



Rapport 0604

Lage Lyche og Svein Bråthen

**Finansieringsstrategi knyttet til samferdsel
i Møre og Romsdal fylke**



MØREFORSKING
Molde AS

Lage Lyche og Svein Bråthen

*FINANSIERINGSSTRATEGI KNYTTET TIL SAMFERDSEL I
MØRE OG ROMSDAL FYLKE*

Rapport 0604

ISSN 0806-0789
ISBN 82-7830-090-9
Møreforskning Molde AS
Mars 2006

Tittel: Finansieringsstrategi knyttet til samferdsel i Møre og Romsdal fylke
Forfatter(-e): Lage Lyche og Svein Bråthen
Rapport nr.: 0604
Prosjektnr.: 2119
Prosjektnavn: Bompengestrategi for Møre og Romsdal fylke
Prosjektleder: Lage Lyche
Finansieringskilde: Møre og Romsdal fylke

Rapporten kan bestilles fra: Høgskolen i Molde, biblioteket,
Boks 2110, 6402 MOLDE.
Tlf.: 71 21 41 61, faks: 71 21 41 60,
epost: biblioteket@himolde.no -
www.himolde.no

Sider: 33
Pris: Kr 50,-

ISSN 0806-0789
ISBN 82-7830-090-9

Sammendrag:

Denne rapporten er skrevet på oppdrag for Møre og Romsdal fylke, som ønsker et grunnlag for å meisle ut en finansieringsstrategi knyttet til samferdselsinvesteringer i fylket.

Det finnes mange muligheter for finansiering av samferdselsinfrastruktur. I hovedsak er slik infrastruktur offentlige fellesgoder som burde vært finansiert over offentlige budsjetter. Likevel er det umulig samferdselspolitisk å komme utenom brukerbetaling. Når man velger en slik finansieringsform er det noen regler som er viktige å følge

- Bompengeneinnkreving egner seg best i trafikksterke områder
 - De som har hovednyttene av tiltaket bør betale
 - Innkrevingskostnadene bør effektiviseres og gjøres minimale
 - Det bør gjøres strategiske vurderinger over hvor bomstasjoner plasseres. Det bør ikke være for tett mellom slike stasjoner. En bør så langt som mulig prøve å unngå bompenger på stamveger og andre veier som har relativt stor andel gjennomgangstrafikk.
 - Dersom en vurderer bompenger må man regne på hva slik finansiering koster både i form av innkrevingskostnader og samfunnsøkonomisk nyttetap ved trafikkavvisning. Resultatet av denne beregningen må så vurderes i forhold til skattekostnaden og andre ulemper ved å ta finansieringen over offentlige budsjetter.
 - I prosjekter som er et ledd i å opprettholde en minstestandard knyttet til for eksempel trafikk sikkerhet, bør brukerbetaling unngås. Dette bør være rene offentlige oppgaver.
 - Alltid når en skal finansiere et samferdselsprosjekt, må man nøye gå gjennom hvilke finansieringsmuligheter som finnes. Alternativet til rene offentlige bevilgninger er mange og kan for eksempel være: bompenger, OPS, prosjektf finansiering, alternativ bruk av fergetilskudd, fylkeskommunal/kommunal og/eller lokal privat forskottering/aksjekapital, kompensasjonsmidler, konsesjonskraftinntekter, inntekter fra eiendomsbeskatning, tilskudd fra næringsliv og/eller interessegrupper, bruk av sparte utgifter til hurtigbåt og/eller ambulansetjenester.
 - Når bompengeperioden er slutt, anbefales det at bomstasjonen nedlegges. Man bør unngå å forlenge bompengeperioden for å finansiere prosjekter i nærområdet av det opprinnelige bompengefinansierte prosjektet.
-

FORORD

Rapporten er et oppdrag fra Møre og Romsdal fylke som ønsker et innspill til en finansieringsstrategi knyttet til samferdsel for fylket. Fylkestinget prioriterer vei-prosjekter innenfor riksveinettet i fylket, og det er også noen grenseflater mot kollektivtransporten som gjør det naturlig med en slik strategi for fylket. Strategien skal benyttes blant annet i arbeidet med Nasjonal Transportplan. 2009-2019 (NTP).

Kontaktpersoner hos oppdragsgiver har vært ass. samferdselssjef i Møre og Romsdal fylke Arild Fuglseth.

Forsker Lage Lyche har vært prosjektleder for arbeidet og har skrevet rapporten, mens forskningsleder Svein Bråthen har kvalitetssikret arbeidet.

Forfatterne

Molde, 31. mars 2006

INNHOOLD

1	SAMMENDRAG	6
2	INNLEDNING	11
2.1	BAKGRUNN	11
2.2	PROBLEMFORMLERING	11
3	ALTERNATIVE FINANSIERINGSMÅTER	13
3.1	BOMPENGER	13
3.2	VEIPRISING	20
3.3	LOKALE BENSINAVGIFTER	20
3.4	OFFENTLIG PRIVAT SAMARBEID (OPS)	21
3.5	PROSJEKTFINANSIERING	21
3.6	ALTERNATIV BRUK AV FERGETILSKUDD.	22
3.7	FYLKESKOMMUNAL/KOMMUNAL OG/ELLER LOKAL PRIVAT FORSKOTTERING/ AKSJEKAPITAL.....	24
3.8	TILSKUDD FRA NÆRINGSLIV OG INTERESSEGRUPPER	24
3.9	KONSESJONSKRAFTINNTEKTER OG EIENDOMSSKATT	24
3.10	KOMPENSASJONSMIDLER	25
4	FINANSIERINGSSTRATEGI FOR MØRE OG ROMSDAL .	26
4.1	FERGEAVLØSNINGSPROSJEKTER	27
4.2	STAMVEGPROSJEKTER	28
4.3	RASSIKRINGSTILTAK.....	29
4.4	BYMESSIGE OG BYNÆRE PROSJEKTER	29
4.5	PROSJEKTER SOM BIDRAR TIL FUNKSJONELLE BO- OG ARBEIDSMARKEDSREGIONER.....	30
4.6	OPPSUMMERING OG GENERELLE BETRAKTNINGER RUNDT EN FINANSIERINGSSTRATEGI FOR FYLKET	30
	LITTERATUR	32
	FIGURER OG TABELLER	33

1 Sammendrag

Rapporten skal bidra til en finansieringsstrategi for Møre og Romsdal fylke til bruk i arbeidet med NTP 2010-2019. Med en slik strategi vil fylket bl.a. kunne få til en mer planmessig bruk av bompenger.

En hovedmålsetting med finansiering utenfor de ordinære bevilgningene kan være:

Finansieringen skal bidra til at tjenelige samferdselsprosjekter blir gjennomført i henhold til de planer som foreligger.

Slike prosjekter vil kunne være:

1. Samfunnsøkonomisk lønnsomme prosjekter som til tross for dette ikke finner sin plass innenfor de ordinære budsjettene
2. Politisk viktige prosjekter mht for eksempel fordelingshensyn uten at det nødvendigvis er samfunnsøkonomisk lønnsomme etter nettonytte kriteriet. Dette kan for eksempel være prosjekter som er viktig for funksjonelle bo- og arbeidsmarkedsregioner.
3. Prosjekter som kan ha viktige trafiksikkerhetsmessige virkninger. I Møre og Romsdal kan dette for eksempel være rassikringstiltak.

Det er også mulig at prosjekter kan være en kombinasjon av disse prosjektypene. En finansieringsstrategi bør i prinsippet omfatte alle former for finansiering utenom ordinære riks- og fylkesveimidler. Et spørsmål som kan reise seg i forbindelse med brukerfinansiering, er hvilke formål som er egnet for slik finansiering, der en vurderer de ulike finansieringsformene opp mot tiltakets karakter.

Vi har i utredningen av en finansieringsstrategi:

1. Beskrevet mulighetsområdet for de ulike finansieringsformene slik lovverket er i dag, eller forventes å bli i nær fremtid.
2. Beskrevet egenskapene ved finansieringsformene når det gjelder innkrevingskostnader, mulige incentivproblemer og samfunnsøkonomiske egenskaper for øvrig, sammenlignet med ordinære bevilgninger.

Med basis i punktene over har vi gitt en tilrådning på innenfor hvilke områder de ulike måtene for finansiering utenom ordinære budsjettbevilgninger bør kunne anvendes, og i hvilken grad de bør anvendes.

Vi har beskrevet mulighetsområdet og egenskapene ved følgende finansieringsformer.

- Bompenger
- Veiprising
- Lokale bensinavgifter
- Offentlig privat samarbeid (OPS)

- Prosjektfinansiering
- Alternativ bruk av fergetilskudd
- Fylkeskommunal/kommunal og/eller lokal privat forskottering/aksjekapital
- Tilskudd fra næringsliv og/eller interessegrupper
- Konesjonskraftinntekter og eiendomsskatt
- Kompensasjonsmidler

Med basis i beskrivelsene av de ulike finansieringsformene har vi formulert en finansieringsstrategi for Møre og Romsdal fylke. Først har vi tatt utgangspunkt i ulike typer prosjekter og vurderer de ulike finansieringsformene opp mot prosjektenes/tiltakens karakter. Deretter har vi mer generelt beskrevet en finansieringsstrategi for fylket.

De ulike prosjekttypene består av

- Fergeavløsningsprosjekter
- Stamvegprosjekter
- Rassikringstiltak
- Bymessige og bynære prosjekter
- Prosjekter som bidrar til funksjonelle bo- og arbeidsmarkedsregioner

Fergeavløsningsprosjekter

Når det gjelder fergeavløsningsprosjekter må man skille mellom trafikksvake og trafikksterke samband. Er det stor trafikk i sambandet, egner det seg godt å avløse ferga med en bompengefinansiert tunnel eller bro. Trafikantene er fra før vant til å betale fergebillett og har stor betalingsvillighet for å bli kvitt ferga. Dersom trafikken er høy kan man begrense takstene og samtidig ha god inntjening. På denne måten slipper en stor trafikkavvisning og får dermed bare et marginalt samfunnsøkonomisk nyttetap.

Dersom trafikken er liten i et samband skal man være kritisk til bompenger. Takstene må settes relativt høyt for å kunne få stor nok inntjening til å nedbetale lånet. Dette fører til stor trafikkavvisning fra en trafikk som i utgangspunktet er liten. Det er stor sannsynlighet for at summen av det samfunnsøkonomiske nyttetapet og innkrevingskostnadene i slike tilfeller vil være større enn bompenginntektene. Ofte har slike prosjekter helt marginal samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Med bompenger vil mange prosjekter kunne få negativ nettonytte og dermed bli samfunnsøkonomisk ulønnsomme.

