens verdi siden en krone i dag er mer verdt enn en krone i morgen.

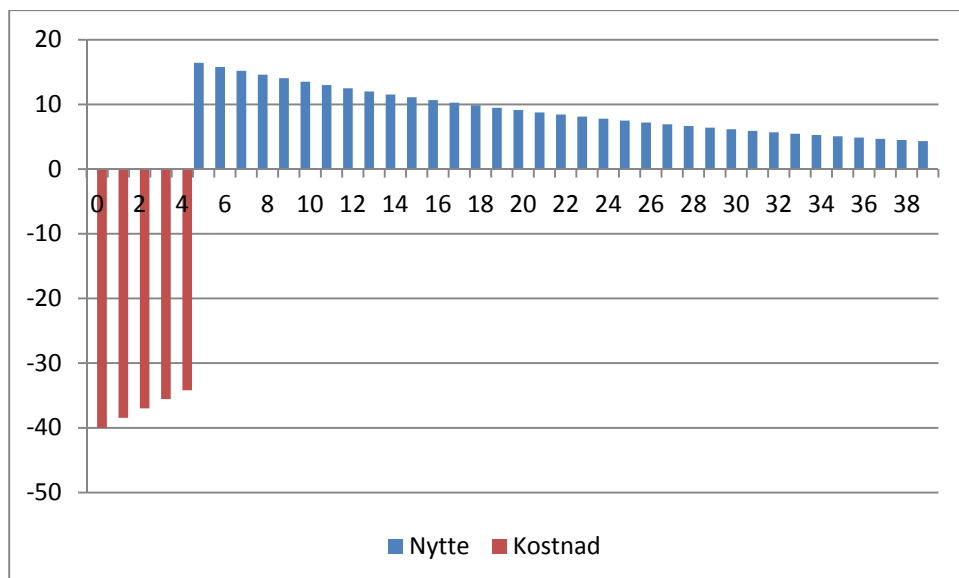
For å illustrere hvordan byggetiden påvirker den samfunnsøkonomiske lønnsomheten vil vi se på et eksempel. La oss anta at vi ser på det samme prosjektet i to tilfeller.

- I det ene tilfellet er byggetiden 5 år, mens i det andre er byggetiden 15 år.
- Prosjektet koster 200 kroner å bygge. Kostnadene fordeler seg likt over byggeperioden. Vi ser bort fra andre kostnader knyttet til drift og vedlikehold og skattekostnad.
- Prosjektet antas å gi en årlig nytte på 20 kroner hvert år når det er ferdigstilt.
- Kalkulasjonsrenten er satt til 4 prosent og analyseperioden er 40 år. Vi regner ikke restverdi på infrastrukturen etter 40 år.
- Vi antar også at veien er vedtatt bygget, og at det er behov for veikapasiteten slik at det ikke er over- eller underkapasitet etter at veien er bygget.

I tilfelle 1 vil den årlige investeringen være 40 kroner per år i 5 år (i periode 0-kroner).<sup>102</sup> Nyttens av tiltaket hentes ut de resterende 35 årene. I figur 10 kan en se hvordan nytten og kostnadene fordeler seg over analyseperioden.

<sup>101</sup> Parsell er her å forstå som en delstrekning av et vei- eller jernbaneprojekt, hvor anleggsvirksomheten foregår parallelt eller suksessivt.

