
Saknr: 2020/48809-1
Saksbehandlar: Bente Utne

Saksgang

Utval	Utv.saknr.	Møtedato
Hovudutval for samferdsel og mobilitet		13.05.2020
Fylkesutvalet		28.05.2020
Fylkestinget		09.06.2020

Prinsippsak for forskotteringar mv. i samband med rekkefølgjekrav og fylkeskommunale midlar

Forslag til innstilling:

1. Fylkestinget legg følgjande prinsipp til grunn for prioriteringar av fylkesvegtiltak:
Behov/forslag til nye tiltak på fylkesveg vert handsama gjennom dei ordinære prosessane i Vestland fylkeskommune:
 - Gjennom RTP-prosessen
 - Ordinære budsjettprosessar til fylkesvegprosjekt med utgangspunkt i gjeldande prioriteringskriterium og økonomiske rammer.
 - Administrativt forslag vert lagt fram for finansutvalet gjennom budsjettprosessen.
 - Ulike spleiselag/eksterne midlar vil redusera den fylkeskommunale løyvinga, og slike prosjekt har såleis større sjanse for å bli prioritert.
2. For prioriterte prosjekt med realisering fleire år fram i tid, med godkjent reguleringsplan kan forskotteringssøknad vurderast.
3. Rekkjefølgjekrav for privat utbyggjar som gjeld tiltak på fylkesveg, er i utgangspunktet eit krav som utbyggjar må oppfylla utan fylkeskommunal løyving. Når det er utbygginga som generer behov for oppgradering av fylkesvegen bør dette vera gjeldande.

Samandrag

Denne saka tek utgangpunkt i tidlegare vedtak i Sogn og Fjordane og Hordaland fylkeskommunar for å fastsetja prinsipp for spørsmål frå eksterne om forskottering eller annan bruk av fylkeskommunale midlar til fylkesvegprosjekt.

Fylkesrådmannen meiner at ulike former for bruk og bindingar av fylkeskommunale midlar bør sjåast samla, og ikkje enkeltvis. Dette vil sei gjennom dei ordinære prosessane, med utgangspunkt i gjeldande prioriteringskriterium og økonomiske rammer.

Rune Haugsdal
fylkesrådmann

Dina Johanne Lefdal
fylkesdirektør

Saksframlegget er godkjent elektronisk og har difor ingen handskriven underskrift

Saksutgreiing

Bakgrunn for saka

Stryn kommune søkte Sogn og Fjordane fylkeskommune, og seinare Vestland fylkeskommune, om forskottering av gang- og sykkelveg på fv. 60 Loen – Solvik/Rake.

Søknaden vart først handsama i fylkesutvalet i Sogn og Fjordane 02.10.19¹ med følgjande vedtak:

Vedtak:

Søknaden frå Stryn kommune om forskottering av gang- og sykkelveg langs fv. 60 Loen – Solvik/Rake vert ikkje imøtekomen. Prosjektet er ikkje prioritert i handlingsprogram for investeringar på fylkesvegnettet i perioden 2019-2022, og stettar såleis ikkje fylkestinget sine krav til forskottering ut frå vedtekne retningslinjer.

Fylkesutvalet har stor forståing for at Stryn ønskjer å ha ein garanti gjennom forskottering av gang- og sykkelveg mellom Loen og Rake. Vi ser også at Stryn har lagt ned stor innsats i grunnlagsdokument i blant anna reguleringsplan.

Prosjektet er no på 2. plass på marginallista, og etter gjeldande regelverk er prosjektet med det ikkje i posisjon til å kunne oppnå forskottering.

Fylkesutvalet oppmodar Stryn kommune til å jobbe vidare med saka opp mot Vestland fylke sin neste rullering av RTP.

Dersom Stryn kommune sjølv ynskjer å bygge ut gang og sykkelvegen, så kan det eventuelt skje gjennom ein utbyggingsavtale med fylkeskommunen.

Vestland fylkeskommune ved hovudutval for samferdsel og mobilitet, handsama saka 15.01.20² med følgjande vedtak:

Vedtak om utsetjing:

1. Søknaden frå Stryn kommune om forskottering av gang- og sykkelveg langs fv. 60 Loen – Solvik/Rake vert utsett til prinsippsak er behandla.
2. Hovudutval for samferdsel og mobilitet ber fylkesrådmannen kome tilbake med ei prinsippsak i høve forskottering på fylkesveg innan 03.06.20.

Søknaden frå Stryn kommune vil bli handsama etter at fylkestinget har gjort vedtak i denne saka.