I fergeavløsningsprosjekter er det også aktuelt å bruke sparte fergesubsidier i finansieringen. Her er det slik at trafikksvake samband gir størst bidrag til finansieringen. Lav trafikk betyr at sambandet ofte har dårlig inntjening og dermed høye subsidier. Høy trafikk betyr som regel at sambandet har lav subsidieandel og derfor gir lite bidrag til finansieringen.

I fergeavløsningsprosjekter er det ellers god grunn til nøye å vurdere hvilke finansieringsmuligheter som finnes. Alternativene til rene offentlige bevilgninger er mange og kan i tillegg til de ovenfornevnte for eksempel være: OPS, prosjektfinansiering, fylkeskommunal/kommunal og/eller lokal privat forskottering/aksjekapital, kompensasjonsmidler, konsesjonskraftinntekter, inntekter fra eiendoms-

beskatning, tilskudd fra næringsliv og/eller interessegrupper, bruk av sparte utgifter til hurtigbåt og/eller ambulansetjenester.

Stamvegprosjekter

I stamvegprosjekter er det viktig med sammenhengende rask utbygging av lengre strekninger. I slike prosjekter kan det derfor være fornuftig med prosjektfinansiering eller OPS. Bompenger kan også være aktuelt i slike prosjekter fordi det ofte er stor trafikk på veilenken som skal bygges ut. En må imidlertid passe på prinsippet om at den som har nytte av prosjektet skal betale. Stamveger har en stor andel gjennomgangstrafikk. Når det gjelder stamveger må man også passe på at det ikke blir for tett mellom bomstasjonene. Et alternativ kan være såkalte lukkede systemer der det er bomanlegg på alle veier inn og ut av avgiftsstrekningen, og avgiftene varierer med kjørt distanse.

Stamveger er først og fremst sentrale myndigheters ansvar og av den grunn bør lokal innsats i finansieringen begrenses.

Rassikringstiltak

Rassikringstiltak innebærer ofte store investeringer i tunnelanlegg som også gir stor drifts- og vedlikeholdskostnader etter åpning. Rasfarlige veier ligger ofte i trafikksvake områder. Dette kan ofte gi samfunnsøkonomiske ulønnsomme prosjekter målt i netto nytte. Likevel vil slike prosjekter være høyt prioritert og det er satt av egne midler i samferdselsbudsjettet til slike prosjekter. På tross av dette er rammen for liten til å gjennomføre nødvendige tiltak i fylket.

Det anbefales at slike prosjekter finansieres i størst mulig grad over offentlige budsjetter. I slike prosjekter bør en konsentrere seg mest om kostnadssiden og heller se bort i fra nyttesiden. Det bør settes krav til standarder som en prøver å løse på mest mulig kostnadseffektiv måte. Alle former for brukerbetaling i slike prosjekter bør unngås. En minste standard knyttet til trafikksikkerheten bør være en offentlig oppgave.

Bymessige og bynære prosjekter

I bymessige og bynære prosjekter vil brukerbetaling kunne være godt egnet som finansieringskilde. Trafikkvolumet er stort og det er som regel mange daglige brukere som vil ha nytte av investeringer i veinettet. I byområder kan til og med bompenger være samfunnsøkonomisk positivt. Dette gjelder på veisystemer med kødannelse. Dersom bompenger gir lavere trafikk, som igjen løser opp køer og også reduserer andre eksterne effekter av veitrafikken som for eksempel luftforurensing, støy og ulykker, vil dette være et positivt samfunnsøkonomisk tiltak.

Møre og Romsdal har per i dag ingen veistrekninger med store køproblemer. Luftforurensing og støy fra veitrafikken er heller ikke et så stort problem i fylket, at det kan anbefales veiprisning. Bompenger i trafikksterke områder, vil kunne bidra positivt til infrastrukturinvesteringer, uten at man får særlig grad av samfunnsøkonomisk nyttetape av innkrevningen. Det er viktig likevel å ha i mente at investeringene bør fortrinnsvis gjøres der betalerne har nytte av dem. Nye innfartsveier til byene, ringveier og gjennomkjøringsveier kan i mange tilfeller godt finansieres med bompenger. Også når det gjelder bymessige og bynære prosjekter er det god grunn til nøye å vurdere hvilke finansieringsmuligheter som finnes.

Prosjekter som bidrar til funksjonelle bo- og arbeidsmarkedsregioner.

Selv om netto nytten i et prosjekt er negativ, kan prosjektet på lengre sikt likevel bety noe positivt for den langsiktige likevekten i den regionale økonomien. Det har ofte vist seg at ny likevekt etablerer seg over lange tidsrom fra 10-50 år. Det er likevel svært vanskelig å rendyrke ”infrastruktureffekten”. Et nytt samferdselsprosjekt vil på sikt kunne bidra til mer funksjonelle bo- og arbeidsmarkedsområder. Pendleravstanden vil med den nye infrastrukturen kunne reduseres til akseptable nivåer. Mulighetene for å nå aktuelle arbeidsmarkeder øker og dette vil kunne være en motor i den regionale utviklingen. Man vil kunne få nettverkseffekter som gir ringvirkninger utover det som kan måles i trafikantnytt i nyttekostnadsanalysen av prosjektet.

Velger man å gå for slike prosjekter er det stor sannsynlighet for at investeringen er stor i forhold til trafikkgrunnlaget. Det kan derfor være problematisk å finansiere prosjektet med bompenger (se kapittel 4.1). Har man i prosjektet avløst ferge(r) kan det være grunnlag for å hente inn sparte fergesubsidier til finansieringen av prosjektet. Dersom trafikkgrunnlaget på ferja i utgangssituasjonen var liten er det stor sannsynlighet for at sparte fergesubsidier kan gi et godt bidrag til finansieringen. Ellers gjelder de samme finansieringsstrategiene her som ved fergeavsløsningsprosjekter.

Oppsummering

Det finnes mange muligheter for finansiering av samferdselsinfrastruktur. I hovedsak er slik infrastruktur offentlige fellesgoder som burde vært finansiert over offentlige budsjetter. Likevel er det umulig samferdselspolitisk å komme utenom brukerbetalning. Når man velger en slik finansieringsform er det noen regler som er viktige å følge

- Bompengene innkrevning egner seg best i trafikksterke områder
- De som har hovednytt av tiltaket bør betale
- Innkrevingskostnadene bør effektiviseres og gjøres minimale
- Det bør gjøres strategiske vurderinger over hvor bomstasjoner plasseres. Det bør ikke være for tett mellom slike stasjoner. En bør så langt som mulig prøve å unngå bompenger på stamveger og andre veier som har relativt stor andel gjennomgangstrafikk.
- Dersom en vurderer bompenger må man regne på hva slik finansiering koster både i form av innkrevingskostnader og samfunnsøkonomisk nyttetap ved trafikkavvisning. Resultatet av denne beregningen må så vurderes i forhold til skattekostnaden og andre ulemper ved å ta finansieringen over offentlige budsjetter.
- I prosjekter som er et ledd i å opprettholde en minstestandard knyttet til for eksempel trafikkikkerhet, bør brukerbetalning unngås. Dette bør være rene offentlige oppgaver.
- Alltid når en skal finansiere et samferdselsprosjekt, må man nøye gå gjennom hvilke finansieringsmuligheter som finnes. Alternativene til rene offentlige bevilgninger er mange og kan for eksempel være: bompenger, OPS, prosjektfinansiering, alternativ bruk av fergetilskudd, fylkeskommunal/kommunal og/eller lokal privat forskottering/aksjekapital, kompensasjonsmidler, konsesjonskraftinntekter, inntekter fra eiendomsbeskatning, tilskudd

fra næringsliv og/eller interessegrupper, bruk av sparte utgifter til hurtigbåt og/eller ambulansetjenester.

- Når bompengerperioden er slutt, anbefales det at bomstasjonen nedlegges. Man bør unngå å forlenge bompengerperioden for å finansiere prosjekter i nærområdet av det opprinnelige bompengerfinansierte prosjektet.

2 Innledning

2.1 Bakgrunn

Selv om veiloven som hovedregel legger til grunn at utbygging og drift av offentlige veier skal gjøres for offentlige midler, har vi i Norge lang tradisjon for å finansiere veiutbygging med bompenger eller andre alternative finansieringsmåter.

I dag gjelder prinsippet om at bompengefinansiering av konkrete veiprojekter skal bygge på lokale initiativ og lokal tilslutning. Dette betyr at bompengeprosjekter initieres av lokale interessegrupper og lokale myndigheter, når bruken av statlige bevilgninger ikke i tilstrekkelig grad sammenfaller med lokale ønsker. I praksis betyr dette at omfanget av bompengefinansiering i Norge og hvilke prosjekter som finansieres på denne måten, er et resultat av lokale initiativ og vedtak. Disse vedtakene tar normalt utgangspunkt i problemer som har betydning for kommunens innbyggere i deres arbeidsreiser og andre daglige gjøremål. Dette er ikke nødvendigvis sammenfallende med gjennomgangstrafikkens behov og nasjonale prioriteringer. Dagens ordning har derfor medført store og tilfeldige forskjeller i hvor veibrukerne belastes med bompenger.

Det er et prinsipielt skille i riksveinettet mellom stamveier og øvrige riksveier. Stamveiene er underlagt nasjonal prioritering, mens fylkeskommunenes prioriteringer skal tillegges avgjørende vekt for øvrige riksveier, innenfor føringer fastlagt av Stortinget og departementet.

Målet med denne rapporten er å bidra til en finansieringsstrategi for Møre og Romsdal fylke til bruk i arbeidet med NTP 2010-2019. Med en slik strategi vil fylket bl.a. kunne få til en mer planmessig bruk av bompenger.

2.2 Problemformulering

En hovedmålsetting med en finansiering utenfor de ordinære bevilgningene kan være:

Finansieringen skal bidra til at tjenelige samferdselsprosjekter blir gjennomført i henhold til de planer som foreligger.

Slike prosjekter vil kunne være:

4. Samfunnsøkonomisk lønnsomme prosjekter som til tross for dette ikke finner sin plass innenfor de ordinære budsjettene
5. Politisk viktige prosjekter mht for eksempel fordelingshensyn uten at det nødvendigvis er samfunnsøkonomisk lønnsomme etter nettonytte kriteriet. Dette kan for eksempel være prosjekter som er viktig for funksjonelle bo- og arbeidsmarkedsregioner.

6. Prosjekter som kan ha viktige trafikksikkerhetsmessige virkninger. I Møre og Romsdal kan dette for eksempel være rassikringstiltak.