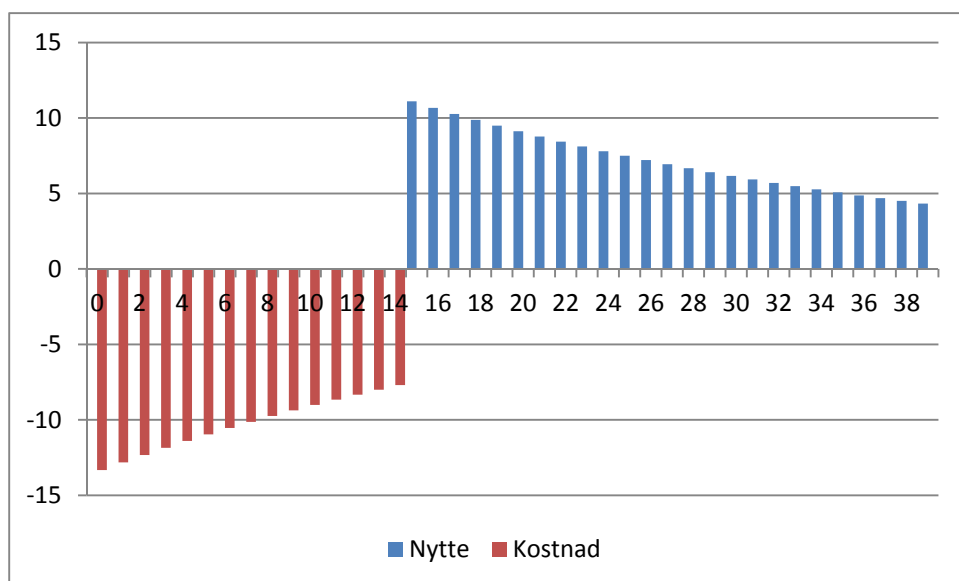
<sup>102</sup> Når man skal vurdere prosjekter hvor kostnader og nytte strekker seg over tid, må man gjøre anslagene sammenlignbare. Det er derfor vanlig å omregne fremtidige kostnader og nytte på ett bestemt tidspunkt. Dette gjøres ved å justere for inflasjonen eller en annen omregningsfaktor. I dette eksemplet er kostnadene som løper i år 1,2,3,4 omregnet til kostnader i år 0.



Figur 10: Nytte og kostnad (eksempel 1)

I tilfelle 1 vil den samlede (neddiskonterte) kostnaden bli 185 kroner, mens den (neddiskonterte) nytten vil være på 319 kroner. Dette gir en netto nytte på 134 kroner.

I tilfelle 2 fordeles kostnadene over 15 år. Dette tilsvarer at den årlige investeringen er på i overkant av 13 kroner (i periode 0-kroner). Prosjektet vil begynne å utløse nytte fra år 15. Nedenfor er tilsvarende figur som for tilfelle 1 vist.



Figur 11: Nytte og kostnad (eksempel 2)

I tilfelle 2 er den samlede neddiskonterte nytten på 180 kroner (i periode 0-kroner) og kostnadene er på 156 kroner (i periode 0-kroner). Nettonytten er da på 24 kroner.

## 7.2 Effektivisering og økonomiske presseffekter

Det er antatt at større aktivitet innen transportsektoren i Norge vil kunne bidra til økt etterspørsel med påfølgende vekst i inflasjonen. Hvor sterke presseeffektene vil bli er imidlertid sterkt avhengig av kapasitetsutnyttelsen i anleggsmarkedet.<sup>103</sup> I et nasjonalt perspektiv vil kapasitetsutnyttelsen i anleggsbransjen, gitt god tilgang på anleggsmaskiner og annet kapitalutstyr, i stor grad påvirkes av i hvilken utstrekning det kan anvendes utenlandsk arbeidskraft i utbyggingen av transportinfrastruktur.<sup>104</sup> Tilbudet av og kostnadene ved utenlandsk arbeidskraft vil påvirkes av de økonomiske forholdene i landene det er aktuelt å importere arbeidskraft fra. For eksempel vil lavkonjunktur i Europa, alt annet likt, medføre økt tilbud av og lavere kostnader for europeisk arbeidskraft.

Hvordan vil så effektivisering av transportsektoren påvirke styrken på presseeffektene som følger ved økt aktivitet? I lys av ovennevnte forhold, vil kanskje det viktigste resultatet av effektiviseringen i transportsektoren være at planleggingen resulterer i kontrakter som er tilstrekkelig store for å være interessante for utenlandske entreprenører. Utenlandske entreprenører vil, på grunn av høyere risiko og oppstartskostnader enn deres norske konkurrenter har, kreve at kontraktene er av en viss størrelse for å sikre dekning av, relativt sett, høyere oppstartskostnader. I tillegg vil utenlandske entreprenører, som kompensasjon for høyere finansiell og politisk risiko enn norske entreprenører, oppjustere kravene til fremtidig avkastning. Dette vil, alt annet likt, gjøre norske infrastrukturprosjekter mindre attraktive, fordi disse prosjektene da fremstår som mindre konkurransedyktige sammenlignet med andre investeringsmuligheter.

