



Notat

Dato: 30.04.2015
Arkivsak: 2015/3190-9
Saksbehandlar: bjomidt

Til: Samferdselsutvalet

Frå: Fylkesrådmannen

Svar på spørsmål - organisering av bompengeverksemda

Spørsmål

I møte i samferdselsutvalet 18.03.2015 tok Stein Inge Ryssdal (H) opp departementet sitt brev om etablering av nye bompengeregionar og stilte spørsmål om korleis ein legg opp handsaminga av spørsmåla i brevet.

Svar frå fylkesrådmannen

Fylkesutvalet handsama 22.4.2015, sak 101/15, «Ny organisering av bompengeverksemda - regionale Bompengeselskap» - og gjorde slikt vedtak:

«1. Fylkesutvalet er samd med Samferdselsdepartementet i at det bør opprettast regionale fylkesoverskridande bompengeselskap eigd av fylkeskommunane.

2. Fylkesutvalet viser til spørsmåla i brev frå Samferdselsdepartementet datert 16. mars 2015, og sluttar seg til fylkesrådmannen sine merknader.

3. Når det er fastsett opplegg for framtidig bompengeselskapsstruktur, må fylkesrådmannen starta prosessen i høve til dei andre fylkeskommunane for å etablere eit regionalt bompengeselskap.»

Fylkesutvalet slutta seg til følgjande merknader:

SD har i brevet frå 26. mars stilt fire spørsmål til fylkeskommunane.

«1. Hva er fylkeskommunenes tanker om på hvilken måte de kan ivareta de overordnede føringene som er avgjørende for staten ved organisering av bompengeinnkrevingen? Herunder:

- *kostnadseffektiv innkreving*
- *brukervennlighet*
- *ikke kryssubsidiering*
- *ikke avkastnings- og utbyttekrav (non-profitt-selskap)*
- *statlig oppfølging av bompengeinnkrevingen»*

Merknad

Bompengeselskapa har tre roller som det er knytt kostnader til:

Rolle	Arbeidsområde
Finansieringsselskap	Ansvarleg for finansieringa av bompengandelen i vegprosjektet, vanlegvis gjennom låneopptak
Utstedar	Inngå AutoPASS-avtale med brukarar Kreva inn betaling frå brikkebrukarane
Operatør	Registrera passeringar i bompengesystemet Handheva og overvaka bompengesystemet Informera brukaren om bompengesystemet Rekna ut innkrevingssvgifta Kreva inn betaling frå brukarar som ikkje har AutoPASS-brikke

I tillegg har selskapa administrative kostnader ved drifta av selskap.

Dei største kostnadane for bompengeselskapa er knytt til lånefinansieringa gjennom renter på gjelda selskapa har - og ikkje knytt til drift og innkreving. Men det er også svært viktig at det vert sett fokus på kostnader knytt til drift og innkreving, som også er store.

I Hordaland er bompengeselskapa sitt operatørarbeid og mykje av det praktiske arbeidet knytt til utstedarrolla konkurranseutsett til driftsselskap. Bompengeselskapa i fylket har ikkje bygd opp eigne driftsorganisasjonar «innomhus», slik som er vanleg på Austlandet og i Trøndelag. Vegamot AS og BT Signaal AS har konkurrert om å drifta innkrevinga for bompengeselskapa i fylket, med unntak av når bompengane vert krevd inn som eit påslag på ferjebillett. Innkreving i bomstasjonar i Hordaland i regi av private operatørar, har vore kostnadseffektivt og gjeve relativt lågare innkrevingskostnader samanlikna med dei bompengeselskapa som driftar «innomhus». Fylkesrådmannen er kjent med at bompengekonsernet Vegfinans AS ser for seg at det vert drifting «innomhus» for alle bompengeprojekta i Vegfinansområdet. Når driftsselskapet Vegamot AS i tillegg no er fusjonert inn i Trøndelag Bomveiselskap AS, vil dette ha betydning for marknadssituasjonen til aktørane som tilbyr driftstenester til bompengeselskapa.

Når marknaden for operatørtenester skrumpar inn, kan det også vera ein risiko for at driftsgrunnlaget for operatørmarknaden vert for lågt. Det er naudsynt for driftsselskap å ha ein kritisk masse for å kunna ha låge driftskostnader. Storleik og volum er også viktig for å få levert tenester av underleverandørar, og dra nytte av stordriftsfordelane. Det er derfor svært viktig at SD stimulerer til at det kan bli ein meir fungerande marknad for operatørtenester. I prinsippet bør marknaden for operatørtenester utviklast med føresetnad om at alle slike tenester må konkurranseutsetjast. Dersom det slik som no vert opna opp for ei eventuell drifting «innomhus», må det skje på ein mest mogleg kostnadseffektiv måte. Dette kan dokumenterast og synleggjerast gjennom benchmarking av kostnader og kvalitet mellom selskapa.