Det er også mulig at prosjekter kan være en kombinasjon av disse prosjektypene. En finansieringsstrategi bør i prinsippet omfatte alle former for finansiering utenom ordinære riks- og fylkesveimidler. Et spørsmål som kan reise seg i forbindelse med brukerfinansiering, er hvilke formål som er egnet for slik finansiering, der en vurderer de ulike finansieringsformene opp mot tiltakets karakter.

Vi har i utredningen av en finansieringsstrategi:

3. Beskrevet mulighetsområdet for de ulike finansieringsformene slik lovverket er i dag, eller forventes å bli i nær fremtid.
4. Beskrevet egenskapene ved finansieringsformene når det gjelder innkrevingskostnader, mulige incentivproblemer og samfunnsøkonomiske egenskaper for øvrig, sammenlignet med ordinære bevilgninger.
5. Med basis i punktene over har vi gitt en tilrådning på innenfor hvilke områder de ulike måtene for finansiering utenom ordinære budsjettbevilgninger bør kunne anvendes, og i hvilken grad de bør anvendes.

3 Alternative finansieringsmåter

3.1 Bompenger

Hjemmel for bompeneinnkreving på offentlig vei er veilovens § 27, som krever at all slik bompeneinnkreving skal godkjennes av Stortinget. Veiloven åpner adgang til å benytte bompenger også til drift og vedlikehold av veier, men for å unngå bindinger utover bompengerperioden, er slik bruk av midlene foreløpig ikke blitt tillatt (Statens vegvesen, 2001).

Bompeneinnkrevingen kan være organisert enten via separate bompengeselskap, via regionale bompengeselskap eller som et statlig drevet bompengeselskap. Statens vegvesen har signalisert at den siste løsningen kan bli mer aktuell i fremtiden.

Bompenger kan også nyttes til kollektivtrafikktiltak, herunder baneanlegg, hvis dette er et bedre alternativ enn veiutbygging. Bompenger tillates ikke brukt til drift av kollektivtrafikk, innkjøp av rullende materiell o.l.

Formålet med bompeneinnkreving er finansiering, ikke trafikkregulering. Det tillates likevel bruk av tidsdifferensierte takster som kan ha trafikkregulerende effekt (veiprising).

Investeringer i riksveinettet finansieres hovedsakelig med statlige midler, men brukeravgifter er blitt en nødvendig del av finansieringen av infrastrukturen. Det siste tiåret har bompenger utgjort 20-30 prosent av totale midler som er brukt til utbygging av riksveinettet (Avinor, Jernbaneverket, Kystverket, & Statens vegvesen, 2003). Bompenger er blitt en meget viktig og helt nødvendig del av den norske veipolitikken. Denne finansieringen er ikke lenger bare et supplement til statlige bevilgninger og det vil være svært vanskelig å utforme en forsvarlig norsk veipolitikk uten finansieringsbidrag fra trafikantene gjennom bompenger.

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

Praksisen rundt det å etablere bompengeordninger er blitt påvirket av lokale ønsker om størst mulig inntektsgrunnlag for å sikre fullfinansiering av marginale prosjekter, og nødvendigheten av tilslutning blant kommunens innbyggere. Dette har ført til stor kreativitet ved utforming av bompengesøknader der bomstasjonen ofte er plassert slik at man får størst mulig inntekter fra gjennomgangstrafikken, samtidig som man reduserer bompengebelastningen på kommunens innbyggere.

Det skilles mellom ulike typer bompengesystemer:

- åpne systemer
- lukkede systemer
- bomringer

Det vanligste i Norge er åpne systemer hvor det betales for passering av en bomstasjon, ikke for kjørelengde. I lukkede systemer er det bomanlegg på alle veier

inn og ut av avgiftsstrekningen, og avgiftene varierer med kjørt distanse. I bomringer betales det vanligvis bare ved kjøring inn mot sonen.

Det skilles også mellom

- etterskuddsinnkreving
- parallellinnkreving
- forhåndsinnkreving

Ved etterskuddsinnkreving er utbyggingen finansiert med lån som nedbetales med bompenger fra trafikanter som benytter den ferdige veien. Nedbetalingstiden på lånet og dermed også bompengerperioden skal normalt ikke overstige 15 år. I noen bompengeprojekter har man likevel valgt å forlenge bompengerperioden utover disse 15 årene for å finansiere prosjekter i nærheten av det opprinnelige prosjektet. Før man eventuelt vurderer å forlenge bompengerperioden bør det foretas nøye analyser av effekten av dette.

Ved parallellinnkreving foregår bompengerinnkreving parallelt med utbyggingen, men vanligvis er en første etappe åpnet for trafikk før innkrevingen starter. Forhåndsinnkreving kan være aktuelt på fergesamband som skal avløses av et nytt veisamband. Forhåndsompenger kan være lovstridig i forholdt til EFTAs overvåkningsorgan ESA (se kapittel 4.1).

3.1.1 Trafikkavvisning og samfunnsøkonomisk nyttetap som følge av bompenger

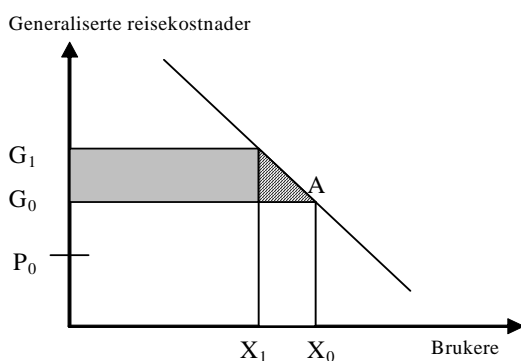
Innkreving av bompenger på en veistrekning fører til at trafikken på denne strekningen blir lavere enn den ville ha vært uten bompengeravgiften. Denne avvisningseffekten må betraktes som et rent samfunnsøkonomisk nyttetap dersom bompengekostnaden er høyere enn de samfunnsøkonomiske marginalkostnadene ved å benytte veien. Nyttetapet vil øke jo mer elastisk (prisfølsom) etterspørselen er.

Bompenger vil, i motsetning til generell beskatning, kun berøre de individene som benytter den aktuelle veien. De samfunnsøkonomiske virkningene av visse former for brukerbetaling kan imidlertid i mange tilfeller ha likhetstrekk med virkningene av generell beskatning. Hvis det ikke er noen kø på veien, er det ikke noen merkbar merkostnad knyttet til en liten økning i antall biler, og det bør i utgangspunktet være gratis å benytte veien. Hvis det innføres bompengerbetaling i en slik situasjon, vil bilistene bli stilt overfor en pris som er høyere enn den samfunnsøkonomiske kostnaden ved bruk av veien. Dermed vil veien bli mindre brukt enn det som er samfunnsøkonomisk optimalt. Vi forutsetter da at bilistene dekker sine samfunnsøkonomiske kostnader gjennom drivstoffavgiftene, noe vanlige personbiler ser ut til å gjøre (Eriksen, Markussen, & Pütz, 1999).

En viktig forskjell mellom et veiprojekt finansiert over statsbudsjettet og et veiprojekt finansiert ved bompengerinnkreving, er at det førstnevnte prosjektet kun trenger å være lønnsomt i samfunnsøkonomisk forstand, mens det sistnevnte prosjektet i tillegg må tilfredsstillende bedriftsøkonomiske lønnsomhetskrav. Det lokale bompengeselskapet påtar seg investeringskostnadene gjennom låneopptak og tilbakebetaler dette lånet gjennom inntekter fra veibrukerne.

Bompegebelastningen har i enkelte områder vært så stor, at den har ført til en ikke optimal utnytting av infrastrukturen. En stor andel bompegeprosjekter innenfor et begrenset geografisk område, øker problemet med trafikkavvisning. De uheldige effektene ved bompegefinansiering må imidlertid veies opp mot finansieringsbehovet og kostnadene for samfunnet ved skattefinansiering, eller ved at veien ikke bygges ut. Iflg. Samferdselsdepartementet (Samferdselsdepartementet, 2004) bør i størst mulig grad bompegefinansiering brukes der de samfunnsmessige kostnadene ved denne finansieringsformen er små eller eventuelt gir gevinster.

Summen av alle kostnader trafikanter står ovenfor når de tar beslutning om å reise kalles gjerne generaliserte reisekostnader. Den vil blant annet bestå av tidskostnader, drivstoffutgifter, bompenger, fergebillett etc. Statens vegvesen opererer med en generell priselastisitet på $-0,5$ når det gjelder generaliserte reisekostnader. Dette betyr at dersom reisekostnadene økes med 1 % vil etterspørselen etter reiser avta med 0,5 %. I prinsippet varierer denne elastisiteten fra sted til sted. Men erfaringstall viser et gjennomsnitt på $-0,5$. For å beregne nyskapt trafikk etter at et nytt veiprojekt er åpnet for trafikk brukes som regel denne priselastisiteten. Et nytt prosjekt fører som regel til reduserte generaliserte reisekostnader bl.a. pga. at trafikantene sparer reisetid. Da vil altså trafikken øke. Dersom en velger å finansiere det nye prosjektet med bompenger vil imidlertid de generaliserte reisekostnadene bli høyere en dersom veien hadde vært åpen for fri ferdsel og det vil bety færre nye brukere av veien. Dersom priselastisiteten er høyere en $-0,5$ så vil denne reduksjonen være ennå større. Mye tyder på at priselastisiteten kan være $-0,8$ når det gjelder fergeavløsningsprosjekter (Bråthen, Hervik, Nettet, Bræin, & Sunde, 1995). Erfaringer fra ulike bompegeprosjekter har vist at dette er en riktigere priselastisitet på denne type prosjekter. Uansett er priselastisiteten en viktig forutsetning når man skal beregne det samfunnsøkonomiske nyttetapet som følge av bompegefinansiering. Vi har sett litt nærmere på dette i figur 1, hvor vi har illustrert det samfunnsøkonomiske nyttetapet av bompenger.



Figur 1: Samfunnsøkonomisk nyttetap ved bompenger

Den horisontale aksene i figur 1 viser de generaliserte reisekostnadene for trafikantene og den vertikale aksene viser antall brukere av veisystemet. Den skrå kurven i diagrammet illustrerer betalingsvilligheten for brukerne av veien. Denne viser at det er en negativ sammenheng som er slik at jo høyere de generaliserte kostnadene er, jo færre brukere er det. Punktet A er betalingsvilligheten for den marginale brukeren av

veien i dag. Den stigende kurven til venstre for A viser den maksimale betalingsvilligheten til de som bruker veien. Arealet (X0, A, G0, origo) er den samlede betalingsvilligheten eller nytten av å bruke veien for alle brukerne. Dersom det legges en bompengavgift på bruken av veien slik at de generaliserte kostnadene økes fra G0 til G1 vil antall brukere reduseres fra X0 til X1. Det betyr at vi får et samfunnsøkonomisk nyttetap tilsvarende det skraverte trekanten i figuren. Hvor stort dette nyttetapet blir, avhenger av helningen på skråkurven, eller hvor elastisk etterspørselen er. Dvs. etterspørselens følsomhet overfor prisendringer.