Som nevnt over, kan investeringer i infrastrukturen bidra til å øke produktiviteten i samfunnet. I flere økonomiske studier er det avdekket at vekst i produktivitet reduserer inflasjonen. Blant annet kommer Becker og Gordon (2005) frem til at en økning i produktiviteten på ett prosentpoeng medfører en reduksjon i inflasjonen på ett prosentpoeng.<sup>105</sup> Forklaringen på at produktivitetsvekst kan redusere inflasjonen er at man ved høyere produktivitet på sikt øker vekstevnen i økonomien ved at økningen i bruttonasjonalproduktet er høyere enn økningen i kapitalforbruket og sysselsettingen. Gitt at forbedret effektivitet i transportsektoren medfører at flere prosjekter realiseres raskere og til lavere kostnader, synes det derfor som om en effektivisering i transportsektoren, på sikt, kan bidra til å senke presseeffektene i norsk økonomi.

Et annet argument som er blitt brukt for at økte investeringer i infrastruktur ikke nødvendigvis vil bidra til økte presseeffekter i norsk økonomi, er at investeringer i infrastrukturprosjekter i dag blir behandlet som offentlig forbruk og ikke som en investering som på sikt vil øke produktiviteten og verdiskapningen i samfunnet. På bakgrunn av dette har blant annet FrP gått inn for å sidestille samfunnsøkonomisk lønnsomme investeringer i infrastruktur med statens investeringer i statseide selskaper eller plasseringer i utenlandske aksjer og obligasjoner. Ved å omdefinere investeringer i infrastruktur til såkalt «formuesom plassering» innebærer det at lønnsomme investeringer i transportinfrastruktur, på lik linje med plassering av oljeformuen i børsnoterte selskaper som Statoil og Yara, tas ut av det ordinære statsbudsjettet. Resultatet av dette vil være at lønnsomme investeringer i infrastruktur unntas fra handlingsregelen, som statens børsinvesteringer.

<sup>103</sup> Econ Pöyry (2009) «Utbygging av E39 Kyststamvegen og press i økonomien», s.19.

<sup>104</sup> For de regionale presseeffektene vil også mobiliteten på innlands arbeidskraft spille inn.

<sup>105</sup> Becker, Ian og Robert Gordon (2005) «Where did the productivity growth go? Inflation dynamics and the distribution of income.» National Bureau of economic research. Cambridge, Massachusetts.

Motstandere til forslaget fra FrP peker på sin side at det er substansiell forskjell mellom å investere i «passive» objekter som aksjer, og å investere i prosjekter som vil generere økt etterspørsel etter kapitalvarer og arbeidskraft.

## 8 Nye modeller i norsk transportsektor – en oppsummering

Som vi slo fast i kapittel fire er hovedproblemet med dagens organiserings- og finansieringsmodell at den i for liten grad sikrer forutsigbar finansiering. Dette gir usikkerhet i planleggingen og oppstykket bygging av infrastrukturen. Det er også mye som tyder på at dagens organisering, med et 50-talls bompengeselskaper, innebærer unødvendig høye innkrevings- og finansieringskostnader av norske veiprojekter. Et planleggingsregime kjennetegnet av manglende og uforpliktende medvirkning i tidligfasen, og mangelfull samordning mellom plan- og bygningsloven og sektorlovgivningen, bidrar på sin side til mange og tidkrevende innsigelser, og økte planleggingskostnader. Kompetanse- og kapasitetsproblemer og faglig uenighet i og mellom etatene resulterer dessuten i omkamper og lav plankvalitet.

I kapittel fem ble alternative organiserings- og finansieringsmodeller drøftet i lys av utfordringen om å sikre forutsigbar finansiering. Kapittel seks tok på sin side for seg mulige løsninger på effektivitetsproblemer i dagens planleggingsregime, hvor spesielt tiltak som sikrer tidligere og mer forpliktende medvirkning, og mer helhetlig planlegging gjennom bruk av statlig plan, ble omtalt.

For å legge til rette for høyere effektivitet i norsk transportsektor, vil det trolig være nødvendig å se på kombinasjoner av tiltak innenfor organisering, finansieringsmodeller og forbedringer av planleggingsprosessene. Vi vil i dette kapitlet presentere to slike alternative løsninger. Felles for de begge er at de vil legge til rette for effektivisering av planleggingen samtidig som det etterstrebes å sikre forutsigbar finansiering for de store infrastrukturprosjektene gjennom å opprette aksjeselskaper.