Mykje av det praktiske arbeidet knytt til utstedarrolla er tett knytt saman med operatørarbeidet både operasjonelt og systemmessig. Passering med og utan brikke er knytt saman i kundebehandlinga hos operatøren, ved at ugyldige brikker vert registrert som passering utan brikke. Det kan bli byråkratisk og kostnadsdrivande å skilja utstedararbeidet ut frå operatørarbeidet. Mykje av arbeidsomfanget for operatøren i høve til utstedarrolla, gjeld ulike lokale rabattordningar. Ei harmonisering av avtalar og rabattar vil gje meir kostnadseffektivt og brukarvenleg innkreving.

Krysssubsidiering kan hindrast både om ein vel ein konsernmodell eller i ein prosjektmodell. I rapporten «Regionalt bompengeselskap i Hordaland¹», som PwC har utarbeidd for Hordaland fylkeskommune har ein

¹ Sjå: <http://www.hordaland.no/PageFiles/43233/Regionalt%20bompengeselskap.pdf>

sett på dei to modellane:

«PwC vurderer argumentet om ansvarsbegrensning i konsernmodellen som svakt, da staten gjennom fylkeskommunen vil uansett måtte ha et ansvar. Gitt at et bompengeselskap eller bompengeprojekt skal gå konkurs, har det liten praktisk betydning om det er organisert som et prosjekt eller som et selskap. Eier må uansett innfri sine garantier, som er uavhengig av underliggende organisering. Det er en teoretisk mulighet for at kreditorer kan ta beslag i midler fra andre prosjekt, men uansett vil det være fylkeskommunen som må innfri ansvaret.

Argumentet knyttet til teoretisk fare for kryssubsidiering i prosjektmodellen anses også som svakt. På grunn av sentralisering av alle funksjoner, herunder regnskap vil det heller ikke i en konsernmodell være vanntette skott, da dette er avhengig av at det skal være ulike personer som har tilgang til bokføring i underliggende selskap/prosjekt. I en konsernmodell vil regnskapene som er presentert tilsvare konserntall. Tall for morselskap vil komme i tillegg, men skal i praksis være fordelt ut på de ulike datterselskap. Det er en viss fare for at noen administrasjonskostnader vil bli allokert feil i henhold til nytteprinsippet, uansett hvilken fordelingsnøkkel en benytter. Typiske eksempler på administrative kostnader er lønnskostnad, revisjon, husleie og strøm. Dette problemet vil være like aktuelt for konsernmodellen, hvor morselskapets administrasjonskostnader må dekkes gjennom bompengeinntekter fra datterselskapene. En slik sum vil likevel være svært lav i forhold til de totale driftskostnadene i prosjektet, som stort sett er direkte kostnader.

Fra et regnskapsmessig synspunkt, mener vi at prosjektmodellen vil være den minst ressurskrevende. En prosjektmodell vil også spare tid og ressurser knyttet til formelle organer (generalforsamlinger, styremøter). En revisjon vil også være mer kostbart for et prosjekt ført i et formelt aksjeselskap enn i et prosjektregnskap.

PwC vurderer også at det er en større risiko for at antall ansatte og verv i et konsern vil vokse, enn i et selskap der bompengeprojektene er organisert i prosjekter. Økte kostnader til drift av konsernselskap og datterselskap medfører høyere kostnader per passering. PwC mener at en prosjektmodell vil være den modellen som møter i størst grad de utfordringer og mål som er gjeldende for å etablere et regionalt bompengeselskap i Hordaland. Vi mener at konsernmodellen vil medføre uhensiktsmessig kompleksitet og kostnader.»

I eit regionalt bompengeselskap, eigd av fleire fylkeskommunar, må ein sikra at kvar enkelt fylkeskommune heftar for bompengeprojekta i eige fylke og ikkje for projekta i nabofylka. Kva modell som er aktuell for eit større regionalt selskap vil bli vurdert i den vidare regionale prosessen, om SD ikkje gjev konkrete føringar for dette.

Bompengeselskapa vert per i dag drive utan økonomisk føremål. Det er ikkje noko mål at bompengeselskapa skal tena pengar og dela ut utbytte. Prinsippet om drift utan økonomisk føremål bør oppretthaldast.