Trafikantene som fortsetter å reise gir en inntekt til bompengeselskapet tilsvarende det grå rektangelet. Når en skal vurdere bompengavgifter i forhold til generell beskatning må man vurdere hvor mye det koster å kreve inn inntektene i det grå rektangelet i tillegg til det samfunnsøkonomiske nyttetapet i den skraverte trekanten i forholdt til kostnaden ved generell skatteinnkreving. I tekstboksen under har vi gitt et noen praktiske eksempler på slike avveininger. Avveininger mellom bompenger og offentlig finansiering ved generell beskatning er også nærmere beskrevet i kapittel 3.1.3

Eksempel 1:

Atløysambandet er et fergeavløsningsprosjekt mellom Askvoll og Atløy i Askvoll kommune i Sogn og Fjordane. Prosjektet vil ha liten trafikk, men på grunn av at prosjektet vil avløse et komplekst og dyrt fergetilbud vil prosjektet være samfunnsøkonomisk lønnsomt. I nyttekostnadsanalysen (NKA) beregnet vi at 244 kjøretøy per døgn vil reise over sambandet i åpningsåret, dersom det ikke ble krevd bompenger. Bompenger vil gi en trafikkavvisning på $244 - 158 = 86$ kjøretøy i døgnet med elasticitet på $-0,5$. Det betyr et nyttetap på 59 mill. kr med kalkulasjonsrente på 4 %. Innkrevingskostnader og det samfunnsøkonomiske nyttetapet ($17 + 59 = 76$ mill. kr) vil omtrent tilsvare bompenginntektene. I tillegg kommer rentekostnader som følge av bompengelånet. Disse vil ligge på ca 22 mill. kr med en lånerente på 5,5 % og ca 20 mill. kr med en lånerente på 4,5 %. Ut i fra dette er det ikke å anbefale å bruke bompenger i finansieringen av prosjektet.

Eksempel 2:

Fra august 2005 til årsskiftet økte biltrafikken på fergesambandet over Langfjorden (Sølsnes-Åfarnes) i Møre og Romsdal med 20 %. Dette tyder på at bompenger på Skålavegen (fastlandsforbindelsen mellom Molde og Bolsøya/Skålahalvøya) har hatt en stor trafikkavvisning og dermed et stort samfunnsøkonomisk nyttetap. Den store Hydro utbyggingen på Aukra i forbindelse med ilandføringen av gass fra Ormen Lange, kan også være årsak til noe av trafikkveksten. Likevel viser tall at to tredjedeler av veksten er kommet fra den dagen Skålavegen ble gratis. Dette indikerer at mesteparten av trafikkøkningen er av varig karakter og skyldes fjerningen av bommen. Skålavegen har likevel hatt så stor trafikk at prosjektet med bompenger både har vært samfunnsøkonomisk og bedriftsøkonomisk lønnsomt.

Tekstboks 1: Eksempler på trafikkavvisning og samfunnsøkonomisk nyttetap som følge av bompengefinansiering

Det som er åpenbart når det gjelder bompenger er at trafikksvake prosjekter ikke bør finansieres gjennom en slik ordning. Inntekspotensialet er lite og man er derfor avhengig av høye takster. Dette medfører stor trafikkavvisning fra en trafikk som i utgangspunktet er liten. Prosjekter med liten trafikk har også i utgangspunktet lavere

nettonytte. Bompenger på slike prosjekter kan fort føre til at prosjekter som uten bompenger er samfunnsøkonomisk lønnsomme blir ulønnsomme med bompenger.

I prosjekter med høy trafikk er situasjonen i stor grad motsatt. Høy trafikk gir mulighet for lave takster og dermed liten trafikkavvisning. Slike prosjekter har som regel også høy nettonytte og samfunnsøkonomien i prosjektet er dermed mindre sårbar for bompengefinansiering.

3.1.2 Innkrevingskostnader

Bompengeinnkreving har også en annen kostnadsside i tillegg til det samfunnsøkonomiske nyttetapet. Kostnadene ved å drifte bompengeselskapet og kreve inn penger er for mange av prosjektene betydelige.

Vegdirektoratet har laget en oversikt over kostnadssituasjonen for bompengeprosjekter i Norge i 2003 (Tabell 1). Oversikten er ment å gi et bilde av inntektene relatert til kostnadene i de ulike prosjektene, som grunnlag for sammenligning. Tallene som blir presentert er driftsresultater eksklusive kostnader til avskrivinger og rentekostnader.

Av tabell 1 kan vi se at kostnadsandelen i gjennomsnitt utgjør 11 % av inntektene for bompengeselskapene i landet. Samferdselsdepartementet anbefaler en kostnadsandel som ikke overstiger 20 %. I Norge har vi lang erfaring med bompenger. Det har blant annet ført til at vi har forholdsvis lave driftskostnader. I bompengeringen i London er driftskostnadene på rundt 50 % av inntektene. For å oppnå reduksjon i innkrevingskostnadene har man i Norge de senere åra jobbet mye med å tilrettelegge for automatisk innkreving. Både i Bergen og i Tønsberg er det automatiske bomstasjoner som har ført til lave innkrevingskostnader. Likevel er det noen skjær i sjøen når det gjelder slik innkreving bl.a. knyttet til personvern. Forhåndsinnkreving på for eksempel ferger innebærer også lave innkrevingskostnader, og kan anbefales i fergeavløsningsprosjekter med stor trafikk.

Inntekts- og kostnadstall for Bompengeselskapene i 2003

Bompengeprojekt	Inntekt	Kostnad	% andel
E18 Kristiansand	95 018 000	19 700 000	21 %
E18 Aust-Agder	77 600 000	15 600 000	20 %
E18 Vestfold	135 768 200	10 848 100	8 %
Rv 23 Oslofjordtunnelen	87 560 000	7 921 700	9 %
Rv 9 Setesdal	5 500 000	300 000	5 %
Østfold bompengeselskap	160 000 000	23 300 000	15 %
Fjellinjen	1 082 676 000	104 865 000	10 %
Oppland bompengeselskap	11 804 000	4 100 000	35 %
Hadelandsveien AS	2 160 000	1 380 000	64 %
Hvalertunnelen	25 416 000	4 190 000	16 %
Nordkapp Bompengeselskap 2003	25 339 446	3 898 492	15 %
Alsten Fastlandsforbindelse	21 415 193	3 188 741	15 %
Tromsø vei	20 013 664	642 111	3 %
Skålaveien	37 472 871	4 409 474	12 %
Krifast	75 366 347	5 967 550	8 %
Hitra-Frøya	27 637 800	4 014 200	15 %
Trondheimsringen	177 391 107	18 183 836	10 %
E6 Øst Trøndelag	130 571 163	18 143 255	14 %
Skarnsundbrua	13 015 059	3 177 281	24 %
Sykkylvsbrua	11 961 411	2 140 269	18 %
Namdal Bompengeselskap AS	12 597 000	3 731 000	30 %
Eiksundsambandet	2 805 550	219 130	8 %
Øysand - Thamshavn	5 465 098	451 800	8 %
Hareid riksveifergesamband	4 978 426	227 000	5 %
Askøybrua/ Askøybrua AS (RV 562)	101 600 000	7 100 000	7 %
Austevollsbrua/Austevoll Bruselskap AS (RV 546)	2 200 000	100 000	5 %
Bjørøytunnelen/ Fastlandssambandet Tyssøy Bjørøy AS (FV 207)	6 700 000	1 100 000	16 %
Bompengeringen i Bergen / Bergen bompengeselskap	160 000 000	22 500 000	14 %
Følgefontunnelen/ Følgefontunnelen AS (RV 551)	7 800 000	2 700 000	35 %
Nordhordlandsbrua/ (Hordaland Fylkeskommune) (Ev 39)	122 186 000	7 485 000	6 %
Osterøybrua / Osterøy Bruselskap AS (RV 566)	30 700 000	5 100 000	17 %
Trekantsambandet/ Sunnhordland Bru- og Tunnelselskap AS	108 200 000	8 000 000	7 %
E-39 over Stord/ Hordaland fylkeskommune	13 159 000	130 000	1 %
Rullestadjuvet (Hordaland Fylkeskommune) (Ev 134)	16 000 000	3 700 000	23 %
Nord Jæren – Pakken/Nord-Jæren Bompengeselskap	80 000 000	20 000 000	25 %
Rennfast (AS Tungenes fergeterminal) E-39	121 500 000	10 600 000	9 %
T-forbindelsen/ Haugaland Bompengeselskap A/S	44 501 000	170 000	0 %
Ryfast (Ryfylkesambandet as)	9 000 000	400 000	4 %
Finnfast AS	3 500 000	400 000	11 %
Fjærland – Sogn (Rv 5)	44 639 000	3 000 000	7 %
Fodnes-Mannheller (Rv 5) Årdal	25 578 000	200 000	1 %
Naustdal-Svarthumle (Rv-5)	17 900 000	400 000	2 %
Teigen-Bogen (E-39)	8 200 000	100 000	1 %
Sum	3 172 895 335	353 783 939	11 %

Tabell 1: Vegdirektoratets anslag for 2003 - kostnader og inntekter for bompengeselskapene.**3.1.3 Bompenger kontra offentlig finansiering**

Møreforskning Molde AS har sett på aveiningen mellom å finansiere et prosjekt med bompenger mot å utsette utbygging, men finansiere prosjektet over offentlige budsjetter (Bråthen et al., 1995)

Gjennomgangen av 5 enkeltprosjekter og en bomring gir grunn til å konkludere med at bompengefinansiering er en "nest-beste" løsning i relativt trafikksvake ferge-avløsningsprosjekter, fordi denne finansieringsformen reduserer det samfunnsøkonomiske overskuddet i forhold til en offentlig finansieringsløsning. For prosjekter med relativt god lønnsomhet er imidlertid forskjellen i lønnsomhet mellom privat og offentlig finansiering nokså marginal. Prosjekter med marginal lønnsomhet har en større forskjell, der offentlig finansiering klarere styrker prosjektets lønnsomhet.