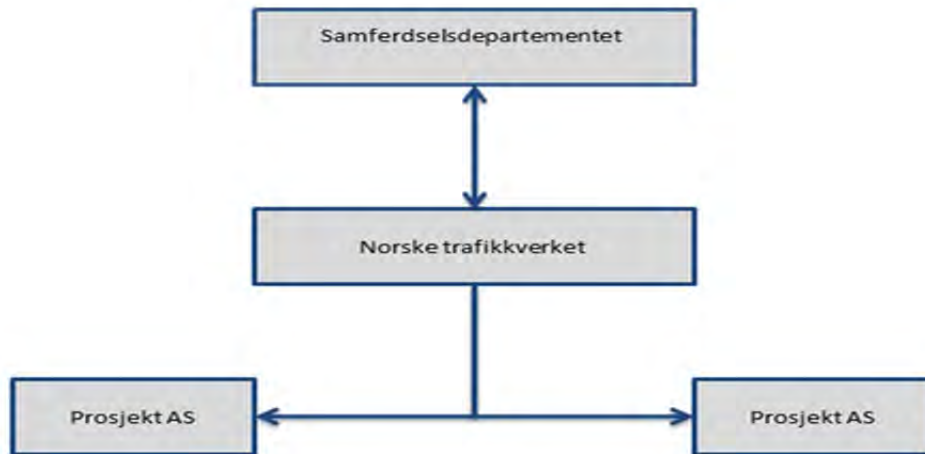
Det er viktig å understreke at modellene som presenteres neppe vil løse alle utfordringene i transportsektoren. Flere av de identifiserte problemstillingene kan trolig ikke løses uten endringer i lovverket. Og i forhold til *praktisering* av lovverk og styringsdokumenter, vil dette delvis kunne løses gjennom å omorganisere dagens departementer og etater med det for øye å skape nye og bedre samhandlings- og insentivstrukturer. Dette går vi ikke nærmere inn på i vurderingene av de alternative modellene.

### 8.1 Trafikkverkmodellen: Norsk trafikkverk med statsaksjeselskaper for store prosjekter

Selv om opprettelsen av Trafikverket ikke har løst alle problemene i svensk transportsektor, synes det å være enighet om at sammenslåingen har gitt seg utslag i at det planlegges mer helhetlig. Som det fremgår av figur 12, innebærer Trafikkverkmodellen derfor at transportetatene slås sammen til et trafikkverk etter modell fra det svenske Trafikverket. Den nye etaten vil, som etatene er i dag, være underlagt Samferdselsdepartementet.

På samme måte som i Østerrike, hvor den østerrikske regjeringen (samferdselsministeriet) og det statlige aksjeselskapet Asfinag, i samarbeid, utarbeider investeringsprogrammet, vil nasjonale transportplaner utarbeides i samarbeid mellom Samferdselsdepartementet og trafikverket.

Kombinert med en overføring av statlig planmyndighet i transportsaker fra Miljøverndepartementet til Samferdselsdepartementet vil dette sørge for en sterkere koherens mellom planleggingen og styringen av transportsektoren. Blant annet vil Samferdselsdepartementet kunne forsere behandlingen av innsigelsessaker i forbindelse med store prosjekter som anses som særlig viktige å få med i de nasjonale planene.<sup>106</sup>



Figur 12: Trafikkverksmodellen med prosjektbaserte aksjeselskap

I likhet med Trafikkverket i Sverige, vil trafikkverket ha en egen avdeling med ansvar for store prosjekter. Denne avdelingen vil ha koordineringsansvar for planleggingen, herunder å sikre tilstrekkelig medvirkning fra berørte kommuner, fylkeskommuner og offentlige instanser med rett til å fremme innsigelse i plansaker. Inntil et nytt planregime for store prosjekter er på plass går det i trafikkverkmodellen inn for at Samferdselsdepartementet, som øverste planmyndighet i transportsaker, i tråd med plan- og bygningslovens § 6-4 vedtar planer for store vei- og jernbaneprosjekter. For å sikre tilfredsstillende teknisk kompetanse i den eksterne kvalitetssikring vil trafikkverket, etter fullmakt fra Samferdselsdepartementet, bli gitt ansvar for å inngå rammeavtaler om ekstern kvalitetssikring (KS1).

I utbyggingen av store vei- og jernbaneprosjekter foreslås det i denne modellen at det opprettes prosjektbaserte statlige aksjeselskap. Eksempler på dette vil kunne være et aksjeselskap for E39 eller et Follobanen AS. Forvaltningsansvaret for selskapene vil ligge i trafikkverkets avdeling for store prosjekter. Samferdselsdepartementet vil imidlertid måtte stå som formell eier av selskapene. Etatsledelsen kan gis fullmakt til å utpeke styremedlemmer til selskapene på vegne av Samferdselsdepartementet.