DEFINISJON OG BAKGRUNN

Regional transportplan (RTP): Ny Regional Transportplan for Vestland fylkeskommune skal etter planen vedtakast i 2021.

Gjeldande RTP for Sogn og Fjordane omhandlar ikkje forskottering, men retningslinjene går fram av vedtak i fylkestinget i sak 59/10 (sjå under og vedlegg 1).

Gjeldande RTP for Hordaland 2018-2029 om forskottering i punkt 4.2.8:

«Forskotering inneber at kommunar eller private verksemdar låner midlar ut til tiltak på fylkesveg. Forskotering vert tilbakebetalt utan kompensasjon for renter og prisauke, og er eit rentefritt lån for fylkeskommunen. På den andre sida betyr forskoteringar, at kommunar og private som har evne og vilje til finansiering, kan «snike i køen» og får betre infrastruktur enn andre. Det er òg ein risiko for at fylkeskommunen, ved å nytte forskoteringar, finansierer prosjekt som vegfagleg ikkje ville blitt tilrådd innanfor gjeldande planrammer.

Forskotering som finansieringskjelde vert særleg aktuelt når reguleringsplanar for private utbyggingsprosjekt får rekkjefølgjekrav om utbetringar på fylkesvegnettet. For å sikre lik handsaming av slike saker har fylkestinget vedteke ei prinsippsak som slår fast at rekkjefølgjekrav for private utbyggjarar på fylkesveg, primært er eit krav som utbyggjarane må oppfylle utan fylkeskommunal løyving. Forskottering er berre aktuelt når tiltaket, ut frå ei overordna og

¹ https://www.sjf.no/ato/esa62/document/framlegg-saknr85_2019-cat344489-mid119895_0099885e9f.19139969d19139969.a93ce86ea3.pdf

² <https://innsyn.vlfk.no/Innsyn/DmbHandling/Details/786?sourceDatabase=>

heilskapleg prioritering, og uavhengig av utbygginga, ville ha medført utbetring/bygging i løpet av 10–20 år. Det er sett ei grense på 15 mill. kr til forskotering».

Andre former for forskotering/bruk av begrepet *forskotering*:

- Fylkeskommune/kommune kan *forskottera for staten* i høve løyvingar til riksvegprosjekt. Dette gjeld prosjekt som er vedtekne, men som har statleg løyving nokre år fram i tid. Eksempel kan vera prosjekt «Busstasjonen i Bergen» og «kollektivfelt rv. 555 Drotningstveit - Breivikskiftet».
- Kommune/Hordaland fylkeskommune har forskottert for tiltak i bompengesøknader, godkjende i kommune og fylke, i påvente av endeleg godkjenning i Stortinget.
- Fylkeskommunen forskotterer/fullfinansierer rassikringsprosjekt, når dei statlege midlane ikkje har vore tilstrekkelege. Dette skjedde i praksis ved fv. 7 Lussandberget (Hordaland), og er omtalt i Sogn og Fjordane sin regionale transportplan 2018-2027 i samband med skredsikring av fv. 722 Flovegen.

REGELVERK I DEI TIDLEGARE FYLKESKOMMUNANE (vedlegg 1)

Hordaland: Det vert vist til vedtak i fylkestinget i sak 61/14. Denne saka drøfta forskottering i saker der det låg føre utbyggingsavtalar og rekkefølgjekrav. Vedtaket tok utgangspunkt i at rekkefølgjekrav er krav på utbyggjarar, og er primært som eit krav som utbyggjar(ane) må oppfylle utan fylkeskommunal løyving, så lenge det er utbygginga som genererer behovet for tiltak på fylkesveg. Dersom behov for tiltak også ville blitt prioritert uavhengig av utbygginga, er det aktuelt med fylkeskommunale midlar til slike tiltak. Om realiseringstidspunkt er fram i tid, kan forskottering vera aktuell.

Sogn og Fjordane: Det vert vist til vedtak i fylkestinget i sak 59/10. Hovudprinsippet er at det berre kan godkjennast forskottering til prosjekt som er prioritert i handlingsprogram og at det ligg føre godkjent reguleringsplan. Refusjon når prosjektet er i løyvingsposisjon i det vedtekne handlingsprogrammet. Forskottering til planleggingsmidlar kan gjevast til prosjekt som er godkjent i planleggingsprogrammet.