Beslutningsproblemet er ofte knyttet til valg mellom en bompengefinansiert løsning realisert forholdsvis raskt, eller en offentlig finansiert løsning lenger ut i tid. I Møreforskning rapport nr 9507 er dette illustrert ved å sammenholde en bompengefinansiert løsning i år 1 med en offentlig finansiert løsning i år 10. Rapporten viser at bompengefinansiering med åpning i år 1 gir høyere lønnsomhet enn en utsatt offentlig investering til år 10, gitt en forutsetning om 2 % årlig trafikkvekst. Dette gjaldt 4 av de 5 prosjektene. I det ene prosjektet "Ålesundstunnelene, ville en utsatt offentlig investering gi et marginalt bedre samfunnsøkonomisk resultat.

Den beste finansieringsløsningen, gitt en skyggepris på kr 1,25 på offentlig investeringskapital (dvs. en skattekostnad på 25 øre per krone investert), er imidlertid offentlig finansiering gjennomført med åpning av prosjektet samme år som ved bompengefinansiering. Grunnen til dette er at summen av innkrevingskostnader og trafikkavvisning overstiger skattetapet ved offentlig finansiering, eller sagt på en annen måte: Kostnadene ved bompengefinansiering overstiger kostnaden ved å løse opp budsjettskranken på veiinvesteringene gjennom å øke skatter/avgifter for å finansiere prosjektet.

Det er to nyanser i dette bildet, nemlig Ålesundstunnelene der prosjektet er ulønnsomt og der det minst ulønnsomme ville vært en utsatt offentlig investering, samt den mest trafikksterke Askøybrua, der bompengefinansiering ser ut til å være like lønnsomt som offentlig finansiering. Askøybrua har relativt lave innkrevingskostnader (ca 7 % av inntektene). Det er estimert ulempekostnader knyttet til de ulike prosjektene varierende fra kr 6,50 til kr 34 per kjøretøy, så nær som Ålesundstunnelene der ulempekostnadene er estimert til -8,50, hvilket innebærer at prosjektet har lavere nytte per passering enn det som beregnes ved hjelp av Håndbok 140 (Statens vegvesen, 2005).

Når det gjelder bomringene er resultatene i rapporten kun indikative. Beregningene viser imidlertid klart at når trafikkvolumet er høyt og takstnivået er relativt lavt, vil lav/ingen trafikkavvisning og neddiskonterte innkrevingskostnader på under 10 % av det investeringsbeløpet som skal forrentes innebære at bompenger er en billigere finansieringsløsning enn offentlig finansiering. Ved offentlige finansiering påløper det et skattetap i størrelsesorden 25 øre per investert krone. Dersom alternativet er en utsettelse av prosjektet for senere å finansiere over offentlige budsjetter, kan dette medføre en årlig realvekst i de reisendes generaliserte reisekostnader (gjennom fortetning) som dermed vil favorisere en tidligere bompengefinansiert løsning. Dersom dette eksemplet er representativt, er det grunn til å vurdere å privatfinansiere en større andel av veiinvesteringene knyttet til bomringene.

Undersøkelsen som vi her referer til ble utført i 1994 og var knyttet til et utvalg gjennomførte prosjekter. Evalueringen var gjort relativt kort tid etter åpning. Det ble

bare sett på den rene transportøkonomiske nytten, og det ble ikke tatt hensyn til eksterne virkninger knyttet til miljø og næringsliv. Selv om erfaringene pekte i retning av at prosjektene var lønnsomme (med ett unntak) der bompengefinansiering er et "nest beste" alternativ, må man vise varsomhet med overføring av erfaringene til nye eller andre prosjekter. Det er etter det vi vet ikke gjort lignende evalueringer etter dette, men behovet for å vinne mer erfaring på område er absolutt til stede.

3.2 Veipricing

Veipricing innebærer at trafikantene må betale en avgift for å benytte bestemte deler av veinettet til bestemte tider. Formålet med veipricing er å regulere trafikken og kan være et virkemiddel til å redusere køkostnader eller for å bedre lokale miljøforhold. Inntektene skal kunne benyttes til andre formål enn veiutbygging, for eksempel til drift av kollektivtrafikk.

Inntil forskrifter for veipricing etter veitrafikklovens § 7a er utformet og vedtatt, er det ikke hjemmel for veipricing. Endringsforslag ble fremmet i 2001 og loven trer i kraft når kongen bestemmer.

Det vil ikke bli tillatt å innføre veipricing på veistrekninger som omfattes av en bompengoordning. Det må også være betydelig kødannelse i et transportnett for at veipricing kan være aktuelt. Det finnes neppe køproblemer i Møre og Romsdal i dag som er store nok til at et slikt opplegg kan forsvares.

3.3 Lokale bensinavgifter

Denne innkrevingsformen er til nå bare innført i Tromsø. De lokale forhold med lang avstand til bensinstasjoner utenfor avgiftsområdet, ble betraktet som spesielt gunstig for en slik ordning.

Ordningen har fungert tilfredsstillende, men gir et relativt lite bidrag til veiutbyggingen i forhold til bomringene i andre byer (ca 17 mill kr. pr. år i 1999 med 73 øre pr. liter). Drivstoffavgiften er ikke fritatt for merverdiavgift, men dette kompenseres ved at riksveibevilgningene til Troms gis et tilsvarende påslag. Kollektivtrafikken er heller ikke fritatt, men får refundert sine ekstravgifter. Administrasjonskostnadene utgjør ca 4 % av inntektene, noe som er svært lavt i forhold til vanlig bompengennektering.

I Møre og Romsdal har Regionsvegkontoret regnet på en slik ordning når det gjelder Sunnmøre. En ekstra bensinavgift på kr 1,- pr. liter for hele Sunnmøre ville gi en ekstra inntekt på ca. 25-35 mill. kr pr. år. Man regner med at en så stor ekstra avgift vil gi stor lekkasje for bensinfylling utenfor distriktet. Pga dette har man besluttet at en slik finansieringsform foreløpig ikke er aktuell for Møre og Romsdal.

Fordelen med lokale drivstoffavgifter kan være at belastningen pr. trafikant ikke behøver å bli så stor. Ulempen er at virkemiddelet kan bli for lite målrettet, i den forstand at koblingen mellom betaling og bruk, blir svakere.

Ut fra erfaringene synes det foreløpig lite aktuelt å tillate en slik ordning andre steder enn i Tromsø. I forbindelse med behandling av NVVP 1994-97 har Samferdsels-

komiteen uttalt følgende om lokale øremerkede avgifter (L3-8): "Komiteen mener at lokal øremerking heller ikke annet enn helt unntaksvis kan være et aktuelt virkemiddel." Det synes heller ikke aktuelt med en landsomfattende øremerket drivstoffavgift med formål veiutbygging, jf kapittel 1.1.4 "Annen øremerking av avgiftsmidler".

Inntektene fra lokal drivstoffavgifter kan også benyttes til kollektivtiltak, men med nåværende lovtekst bare til kollektivtiltak på vei.

3.4 Offentlig Privat Samarbeid (OPS)

Denne finansieringsformen er til nå brukt i tre større veiprosjekter i Norge, og den har også hatt en viss appell i forbindelse med større prosjekter her i fylket. Den går ut på at en privat entreprenør eller et konsortium bygger, driver og vedlikeholder veien, mot en årlig godtgjørelse fra Staten. Staten kan helt eller delvis skaffe disse pengene til veie ved hjelp av bompenger. I Norge har vi til nå valgt en modell hvor man også går inn med offentlige refusjoner. Dette for å begrense samfunnsøkonomisk nyttetap ved stor trafikkavvisning som følge av bompengavgifter.

Innkrevning av bompenger og drift av bomstasjoner skal være holdt utenfor OPS-ordningen. Dette innebærer at det må opprettes et selvstendig bompengeselskap. Staten vil ta risikoen knyttet til hvor store bompenginntektene vil bli, og dermed også for hvilke andeler av de statlige overføringene til OPS-selskapet som kommer fra enten bompenger eller ordinære bevilgninger.

OPS kontraktene kan ha varighet på opp mot 25 år. Etter at kontraktstiden er uløpt skal veianlegget vederlagsfritt overføres til staten. Årlig godtgjørelse kan bli knyttet til målsettinger om vedlikeholdskvalitet, ulykkesfrekvens mv. Mange ser fordelene med ordningen til å ligge i raskere igangsetting og gjennomføring av veiprosjekter. På den annen side vil utstrakt bruk av OPS gi økonomiske bindinger som reduserer den politiske handlefriheten til framtidige Storting. Dette skjer fordi prosjektene delvis er finansiert over offentlige budsjetter. De tre norske prosjektene til nå, vil anslagsvis binde opp 10 % av veiinvesteringsbudsjettet for perioden 2006-2012.

Det er også andre forhold ved OPS som vil kunne påvirke effektiviteten av denne finansieringsformen. For det første binder myndighetene seg til en monopolist for en kontraktsperiode på 25 år, og kontrakten må utformes på en måte som hindrer strategiske handlinger. En annen risiko er knyttet til stabiliteten til den private kontraktøren under en langtids kontrakt. Konkurs, fusjon, oppkjøp og utflagging er faktorer som kan skape usikkerhetsproblemer på lang sikt. Et tredje element er fleksibiliteten knyttet til endogene forhold: Prosjekter i nærliggende områder kan påvirke valg av rute og transportmiddel og igjen trafikkvolumet i OPS prosjektet. Dette kan eventuelt føre et behov for å reforhandle kontrakten med den private entreprenøren eller konsortiet.

3.5 Prosjektfinansiering

Dette er et alternativ til OPS der Statens vegvesen har ansvaret for utbyggingen som i et ordinært veianlegg, men prosjektet kan finansieres med statlig låneopptak. I Soria Moria erklæringen er det bestemt at prosjektfinansiering skal utredes som et

alternativ til OPS-ordningen. En av fordelene med prosjektfinansiering i forhold til OPS kan være at Staten trolig kan oppnå bedre lånebetingelser enn en privat lånetaker. Ellers blir man kvitt en rekke usikkerhetsmomenter knyttet til et kontraktsforhold med en privat aktør som beskrevet i kapittel 3.4.

Modellen går ut på at Staten skal stille penger til disposisjon for utbyggeren, enten som lån eller forskuttering via egne fond. Det er mange, gode elementer fra OPS-kontraktene man kan ta med seg i en prosjektfinansieringsmodell. Deriblant sammenhengende, rask utbygging av lengre strekninger. Det vil være en stor fordel å få til en finansieringsform som gir mulighet til å prioritere strekningsvis utbygging framfor å dele opp i budsjettår. Også med denne ordningen er det en fare for at man binder opp den økonomiske veiiinvesteringsrammen i mange år framover. Det er derfor viktig å finne en fornuftig fordeling mellom brukerbetaling basert på statlige låneopptak og finansiering over offentlige budsjetter.