For å sikre forutsigbar finansiering samtidig som man opprettholder en viss politisk styring, vil finansieringen av de statlige aksjeselskapene primært skje gjennom offentlige bevilgninger (kanalisert gjennom trafikkverkets budsjetttrammer) og lånefinansiering. Lånefinansieringen vil skje gjennom opptak av obligasjonslån med statlig garanti. Selskapene kan benytte bompengefinansiering som nedbetaling av lånegjelden. For store prosjekter med en viss varighet, vil det kunne være aktuelt å åpne for at institusjonelle investorer som livselskaper og pensjonskasser kan bidra med

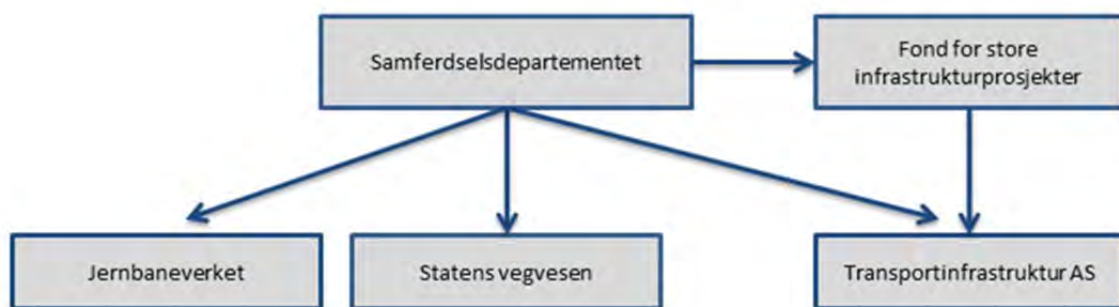
<sup>106</sup> Dette forslaget innebærer at planleggingsressurser må overføres fra Miljøverndepartementet til Samferdselsdepartementet.

finansiering.<sup>107</sup> For å sikre politisk styring med prosjektene anser vi det som nødvendig at det i selskapenes vedtekter settes en øvre grense for hvor stor eierandel private investorer kan ha i selskapet. Selskapene kan også gis fullmakt til å inngå OPS med private konsortier, hvilket blant annet vil lede til juridisk bindende kontrakter med en tredjepart.

Trafikkverkmodellen vil kreve til dels store endringer i organisasjonsstrukturen med tilhørende implementerings- og omstillingskostnader. I lys av den svenske riksrevisjonens rapport om Trafikverket, viser det seg også at en omorganisering ikke nødvendigvis medfører en praksis som er i tråd med mål- og styringsdokumentene. Den viktigste ulempen med Trafikkverkmodellen, slik den foreligger her, er imidlertid at den potensielt kan bidra til at kommunenes medvirkning i planleggingsprosessen blir mindre. Modellen innebærer også en relativt stor konsentrasjon av beslutningsmakt på det statlige nivået. Eventuelle effektiviseringsgevinster må derfor veies opp mot de politiske kostnadene som kan følge av mindre lokal styring eller tilpasninger for å sikre dette.

## 8.2 Alpemodellen: Fondsfinansiert med statsaksjeselskap for store prosjekter

En annen modell som kan vurderes er en modell som på mange områder ligner den som anvendes i Sveits og Østerrike. Denne modellen er illustrert i figur 13.



Figur 13: Alpemodellen med fondsfinansiering av store infrastrukturprosjekter

Til forskjell fra Trafikkverksmodellen, innebærer Alpemodellen at Statens vegvesen og Jernbaneverket består som egne etater. Imidlertid vil byggherrerollen ved store prosjekter flyttes ut av etatene og inn i et eget utbyggingselskap. Det nye selskapet, for enkelthetsens skyld kalt Transportinfrastruktur AS, vil være et statlig heleid utbyggingselskap, på lik linje med Asfinag i Østerrike.

Ved å overføre byggherrerollen for store infrastrukturprosjekter til et eget statsaksjeselskap vil man kunne rendyrke etatens planleggingsfunksjon. Etatene vil i samarbeid med Transportinfrastruktur AS, fortsette å være ansvarlige for å utarbeide forslag til nasjonale transportplaner. Etatene vil også fortsette å bekle byggherrerollen ved mindre vei- og jernbaneprosjekter, herunder ved utbygging av fylkesveinettet. I likhet med i Trafikkverksmodellen forutsettes det i Alpemodellen at Samferdselsdepartementet overtar oppgaven som øverste planmyndighet fra Miljøverndepartementet i transportsaker. Samferdselsdepartementet vil også ha ansvar for å forvalte rammeavtalene knyttet til ekstern kvalitetssikring (KS1).