OMFANG AV FORSKOTTERINGAR

Hordaland: Forpliktingane til forskottering er restbeløpet som skal refunderast kommunar/ private. Forskotteringar er rentefrie lån, der nokre har avtalt refusjonsår. Løpetida for lån utan avtalt refusjonsår har vore omlag 10-14 år.

Prosjekta har ofte bakgrunn i rekkefølgjekrav for private utbyggjarar, eller det kan vera kommunar som ser høve til å etablera fortau/gang- og sykkelveg i samband med VA-arbeid. Vedtaka om forskottering har i hovudsak gått utanom den ordinære prioriteringa/ budsjetthandsaminga.

Det har vore svært få forskotteringssøknader etter vedtaket i 2014. Pr 31.12.13 utgjorde forpliktingar for forskotteringar vel 825 mill. kr. Pr 31.12.19 var tilsvarande tal 265 mill. kr, altså ein nedgang på nærare 560 mill. kr (vedlegg 2 og 3). Det kan nemnast at nokre av dei vedtekne prosjekta er eldre forskotteringsvedtak som så langt ikkje er bygd. Det er ikkje avklart kor lenge fylkeskommunen er bunden av slike vedtak.

Sogn og Fjordane: Omfanget av forskottering i Sogn og Fjordane er om lag 5 mill. kr, og dette gjeld forskottering av planmidlar.

AVGRENSING AV SAKA

Utval for samferdsel og mobilitet etterlyser ei prinsippsak i høve forskottering på fylkesveg. Fylkesrådmannen meiner at ein også bør vurdera andre eksterne finansieringsmåtar av fylkesvegprosjekt. Vidare er det aktuelt å sjå det i samanheng med rekkefølgjekrav og utbyggingsavtalar, som ofte genererer dialog om fylkeskommunale bidrag i utbyggingsområde. Fylkesrådmannen meiner at prinsippa i vedtaka i begge fylkestinga (sjå over) står seg enno, men det er behov for å samordna desse.

Når det gjeld Bergen kommune vert rekkefølgjekrav knytt til fylkesveg handtert gjennom Miljøløftet. Dette gjeld både større reguleringsplanar og områdereguleringsplanar. Fylkesrådmannen vil evt. koma attende til dette.

PRIORITERING AV FYLKESVEGPROSJEKT

Saker om forskottering har normalt gått til fylkestinga i begge fylka som enkeltstående saker. Dette kan vera fordi ein ønskjer ei rask avklaring, men dette medfører at fylkestinget ikkje får framlagt ei heilskapleg oversikt over aktuelle prosjekt.

Fylkesrådmannen meiner at Vestland fylkeskommune sine prioriteringar bør skje gjennom Regional transportplan og dei årlege budsjettprosessane. Dermed blir prioriteringane meir føreseielege og samordna.

GENERELT OM FINANSIERING AV FYLKESVEGPROSJEKT

Det er ulike former for samarbeid og spleiselag for fylkesvegprosjekt:

Fullfinansiering frå ein part

1. 100% fylkeskommunale løyvingar (inklusive statlege midlar)
2. 100% privat utbyggjar (eks: rekkefølgekrav der privat utbyggjar er byggherre) ³
3. 100% kommunale bidrag (kompensasjonsmidlar for arbeidsgjivaravgift)

Spleiselag

4. Bompengepakkar/-prosjekt (stat/fylkeskommune/kommune)
5. Kommune og fylkeskommune – ulike fordelingsnøklar – tilskot/forskottering ⁴
6. Stat og fylkeskommune – samarbeid
7. Privat utbyggjar/fylkeskommune – evt forskottering ⁵

Såleis er det svært mange prosjekt i Hordaland som har hatt delfinansiering i eksterne midlar og dermed blitt realisert:

- Ulike finansieringsløysingar og samarbeid i dei ulike bompengepakane (4)
- Finansiering (heilt eller delvis) med kommunale midlar, eller kompensasjonsmidlar for arbeidsgjivaravgift (3, 5)
- Kollektivtiltak inntil riksveg – i hovudsak 50/50-delning med staten (6)
- Fylkeskommunen har vore byggherre for større fylkesvegprosjekt som gjeld rekkefølgekrav for privat utbyggjar (7)

For Sogn og Fjordane er det meste finansiert med fylkeskommunale midlar, med unntak av Førdepakken, nokre forskotteringar og eit spleiselag med privat utbyggjar, som også var byggherre.