Prosjektfinansiering betyr ikke at Staten samlet sett vil ha mye mer penger å bygge veier for. Det er mer snakk om i hvilken form pengene stilles til disposisjon for prosjektene på. Gevinstene ved å bygge sammenhengende og raskt er så store at det er viktig med ordninger som gjør dette mulig.

3.6 Alternativ bruk av fergetilskudd.

Prinsippene for bruk av innsparte statlige fergetilskudd til finansiering av et fast veisamband er behandlet i St.prp. nr. 67 (2002-2003)

Innsparte statlige fergetilskudd ved et fergesamband vil ikke i noe kjent tilfelle alene kunne finansiere et fast veisamband til erstatning for fergesambandet. Det vil være behov for betydelige tilskudd ut over dette, normalt også statlige tilskudd ut over det innsparte fergetilskuddet.

I prosjekter der staten åpner for alternativ bruk av fergetilskuddet, stilles det krav om lokal finansiering gjennom bompenger, i den grad trafikkgrunnlaget er stort nok til at bompengeinnkreving kan gi et positivt bidrag til finansieringen.

Samferdselsdepartementet mener at man skal beregne innspart fergetilskudd ut fra et tidsperspektiv på 15 år. En lengre periode vil øke de totale kostnadene som følge av rentebelastning. En ordning kan være at et bompengeselskap/ finansieringsselskap forskotterer midlene, og så får dette tilbakebetalt gjennom årlige tilskudd. Eventuelt kan lokale myndigheter på en eller annen måte forskottere beløpet. Departementet anbefaler at bompengeselskapet/finansieringsselskapet som eventuelt skal forskottere innspart statlig fergetilskudd blir nedlagt, når perioden på 15 år er over.

Forslag om forskottering av penger basert på innsparte fergesubsidier, skal skje etter de samme prinsipper som ved ordinære søknader om forskottering. Det betyr at lokale myndigheter legger frem en søknad om forskottering for Statens vegvesen for vurdering. Vegvesenet må vurdere søknaden og eventuelt sende saken videre til Samferdselsdepartementet. Stortinget skal gjøre endelig vedtak om bruk av forskottering etter forslag fra Departementet. Renteutgifter og utgifter som følge av prisstigning knyttet til forskotteringen skal dekkes av lokale myndigheter/finansierings-

eller bompengeselskap. Dette gjelder ikke sparte kapitalkostnader, der staten dekker pristigningen.

Det er et viktig vilkår for slik finansiering av veisambandet at den bygger på formelle politiske vedtak lokalt. I disse vedtakene må det bl.a. komme klart frem hvilke plikter som oppstår når man legger ned fergesambandet, medregnet tilskudd fra lokal myndigheter og/eller næringslivet til finansiering av veisambandet.

Samferdselsdepartementet legger til grunn at det er de netto innsparte drifts-, vedlikeholds- og kapitalkostnadene etter fergerokeringer som finansieringsplanen for fastlandssambandet må ta utgangspunkt i. Dvs. at det bl.a. skal korrigeres for økte utgifter til drift og vedlikehold av det nye veinettet.

3.6.1 Vedlikeholds- og driftskostnader

Avløsning av et fergesamband vil føre til bortfall av trafikkinntekter og kostnader til drift av sambandet. Dette kan en regne ut basert på de årlige tilskudsregnskapene som Statens vegvesen får fra fergeselskapene. I samband som omfatter flere strekninger må en spesielt beregne hvordan inntekter og kostnader fordeler seg på den enkelte strekningen.

Samferdselsdepartementets forslag er at man tar utgangspunkt i et gjennomsnittlig kostnadsnivå for de to siste regnskapsårene. Dette gir et bedre bilde av kostnadene til drift av et samband enn ved bare å ta utgangspunkt i kostnader fra det forrige året.

Fergeavløsningsprosjekter betyr normalt at det skal bygges en bru eller en tunnel med et tilhørende veinett. Dette gir økte drifts- og vedlikeholdskostnader som må trekkes fra det innsparte fergetilskuddet. Fergeavløsning vil også medføre nedlegging av en eller flere fergekaier som igjen gir en innsparing.

3.6.2 Kapitalkostnader

Statens vegvesen disponerer riksveifergeflåten i samarbeid med fergeselskapene. Dette betyr bl.a. at når et fergesamband blir nedlagt, vil en eller flere ferger flyttes til et annet fergesamband. Samtidig kan en eller flere av de eldste fergene i fergeflåten utrangeres. På denne måten, medfører fergeavløsningsprosjekter ofte en viss standardheving av fergeflåten uten at det blir bygd en ny ferge. Riksveifergeflåten har en høy gjennomsnittsalder. For å oppnå best mulig trafikkavvikling er det derfor viktig å flytte ferger mellom fergesamband og landsdeler i takt med bygging av nye ferger og fergeavløsning. De fergene som en kan ta ut av riksveifergedriften, er gamle. De har dermed lave eller ingen kapitalkostnader. Netto kapitalinnsparinger i riksveifergedriften samlet sett som følge av etablering av fastlandssamband har vært og vil bli begrenset inntil fergeflåten blir optimal.

Samferdselsdepartementet har vurdert ulike modeller, og tilrår at tilskudd fra innsparte kapitalkostnader i finansieringsplanen for fergeavløsningsprosjekt blir basert på gjennomsnittlige kapitalkostnader i hele fergeflåten.

Gjennomsnittlig alder for riksveifergeflåten er om lag 20 år. Bygging av nye ferger og bedring av eksisterende ferger er nødvendig for å oppfylle de kravene som blir stilt til fergeflåten med hensyn til bl.a. tryggheten til sjøs. Man må derfor kunne

legge til grunn at fergeflåten vil gjennomgå en gradvis oppgradering i løpet av de neste 10-15 årene. Departementet regner derfor med at tilsvarende beregninger basert på en mer optimal situasjon i fergeflåten, med tiden vil gi et høyere tall for innsparte kapitalkostnader. Det må likevel påpekes at det er knyttet stor uvisshet til utviklingen, og at dette er innsparinger som i alle tilfeller vil ligge en del år fram tid.

Foreløpige beregninger som Samferdselsdepartementet har gjort knyttet til sparte kapitalkostnader for en gjennomsnitts ferge utgjør om lag 3,5 mill. kr per år. Samferdselskomiteen har anbefalt at dette skal være det årlige beløpet som bompengeselskapet/finansieringsselskapet skal få refundert fra staten i 15 år med årlig prisjustering på 2,5 %. Utgangspunktet er 2003-kr.

3.7 Fylkeskommunal/Kommunal og/eller lokal privat forskottering/aksjekapital

På lokalt hold kan man forskottere midler til bygging av et fergeavløsningsprosjekt som senere refunderes fra staten. Forskottering må vurderes i hvert enkelt tilfelle iht. gjeldende retningslinjer og ut fra behovet for å innfri øvrige forpliktelser. I henhold til retningslinjene skal kun prosjekter som er prioritert i Nasjonal transportplan tillates forsert ved en forskottering. Videre kreves det fylkeskommunal prioritering. Det er forutsatt at staten vil tilbakebetale forskotteringen gjennom årlige utbetalinger fordelt over 15 år, uten kompensasjon for prisstigning og renteutgifter jfr. St.prp. nr. 67 (2002-2003) (Stortinget, 2003).

Aksjekapital har som formål å redusere nødvendig låneopptak. Bruk av aksjekapital til slike formål er vanlig. Med de reglene som gjelder for tilbakebetaling av aksjekapitalen, vil en slik aksjekapital kunne redusere rentekostnadene.

Ekornes gikk inn med aksjekapital i Sykkylvsbrua som de mente var nedbetalt over tre år ved egne besparelser og bedre rekruttering. Langfjordtunnelen AS går i disse dager til lokale banker for å øke aksjekapitalen i selskapet, og regner med at dette kan bidra til å framskynde byggestarten på prosjektet.

Forskottering kan for eksempel skje ved at banker og næringsliv innbetaler ekstra aksjekapital. Tilbakebetalingen kan for eksempel skje mot slutten av 15 års perioden med kompensasjon for prisstigning. Det vanlige i slike avtaler er at aksjekapitalen betales tilbake med en sum som er lik innbetalt aksjekapital justert med 80 % av endringa i Statistisk sentralbyrås konsumprisindeks. I realiteten er innbetalingen av ekstra aksjekapital en forskottering på lik linje med ordinære forskotteringer. Forskjellen er at når det gjelder aksjekapital så skal tilbakebetalingen skje med kompensasjon for pristigning.

3.8 Tilskudd fra næringsliv og interessegrupper

Tilskudd fra lokalt næringsliv eller andre sentrale brukere av veiprosjekter er og har vært finansieringskilder til nye samferdselsprosjekter.

3.9 Konesjonskraftinntekter og eiendomsskatt

Konesjonskraftinntektene fremkommer som differansen mellom inntekter ved salg av konesjonskraft og kjøpskostnadene. Konesjonskraftinntektene vil være avhengig

både av markedspris på kraft og konsesjonskraftprisen. I tillegg vil inntektene være påvirket av om kommunene velger å selge kraften til markedspris. Hvis kommunen f.eks. selger konsesjonskraften til egne innbyggere til selvkost, kan kommunen stå oppført uten konsesjonskraftinntekter. Om lag 250 kommuner mottar konsesjonskraft fra offentlige og privat eide kraftverk. Det var 182 kommuner som regnskapsførte konsesjonskraftinntekter i 1996.

Blant de 182 kommunene som mottok konsesjonskraftinntekter i 1996 var det 132 kommuner som også har innført eiendomsskatt. Disse 132 kommunene sto imidlertid for over 96 prosent av de samlede konsesjonskraftinntektene. Det er således vanlig at kommuner med konsesjonskraftinntekter også har inntekter fra eiendomsskatt.

Infrastrukturinvesteringer som for eksempel et nytt veisamband kan føre til økte eiendomsverdier. Dette kan eventuelt gi grunnlag eiendomsbeskatning eller økning av allerede eksisterende eiendomsbeskatning.

I enkelte tilfeller har kommuner med slike inntekter brukt noe av inntjeningen til finansiering av infrastrukturtiltak.

3.10 Kompensasjonsmidler

Et veiprojekt kan knytte kommuner tettere sammen slik at det kan være aktuelt med kommunesammenslåing. I slike tilfeller kan det være aktuelt med kompensasjonsmidler til finansiering av prosjektet. For eksempel ble det tildelt et slikt tilskudd på 15 mill. kr fra KRD til Imarsundsambandet som førte til at kommunene Tustna og Aure på Nordmøre ble sammenslått.