<sup>107</sup> Da de prosjektbaserte aksjeselskapene vil avvikles når prosjektet er ferdigstilt anses det at prosjektene må ha en viss varighet for å være interessante som investeringsobjekter for langsiktige investorer som livselskap og pensjonskasser.



Under forutsetning av at Transportinfrastruktur AS skal bestå over en lengre periode vil det være naturlig å flytte planleggingsressurser over til selskapet. Dette er også tilfellet i Østerrike, hvor Asfinag står for detaljplanleggingen. Transportinfrastruktur AS vil, innenfor rammene av den nasjonale transportplanen og på bakgrunn av samfunnsøkonomisk lønnsomhet, stå fritt til å prioritere hvilke prosjekter som skal realiseres. Selskapet bør også, dersom det ses på som nødvendig, gis fullmakt til å kunne inngå OPS-kontrakter med private konsortier. Da prosjektene i porteføljen til Transportinfrastruktur AS vil være store, kommunegrenseoverskridende vei- og jernbaneprosjekter anbefales det, i likhet med i Trafikkverksmodellen, at det benyttes statlig plan inntil et eget planregime for store vei- og jernbaneprosjekter på plass.

Finansieringen av Transportinfrastruktur AS kan skje gjennom opprettelsen av et infrastrukturfond. Fondet vil forvaltes av Samferdselsdepartementet. Sammenlignet med for eksempel Statens pensjonsfond utland, hvor det i teorien kun er overskuddet som benyttes, vil fondet for store infrastrukturprosjekter sannsynligvis måtte trekke på selve fondskapitalen. Grunnen til dette er at det vil være svært kostnadskrevende å bygge opp et infrastrukturfond stort nok til å kunne basere seg på samme modell som Statens pensjonsfond utland. På bakgrunn av dette vil fondet måtte tilføres kapital hvert år. Vi anbefaler at fondskapitalen primært bygges opp gjennom offentlige bevilgninger, herunder øremerkede bil- og drivstoffavgifter som i Sveits. I tillegg kan omplassering av statlig formue, som i dag er investert i statlige selskaper innen sektoren, benyttes. Gjennom dette opprettholdes en viss politisk innflytelse over rammene til de store infrastrukturprosjektene.

Som for de prosjektbaserte infrastrukturetselskapene i Trafikkverksmodellen bør det imidlertid åpnes for at institusjonelle investorer, som livselskaper og pensjonskasser kan investere i fondet. Dette er mulig i dag innen kraftinfrastruktur og kraftselskaper. Da investeringer i infrastrukturfond anses som passive investeringer, vil det ikke legges føringer på andelen privat eierskap i fondet. I lys av erfaringene fra Sveits, hvor innretning på FinöV-fondet har resultert i en kraftig oppbygging av gjeld, bør muligheten for lånefinansiering av fondet begrenses.

En innvending som er blitt brukt mot den sveitsiske modellen er at infrastrukturfondet har bidratt til en krysssubsidiering, hvor brukerne av veiene, gjennom veiavgifter og bompenger, finansierer jernbaneinfrastrukturen. Dette problemet kan delvis løses gjennom at det i fondets regnskap opprettes et skille mellom vei og jernbane, hvor inntekter og utgifter spesifiseres. Sett fra et miljøperspektiv vil imidlertid krysssubsidiering av jernbanen ikke være fullt så problematisk, da dette vil underbygge politikken om at mer transport skal løftes fra vei over på jernbane.

### **8.3 Oppsummering: 10 anbefalinger for en mer effektiv transportsektor**

Denne rapporten konkluderer med at det er nødvendig å se på alternative organiserings- og finansieringsmodeller for å sikre mer forutsigbar finansiering av planleggingen og byggingen av store infrastrukturprosjekter. Ved siden av dette må det innføres tiltak som sikrer en mer helhetlig planlegging og som reduserer tidsbruken i planleggingsprosessen. En gjennomsnittlig planleggingstid på 10 år er for lang tid.