VURDERING AV FORSKOTTERING SOM FINANSIERINGSFORM

Det er forholdsvis mykje sakshandsaming rundt forskotteringar i tillegg til den vanleg planlegging av tiltaka: Dialog i ulike faser med kommune/privat utbyggjar, diverse avklaringar, vurdering av byggherre, utarbeiding av saksframlegg. Vedtak skal følgjast opp, avtale skal inngåast, eventuelt bankgaranti skal vurderast. I tillegg skal det rekvirerast midlar etter avtalen til rett tid, vilkåra kan vera ulike. Det er ofte ein del spørsmål frå kommunar og andre, herunder om ekstra midlar, og refusjonane skal administrerast, korrekt rekneskapsføring, utarbeiding av note mv.

Gevinsten for fylkeskommunen er eit rentefritt lån på kort eller lengre sikt, oftast 4-12 år. Med dagens låge renter er denne fordelten liten. Ut frå dette meiner fylkesrådmannen at ein søker andre former for spleiselag til fylkesvegprosjekt.

Det kan vurderast om det bør vera ei opning for forskottering for prioriterte prosjekt som er prioritert i Regional Transportplan eller i budsjett/økonomiplan, og som har godkjent reguleringsplan, men som ligg med oppstart nokre år fram i tid. Eit vilkår bør då vera at det ikkje forseinkar andre prioriterte prosjekt. Eventuelle avtalevilkår bør vera mest moglege enkle og føreseielege. Fylkesrådmannen vil anta at det vert eit svært begrensa antal slike saker, og vil såleis rå til at det er ei opning for dette.

ØKONOMISK SITUASJON FOR FYLKESKOMMUNEN

Generelt for Vestland fylkeskommune, og spesielt for fylkesvegar, er økonomien stram, og behova langt høgare enn tilgjengelege midlar. Det aukande vedlikehaldsetterslepet på fylkesvegnettet har medført at det dei seinare åra er brukt ein større del av midlane til vedlikehald og forsterkning, framfor til nye vegprosjekt. Også bindingar og refusjonar av forskotteringar har medført avgrensa handlefridom til større prosjekt på fylkesvegane.

³ Fylkeskommunen kan inngå avtale om justeringsrett for at utbyggjar skal få refundert mva.

⁴ Begge partar kan vera byggherre. Byggherren ansvar for meirkostnader om ikkje anna er avtalt

⁵ Fylkeskommunen kan vera byggherre og yta tilskot/ta meirkostnader (anleggsverdimodellen)

Ut frå dette har det dei seinaste 10-15 åra i Hordaland spesielt, vorte etablert mange ulike former for spleiselag som nemnt over, til finansiering av fylkesvegprosjekt. Store prosjekt framover kan i hovudsak berre realiserast gjennom bompengefinansiering og prosjekt fullt ut finansiert av staten, til døme rassikrings- og ferjeavløysingsprosjekt.

VEDTAKSKOMPETANSE

Fylkestinget har vedtakskompetanse i økonomiske saker for framtidige budsjettår.

Vurderingar og verknader

Økonomi: Forskottering av uprioriterte fylkesvegprosjekt medfører bruk av fylkeskommunale midlar fram i tid. Dette fører i praksis til at andre prosjekt vert prioritert ned.

Ei forskotteringsordning vil sannsynlegvis medføre fleire forskotteringssøknader framover.

Klima: Ikkje relevant.

Folkehelse: Ikkje relevant.

Regional planstrategi: Ikkje relevant.

KONKLUSJON

Som det er vist over har Hordaland fylkeskommune hatt forskotteringsforpliktingar på over 825 mill. kr, som har redusert handlefridommen i mange år. Denne er no vesentleg redusert. Når rentene er låge er eit rentefritt lån ein liten fordel for fylkeskommunen. Forskotteringsprosjekt skyvd andre prosjekt ut tid.

Det er knytt ein del ekstra sakshandsaming for å følgja opp forskotteringsprosjekt. Mindre administrasjon blir jamleg etterlyst av politisk nivå.

Når den økonomiske fordelten er såpass liten, ser fylkesrådmannen liten gevinst i forskotteringsordninga, og rår til at ein heller søker andre former for spleiselag.

Fylkesrådmannen rår såleis til at framtidige søknader/spørsmål om forskottering av fylkesvegmidlar bør vurderast under eitt saman med tilsvarande prosjekt, gjennom dei ordinære prioriterings- og budsjettprosessane.

I tilfelle der prioriterte prosjekt, med godkjent reguleringsplan, er aktuelle for forskottering, kan det etter fylkesrådmannen sitt syn vera ei opning for det. Eit vilkår må vera at det ikkje forseinkar andre prioriterte prosjekt.