4 Finansieringsstrategi for Møre og Romsdal

Når en skal investere i ny infrastruktur er det svært viktig å kjenne de ulike finansieringsmåtenes egenskaper. I strategiplanen for Møre og Romsdal er følgende punkter skissert knyttet til samferdsel.

- Det skal fokuserast på samferdselsløysingar som utviklar og utvidar vekstkraftige bu- og arbeidsmarkedsområde og som aukar samhandlinga mellom dei
- Fylke skal byggje på og utnytte dei ulike bu- og arbeidsmarknadsregionane sine fortrinn
- Fylke skal medverke til at byane og regionssentra fungerer som motorar i utviklinga av funksjonelle regionar

I disse dager blir det også lagt fram en strategi om fergefri stamvei gjennom fylket. Ved å følge disse strategiene vil man trolig finne frem til mange ulike typer prosjekter rundt omkring i fylket med ulike egenskaper. På grunn av fylkets geografi og bosettingsmønster vil mange av prosjektene ha relativt liten trafikk. Det betyr lav nytte og dermed i mange tilfeller negativ nettonytte. Likevel kan slike prosjekter være viktige for å knytte sammen funksjonelle bo- og arbeidsmarkedsregioner. Eiksundsambandet er et typisk slikt eksempel. Prosjektet hadde relativt stor negativ nettonytte. Likevel vedtok fylkestinget at prosjektet skulle bygges pga. at det utløste en fergefri forbindelse mellom to viktige arbeidsmarkedsregioner i fylket. Dette på tross av at prosjektet ville binde opp store deler av den økonomiske rammen til fylket i flere år.

I Møre og Romsdal er risikoen for rasulykker på mange veistreknninger svært høy. På mange av disse strekningene er det også relativt lav trafikk og dermed lav trafikantnytte. Rassikringstiltak vil uansett være høyt prioritert selv om det innebærer store investeringer i tunnelprosjekt som etter åpning også gir høye drifts- og vedlikeholdskostnader.

I landets største fergefylke vil det også være behov for nye bruer og tunneler som avløser ferger. Dette vil gi lavere transportkostnader og bedre fremkommelighet for både næringsliv og innbyggere. I enkelte av disse prosjektene kan man spare høye fergekostnader, samtidig med at trafikantene sparer så mye tid og ulemper ved å være avhengig av ferja at det vil være samfunnsøkonomisk lønnsomt å gjennomføre prosjektet. Også andre prosjekter i fylket kan ha positiv nettonytte dvs. være samfunnsøkonomisk lønnsomme. For eksempel kan dette være tiltak i bynære områder som reduserer køer og andre eksterne kostnader for store trafikkvolumer og omgivelser. Likevel kan det hende at disse prosjektene ikke finner sin plass innenfor de ordinære budsjettammene.

Uansett vil det være så mange investeringsbehov knyttet til samferdselen i fylket at det ikke vil være plass til alle prosjektene innefor offentlige budsjetter. Man må derfor finne fram til ulike finansieringsalternativ. Vi har forsøkt og dele prosjektene i ulike kategorier for så å finne fram til finansieringsløsninger som vi mener er best egnet for de ulike kategoriene. Når vi beskriver ulike finansieringsmåter må vi ikke glemme at finansiering over offentlige budsjetter også har en kostnadsside. Vi sier at

vi har en skattekostnad. For hver skattekrone som blir brukt til å finansiere et prosjekt er skattekostnaden ca 20 øre.

4.1 Fergeavløsningsprosjekter

Fergeavløsningsprosjekter er som regel godt egnet for bompengeneinnkreving. Trafikantene er fra før vant til å betale fergebillett for å reise på strekningen, og har som regel stor betalingsvillighet for å bli kvitt fergen til fordel for en fast veiforbindelse. På ferger er det også gode muligheter for å kreve inn forhånds-bompenger. Dette er en innkrevingsform som innebærer svært lave innkrevingskostnader og begrenser lånebehovet ved oppstart av utbyggingsarbeidet. Det er verdt å merke seg at forhånds-bompenger kan være lovstridig i forholdt til EFTAs overvåkningsorgan Esa. Problemet er at det blir tatt inn slike bompenger, der det ikke er mulig å kjøre en annen vei for å komme til samme mål som ferja kommer til. Det vil i løpet av kort tid blir nærmere klargjort hvorvidt Norge kan fortsette med denne ordningen.

Når det gjelder bompengeneinnkreving på fergeavløsningsprosjekter bør en skille mellom trafikksvake og trafikksterke samband. Er trafikken svak bør man være varsom med bruk av bompengefinansiering. Det kan godt hende i slike prosjekter at man kan betjene et lån ved brukerbetaling. Dvs. at inntektene er større enn innkrevingskostnadene. Tar man imidlertid hensyn til det samfunnsøkonomiske nyttetapet ved trafikkavvisningen, kan det ofte oppstå situasjoner der summen av de samfunnsøkonomiske kostnadene ved trafikkavvisning og innkrevingskostnadene er større enn bompengeneinntektene. Når trafikken er lav er man tvunget til å ta høye bompengetakster for å øke inntjeningen. Dette gir stor avvisning fra en allerede lav trafikk. I slike tilfeller bør en unngå bompengefinansiering. Det er helle ikke å anbefale at innkrevingskostnadene overstiger 15-20 % av inntektene. Dersom en vurderer å finansiere et prosjekt med bompenger er det nødvendig å gjennomføre beregninger som synliggjør disse størrelsene, og man må i alle fall sørge for at et prosjekt som er samfunnsøkonomisk lønnsomt uten bompenger, ikke får negativ nettonytte dersom en legger på en bompengavgift for trafikantene.

For å begrense innkrevingskostnadene anbefales mest mulig automatisk innkreving. Det å organisere bompengeneinnkrevingen annerledes enn i dag hvor private bompengeselskap står for innkrevingen, kan muligens også gi noe lavere innkrevingskostnader. For eksempel kan Statens vegvesen stå for innkrevingen, uten at vi kan dokumentere at dette gir lavere innkrevingskostnader. I alle fall har det i mange sammenhenger vist seg at Staten har mulighet til å oppnå bedre lånebetingelser enn private selskap.

I trafikksterke fergeavløsningsprosjekter anbefales det å bruke bompenger til delfinansiering av prosjektet. Her gjelder som regel prinsippet om at den som har nytte av prosjektet skal først og fremst betale for det. Stor trafikk gir mulighet for å begrense takstnivået. Dette gir mindre trafikkavvisning og dermed også et mer marginalt samfunnsøkonomisk nyttetap. Det vanlige når en avløser ferge med bom er at man øker taksten fra fergebilletten med 35-40 %. De fleste trafikanter er villige til å betale dette påslaget for å få en fleksibel fergefri forbindelse.

Når det gjelder bompenger så bør en så langt som mulig prøve å unngå å forlenge bompengerperioden for å finansiere prosjekter i nærområdet av det opprinnelige bompengerprosjektet. Bompengestasjonen på Skålavegen ble fjernet sommeren 2005, på tross av at det er et stort finansieringsbehov knyttet til Langfjordtunnelen. Vi mener dette var en riktig beslutning. Dersom en velger å øke inntjeningen fra en bomstasjon ved å forlenge innkrevingsperioden, tror vi dette lett kan føre til en økt skepsis til bruk av bompenger som finansieringskilde.

I fergeavløsningsprosjekter er det også blitt mer vanlig å bruke sparte tilskudd til fergedrift i finansieringen av den fergefrie forbindelsen som erstatter ferja. Her er situasjonen motsatt: Trafikksvake samband gir som regel mer til finansieringsregnestykket enn trafikksterke samband. Høy trafikk gir store billettinntekter på ferja og dermed mindre behov for subsidier. Sparte kapitalkostnader ved å legge ned en ferge blir uansett den samme, 3,5 mill kr per år (se kapittel 3.6.2). Mens sparte subsidier til fergedriften kommer fram av de årlige tilskuddsregnskapene fra fergeselskapene til Statens vegvesen.

Fergeavløsning kan også gi mer attraktive boligområder. Dette kan blant annet føre til økte eiendomsverdier og dermed grunnlag for eiendomsbeskatning. Inntekter fra slik beskatning kan brukes til å finansiere den nye infrastrukturen.

Lokal forskottering er en vanlig finansieringskilde i fergeavløsningsprosjekter og egner seg godt i slike prosjekter. Andre finansieringskilder som lokale tilskudd og eller aksjekapital er også godt egnet i fergeavløsningsprosjekter. Fergeavløsningsprosjekter kan også knytte kommuner sammen slik at det gir muligheter for nærmere kommunesamarbeid eller kommunesammenslåing. I slike tilfeller er det muligheter for kompensasjonsmidler til finansieringen av det nye prosjektet. Prosjektfinansiering eller OPS kan også brukes i fergeavløsningsprosjekter, dersom det er snakk om en stor investering i et langt sammenhengende veisystem som skal erstatte fergesambandet.

Fergeavløsningsprosjekter kan noen ganger også gi grunnlag for å legge ned offentlige tilbud som for eksempel hurtigbåtsamband og ambulansetjenester. I noen tilfeller kan det være aktuelt å bruke sparte offentlige utgifter til slike tilbud i finansieringen av det sambandet som gjør disse tilbudene overflødige.

4.2 Stamvegprosjekter

Når det gjelder stamvegprosjekter er det viktig med sammenhengende rask utbygging av lengre strekninger. I slike prosjekter kan det være fornuftig med prosjektfinansiering eller OPS. Prosjektfinansiering ser ut til å være det rimeligste av disse to alternativene. Det er også mye som tyder på at regjeringen vil erstatte OPS-ordningen med prosjektfinansiering.

Stamveger har også ofte relativt stor trafikk og derfor brukbart egnet til bompengerfinansiering. Bompengerkostene kan holdes relativt lave uten at det går utover inntjeningen til bompengeselskapet. Slik vil man få liten trafikkavvisning og begrenset samfunnsøkonomisk nyttetap.

Det er også negative sider ved bompengefinansiering i slike prosjekter. Dersom det ikke er kødannelse i et veisystem vil det ikke være noen merkbar merkostnad knyttet til en liten økning i antall biler, og det bør i utgangspunktet være gratis å benytte veien. Hvis det innføres bompengebeting i en slik situasjon, vil bilistene bli stilt overfor en pris som er høyere enn den samfunnsøkonomiske kostnaden ved bruk av veien. Dermed vil veien bli mindre brukt enn det som er samfunnsøkonomisk optimalt.