Det foreligger i dag en rekke alternative organiserings- og finansieringsmodeller til dagens etatsbaserte og bevilgningsstyrte transportsektor. Flere av modellene er allerede i anvendelse i land som i internasjonale målinger kommer adskillig bedre ut enn Norge. I rapporten har vi forsøkt å anskueliggjøre hvordan disse modellene kan overføres til Norge gjennom å se på en trafikkverksmodell og en

alpemodell. I modellene er det lagt opp til en kombinasjon av elementer fra organiserings- og finansieringsmodellene som ble omtalt i kapittel fem.

Uavhengig av modell anbefales følgende tiltak for å forbedre planleggingen, finansieringen og organiseringen i norsk transportsektor:

- Nasjonal transportplan gjøres budsjettmessig forpliktende for hele 10 års-perioden.
- Sikre mer helhetlig planlegging av store infrastrukturprosjekter gjennom enten å opprette et norsk trafikkverk eller å etablere et statlig norsk aksjeselskap etter modell fra Østerrike.
- Reell prosjektfinansiering for store infrastrukturprosjekter gjennom å opprette statlige aksjeselskap med mulighet for lånefinansiering og private investorer.
- Kun å gjennomføre konseptvalgutredninger ved reelle alternativer. Ekstern kvalitetssikring av tverrfaglige miljøer med både økonomisk og teknisk kompetanse.
- Økt bruk av statlig plan ved store infrastrukturprosjekter, herunder overføring av statlig planmyndighet fra Miljøverndepartementet til Samferdselsdepartementet.
- Gjøre regionalt planforum obligatorisk ved planlegging av store infrastrukturprosjekter. Styrke planforumet som arena for forpliktende og strategiske avklaringer i tidligfase.
- Koble retten til innsigelse til deltakelse i regionalt planforum.
- Øke bruken av offentlig-privat samarbeid ved store infrastrukturprosjekter.
- Vurdere fond med private investorer som f.eks. livselskaper og pensjonskasser.
- Redusere antall bompengeselskaper ved å opprette regionale selskaper.

## Referanser

- Analyse & Strategi (2013) Nasjonal transportplan. Status 2013.
- Arbeids- og administrasjonsdepartementet (2002) *NOU 2003:34. Mellom stat og marked.*
- Asfinag (2013) «Über uns», <http://www.asfinag.at/ueber-uns>
- Asplan Viak/Agenda Kaupang (2012) «Innsigelsesinstituttets påvirkning på lokalt selvstyre».
- Becker, Ian og Robert Gordon (2005) «Where did the productivity growth go? Inflation dynamics and the distribution of income». National Bureau of economic research. Cambridge, Massachusetts.
- Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie (2012) «Klug investieren, verantwortungsvoll sparen».
- T. Christensen, M. Egeberg, H.O. Larsen, P. Læg Reid og P.G. Roness (2002) *Forvaltning og politikk*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Christensen, Tom og Per Læg Reid (2007) *Transcending New Public Management, The Transformation of Public Sector Reforms*. Aldershot, England: Ashgate.
- Tom Christensen, Per Læg Reid, Paul G. Rosness og Kjell Arne Røvik (2006) *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget.
- COWI (2012) «Mernytte av samferdselsinvesteringer».
- Dehlin, Fredrik, Arve Halseth og Hanne Samstad (2012) «Samferdselsinvesteringer og verdiskaping» *Samfunnsøkonomen*, nr. 7.
- DIFI (2011) «Transportinfrastruktur i Sverige, Finland og Danmark. Forvaltning og styring».
- Direktoratet for økonomistyring (2013) «Veiledningsnotat om statlige fond».
- Econ Pöyry (2008) «Nye modeller for finansiering av jernbaneinfrastruktur».
- Econ Pöyry (2009) «Utbygging av E39 Kyststamvegen og press i økonomien».
- Finansdepartementet (2003) *NOU 2003:6. Hva koster det?*
- Finansdepartementet (2011) «Veileder i etatsstyring»
- Fiskeri- og kystdepartementet (2012) *Prop. 1 S.*
- Jernbaneverket (2012) «Om oss»  
[http://www.jernbaneverket.no/no/Om-oss/Om\\_jernbaneverket/Utbyggingsdivisjonen/](http://www.jernbaneverket.no/no/Om-oss/Om_jernbaneverket/Utbyggingsdivisjonen/)
- Kjellberg og Reitan (2002) *Studiet av offentlig politikk – En innføring*. Tano.
- Kommunal- og regionaldepartementet (2005) *NOU 2005:12. Mer effektiv bygningslovgivning II.*
- Kystverket (2013a) «Om Kystverket»  
<http://www.kystverket.no/Om-Kystverket/Kva-er-Kystverket/Organisering/>
- Kystverket (2013b) «Om Kystverket»  
<http://www.kystverket.no/Om-Kystverket/Kva-er-Kystverket/Verksemd/>
- Loxley, Salim J. (2009) “An Analysis of a Public-Private Sector-Partnership: The Confederation Bridge”.
- Miljøverndepartementet (2009a) «Planlegging etter plan- og bygningsloven»
- Miljøverndepartementet (2009b) «Innsigelse til kommunedelplan for E16 på strekningen Bjørnum- Skaret i Bærum kommune»

[http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/tema/planlegging\\_plan-og\\_bygningsloven/kommuneplanlegging/innsigelsessaker/2009/innsigelse-til-kommunedelplan-for-e16-pa.html?id=568006](http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/tema/planlegging_plan-og_bygningsloven/kommuneplanlegging/innsigelsessaker/2009/innsigelse-til-kommunedelplan-for-e16-pa.html?id=568006)

Miljøverndepartementet (2013a) «Myndigheter med innsigelseskompetanse i plansaker etter plan- og bygningsloven, [http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/dok/andre/brev/utvalgte\\_brev/2009/myndigheter-med-innsigelseskompetanse-i-.html?id=588609](http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/dok/andre/brev/utvalgte_brev/2009/myndigheter-med-innsigelseskompetanse-i-.html?id=588609)

Miljøverndepartementet (2013b) «Brev til fylkesmennene og fylkeskommunene»

Nærings- og handelsdepartementet (2010-2011) *Stortingsmelding 13. Aktivt eierskap – norsk statlig eierskap i en global økonomi*, s. 26-27.

Næringslivets Hovedorganisasjon (2012) *Samferdselsløftet. Næringslivets transportplan 2014-2023*.

Plan- og bygningsetaten, Oslo kommune (2012) «Tilleggsutredninger for Follobane», <http://web102881.pbe.oslo.kommune.no/saksinnsyn/showfile.asp?fileid=3646432>

Riksrevisionen (2012) "Statens satsninger på transportinfrastruktur- valuta för pengerna?"

Rådgivende ingeniørers forening (2012) «Effektivisering av plan- og beslutningsprosesser- et innspill fra rådgivende ingeniører».

Samferdselsdepartementet (2008-2009) «St.prp. nr. 72. Om nokre saker på Samferdselsdepartementets område».

Samferdselsdepartementet (2012a) *Prop. 1 S*.

Samferdselsdepartementet (2012b) «Effektivisering av planprosessen i store samferdselsprosjekter

Statens vegvesen (2006) *Håndbok 140. Konsekvensanalyser*.

Statens vegvesen (2012) «Effektivisering av planlegging. Forprosjekt.»

Statens vegvesen (2013a) «Planlegging»,

[http://www.vegvesen.no/Fag/Veg+og+gate/Planlegging/Konseptvalgutredninger+\(KVU\)+og+\(KS1\)](http://www.vegvesen.no/Fag/Veg+og+gate/Planlegging/Konseptvalgutredninger+(KVU)+og+(KS1))

Statens vegvesen (2013b) «Planlegging»,

<http://www.vegvesen.no/Fag/Veg+og+gate/Planlegging/Kommunedelplan+-+konsekvensutredninger>

Statens vegvesen (2013c) «Planlegging»,

<http://www.vegvesen.no/Fag/Veg+og+gate/Planlegging/Reguleringsplan>

Trafikverket (2013) *Årsredovisning 2011*,

[http://publikationswebbutik.vv.se/upload/6658/2012\\_082\\_trafikverkets\\_arsredovisning\\_2011.pdf](http://publikationswebbutik.vv.se/upload/6658/2012_082_trafikverkets_arsredovisning_2011.pdf)

Transportøkonomisk institutt (2007) «Evaluering av OPS i vegsektoren»

UVEK (2013) «Die Finanzierung des öffentlichen Verkehrs im Überblick»,

<http://www.uvek.admin.ch/dokumentation/00476/02524/03146/index.html?lang=de>

Vista (2012a) «Finansering, effektivitet og styring Alternative finansierings- og organiseringsformer for transportinfrastruktur»

Vista (2012b) «Ti punkter for raskere planprosesser»

World Economic Forum (2011-2012) *World Competitiveness Report*.