En stamveg skal være tilrettelagt for gjennomgangstrafikk. Det er derfor viktig og tenke nøye gjennom prinsippet om hvem som skal betale for veiinvesteringen. Det er også viktig å at man ikke oppretter for mange bommer langs en stamveg. Et alternativ kan være såkalte lukkede systemer der det er bomanlegg på alle veier inn og ut av avgiftsstrekningen, og avgiftene varierer med kjørt distanse. Slike systemer er ennå ikke tatt i bruk i Norge men er vanlige i for eksempel Frankrike.

Stamveger er først og fremst sentrale myndigheters ansvar og av den grunn bør lokal innsats i finansieringen begrenses.

4.3 Rassikringstiltak

Rassikringstiltak innebærer ofte store investeringer i tunnelanlegg som også gir store drifts- og vedlikeholdskostnader etter åpning. Rasfarlige veier kan i mange tilfeller ligge i trafikksvake områder. Dette kan ofte gi samfunnsøkonomiske ulønnsomme prosjekter målt i nettonytte. Likevel vil slike prosjekter være høyt prioritert. I samferdselsbudsjettet er det også satt av egne midler til slike prosjekter. Likevel er rammen for liten til å gjennomføre nødvendige tiltak i fylket.

Vi tror at slike prosjekter uansett i størst mulig grad bør finansieres over offentlige budsjetter. Å kreve inn bompenge på slike prosjekter vil for trafikantene ofte føles urettferdig og nærmest uetisk. Alle vil føle at de har krav på en minstestandard når det gjelder en trafikksikker vei. I og med at trafikkgrunnlaget ofte er lite er det heller ikke særlig inntjeningspotensiale fra brukerne av slike veier. Summen av innkrevingskostnadene og det samfunnsøkonomiske nyttetapet ved trafikkavvisning, vil trolig ofte være større enn inntjeningen. Det anbefales derfor at slike prosjekter i størst mulig grad finansieres over offentlige budsjetter. I slike prosjekter bør en kanskje konsentrere seg mest om kostnadssiden og heller se bort i fra nyttesiden. Det bør settes krav til standarder som man prøver å løse på en mest mulig kostnadseffektiv måte. Alle former for brukerbeting i slike prosjekter bør unngås. En minste standard knyttet til trafikksikkerhet bør være en offentlig oppgave

4.4 Bymessige og bynære prosjekter

I bymessige og bynære områder vil brukerbeting egne seg godt for finansiering av veinettet. Trafikken er stor og det er som regel mange daglige brukere som vil få nytte av tiltaket. I enkelte tilfeller kan det å kreve inn bompenge være samfunnsøkonomisk positivt. Dette gjelder på veisystemer med kødannelse. Dersom bompenge fører til lavere trafikk som igjen løser opp køer og også reduserer andre eksterne effekter av veitrafikken som for eksempel luftforurensing, støy og ulykker, vil dette være et positivt samfunnsøkonomisk tiltak.

Møre og Romsdal har per i dag ingen veistrekninger med store køproblemer. Luftforurensing og støy fra veitrafikken er heller ikke et så stort problem i fylket til at det kan anbefales veiprising (se kapittel 3.2). Bompenger i trafikksterke områder, vil kunne bidra positivt til infrastrukturinvesteringer, uten at man får særlig grad av samfunnsøkonomisk nyttetap av innkrevningen. Det er viktig likevel å ha i mente at investeringene bør fortrinnsvis gjøres der betalerne har nytte av dem. Nye innfartsveier til byene, ringveier og gjennomkjøringsveier kan i mange tilfeller godt finansieres med bompenger. Før man velger denne finansieringsformen, må man likevel regne på effektiviteten av slik brukerbetaling kontra skattekostnaden og andre ulemper ved å foreta investeringen over offentlige budsjetter.

Også når det gjelder bymessige og bynære prosjekter kan mange av finansieringsmåtene som er beskrevet under fergeavløsningsprosjekter benyttes.

4.5 Prosjekter som bidrar til funksjonelle bo- og arbeidsmarkedsregioner

Selv om netto nytten i et prosjekt er negativ, kan prosjektet på lengre sikt likevel bety noe positivt for den langsiktige likevekten i den regionale økonomien. Det har ofte vist seg at ny likevekt etablerer seg over lange tidsrom fra 10-50 år. Det er likevel svært vanskelig å rendyrke "infrastruktureffekten". Et nytt samferdselsprosjekt vil på sikt kunne bidra til mer funksjonelle bo- og arbeidsmarkedsområder. Pendleravstanden vil med den nye infrastrukturen kunne reduseres til akseptable nivåer. Mulighetene for å nå aktuelle arbeidsmarkeder øker og dette vil kunne være en motor i den regionale utviklingen. Man vil kunne få nettverkseffekter som gir ringvirkninger utover det som kan måles i trafikantnytt i nyttekostnadsanalysen av prosjektet.

Velger man å gå for slike prosjekter er det stor sannsynlighet for at investeringen er stor i forhold til trafikkgrunlaget. Det kan derfor være problematisk å finansiere prosjektet med bompenger (se kapittel 4.1). Har man i prosjektet avløst ferge(r) kan det være grunnlag for å hente inn sparte fergesubsidier til finansieringen av prosjektet. Dersom trafikkgrunlaget på fergen i utgangssituasjonen var liten er det stor sannsynlighet for at sparte fergesubsidier kan gi et godt bidrag til finansieringen. Ellers gjelder de samme finansieringsstrategiene her som ved fergeavløsningsprosjekter.

4.6 Oppsummering og generelle betraktninger rundt en finansieringsstrategi for fylket

Når man planlegger nye samferdselsprosjekter i fylket bør en nøye vurdere hvilket alternativ man velger. Det er bl.a. viktig å se på nettverkseffektene av ulike utbyggingsalternativer. Et veiprojekt er en del av et større nettverk, og prioriteringen i et område kan påvirke nytten av investeringene i et annet område. For eksempel vil Sekkfast kunne påvirke nytten av Tresfjordbrua og Todalsfjordprosjektet. Møreaksen vil kunne påvirke nytten av Haukebøprosjektet og en eventuell bytunnel i Molde. Det er viktig å passe på slik at man ikke analyserer nyttekostnadseffekten innenfor et begrenset område uten å ta hensyn til nettverkseffektene. Dette vil også kunne virke inn på finansieringsmulighetene.

Når man velger et alternativ er det viktig i et fylke som Møre og Romsdal for eksempel å se på hvor mange fergestrekninger alternativet vil kunne erstatte. Jo flere ferger en kan legge ned ved det valgte alternativet jo større blir de sparte fergekostnadene. Man vil også få større trafikk inn på det nye veisystemet noe som gir positiv nytte for prosjektet og gir gode muligheter for bompengerinntjening uten for stort samfunnsøkonomisk nyttetap. En annen side ved å la et veiprojekt avløse mange fergestrekninger på en gang er at mange av trafikantene vil få lengre reiseavstand noe som bidrar negativt til nytten og til inntjeningspotensialet i bommen.

Det finnes mange muligheter for finansiering av samferdselsinfrastruktur. I hovedsak er slik infrastruktur offentlige fellesgoder som burde vært finansiert over offentlige budsjetter. Likevel er det umulig samferdselspolitisk å komme utenom brukerbetalning. Når man velger en slik finansieringsform er det noen regler som er viktige å følge

- Bompengeskatt kreving egner seg best i trafikksterke områder
- De som har hovednytt av tiltaket bør betale
- Innkreivingskostnadene bør effektiviseres og gjøres minimale
- Det bør gjøres strategiske vurderinger over hvor bomstasjoner plasseres. Det bør ikke være for tett mellom slike stasjoner. Enn bør så langt som mulig prøve å unngå bompenge på stamveger og andre veier som har relativt stor andel gjennomgangstrafikk.
- Dersom en vurderer bompenge må man regne på hva slik finansiering koster både i form av innkreivingskostnader og samfunnsøkonomisk nyttetap ved trafikkavvisning. Resultatet av denne beregningen må så vurderes i forhold til skattekostnaden og andre ulemper ved å ta finansieringen over offentlige budsjetter.
- I prosjekter som er et ledd i å opprettholde en minstestandard knyttet til for eksempel trafikkikkerhet, bør brukerbetalning unngås. Dette bør være rene offentlige oppgaver.
- Alltid når en skal finansiere et samferdselsprosjekt, må man nøye gå gjennom hvilke finansieringsmuligheter som finnes. Alternativet til rene offentlige bevilgninger er mange og kan for eksempel være: bompenge, OPS, prosjektfinansiering, alternativ bruk av fergetilskudd, fylkeskommunal/kommunal og/eller lokal privat forskottering/aksjekapital, kompensasjonsmidler, konsesjonskraftinntekter, inntekter fra eiendomsbeskatning, tilskudd fra næringsliv og/eller interessegrupper, bruk av sparte utgifter til hurtigbåt og/eller ambulansetjenester.
- Når bompengeperioden er slutt, anbefales det at bomstasjonen nedlegges. Man bør unngå å forlenge bompengeperioden for å finansiere prosjekter i nærområdet av det opprinnelige bompengefinansierte prosjektet.

Litteratur

- Avinor, Jernbaneverket, Kystverket, & Statens vegvesen. 2003. *Forslag til Nasjonal Transportplan 2006-2015*. Transportetatene 2003
- Bråthen, S., Hervik, A., Nettet, E., Bræin, L., & Sunde, Ø. 1995. *Erfaringer med bompengeprosjekter*. Møreforskning Molde, rapport nr. 9507
- Eriksen, K. S., Markussen, T. E., & Pütz, K. 1999. *Marginale kostnader ved transportvirksomhet*. TØI rapport 464/1999
- Samferdselsdepartementet. 2004. *Nasjonal transportplan 2006-2015*. St. meld. nr. 24 (2003-2004)
- Statens vegvesen. 2001. *Håndbok 102 Bompengeprosjekter*. Vegdirektoratet 2001
- Statens vegvesen. 2005. *Håndbok 140 - Konsekvensanalyser*. Høringsutgave mars 2005
- Stortinget. 2003. *St.prp. nr. 67 (2002-2003) Om ein del saker på Samferdselsdepartementets område*. Stortinget, 2003

Figurer og tabeller

Figur 1: Samfunnsøkonomisk nyttetap ved bompenger 15

Tabell 1: Vegdirektoratets anslag for 2003 - kostnader og inntekter for
bompengeselskapene..... 18

Tekstboks 1: Eksempler på trafikkavvisning og samfunnsøkonomisk nyttetap som
følge av bompengefinansiering 16