Så lenge projekta vert vedteke i Stortinget, bør den statlege oppfølginga gjennom Statens vegvesen og Riksrevisjonen halda fram. Eit anna spørsmål er om ikkje fylkeskommunane skal kunna vedta bompengefinansierte prosjekt innanfor fylket – iallefall på fylkesveg – jfr. summen av roller som vegeigar, eigar av bompengeselskapet og garantist.

Statens vegvesen er tett på den operative drifta i bompengeselskap gjennom forvaltninga av vegkantutstyr og tilhøyrande sentralsystem. Ved etablering av store regionale bompengeselskap, bør meir av dette operative ansvaret overførast til bompengeselskapa.

«2. Hvordan stiller fylkeskommunene seg til den geografiske inndelingen i regioner som er foreslått over? Hva tenker fylkeskommunene om eierskapet i det regionale selskapet, og eierforholdet mellom de berørte

fylkeskommunene?»

Det har vore telefonsamtalar mellom Møre og Romsdal, Sogn- og Fjordane, Hordaland, Rogaland, Vest Agder, Telemark, Buskerud, Vestfold på fylkesordførarnivå om ei regionalisering av bompengeselskapa. For Møre og Romsdal fylkeskommune ser det ut til at det er mest aktuelt å gå saman med fylkeskommunane i vegregionane midt og nord. Buskerud, Telemark og Vestfold er med i Vegfinans AS og er vendt austover. Det er derfor mest sannsynleg at fylkeskommunane i Hordaland, Rogaland og Sogn og Fjordane, ev. i lag med Agder går saman for å skipa eit regionalt bompengeselskap for Vestlandet og ev. Sørlandet – noko som tilsvarar modell 1, men utan Møre og Romsdal.

Eigarskap må ein også sjå i samanheng med kva organisasjonsmodell som vert vald der

- eksisterande bompengeselskap kan fusjonerast saman i eit bompengeselskap, som fylkeskommunane kan eiga med lik eller ulik andel (prosjektmodell) eller
- dagens selskap kan inngår som eigne aksjeselskap i eit konsern med et regionalt bompengeselskap som konsernspiss (konsernmodell).

I høve til samarbeid og det å kunna samanlikna selskapa, bør gjerne selskapa vera omlag like store i høve til innkrevingsvolum.

«3. Staten tar sikte på å etablere en rentekompensasjonsordning som vil komme de prosjektene som ligger innunder et regionalt bompengeselskap til gode, allerede fra 2016. På denne bakgrunn ber vi om fylkeskommunenes vurdering av det videre tidsløpet: Når kan de nye selskapene være etablert?»

Hordaland fylkeskommune tek sikte på å kunna etablere eit slikt selskap i løpet av året, noko som føreset fylkespolitiske vedtak og aktiv statleg oppfølging i selskapsetableringa. Fylkesrådmannen viser her til skissert framdriftsplan i brev frå Sør Trøndelag fylkeskommune til SD frå 18.3.2015:

- a. Sentrale politiske vedtak må fattast innan mai
- b. Regionale vedtak om å tilslutta seg regionale selskap innan juni
- c. Etableringsprosessar og overføring av eigarskap frå august-november
- d. Overføring av bompenggeavtalane mellom Statens vegvesen til det regionale bompengeselskapet utan opphald og samordning av innkrevinga under ein avtale

«4. I tilknytning til fylkeskommunenes tanker om fremtidig organisering, ber vi også om innspill til hvordan fylkeskommunene ser for seg en utskilling av utstederrollen fra bompengeselskapenes virksomhet og en eventuell kommersialisering av denne funksjonen»

Fylkesrådmannen ser at det kan vera brukarvenleg for kundane berre å måtta ha kontakt med ein utstedar. Men det er langt meir viktig å få til meir einsarta avtalar og rabattstruktur for brukarane enn om talet på utstedarar er ein eller tre. Ein fordel med å ha fleire utstedarar er at ein kan benchmarka utstedarane mot kvarandre. Fylkesrådmannen meiner at utstedarrolla kan leggjast til dei regionale bompengeselskapa - og i praksis utførast av ein operatør (driftsselskap) slik som hittil.

Ei negativ side ved å opna opp for kommersielle utstedarar, er at det kan bli byråkratisk og kostnadsdrivande å skilja det praktiske utstedararbeidet ut frå operatørarbeidet. Fylkesrådmannen peikar på at mykje av det praktiske arbeidet knytt til utstedarrolla er tett knytt saman med operatørarbeidet både operasjonelt og systemmessig. Fylkesrådmannen stiller derfor spørsmål om ei oppsplitting av arbeidet knytt til operatørrolla og utstedarrolla i sum vil kunna gje auka kostnader.

Konkurransen om å vera utstedar vil kunna stimulera til produktutvikling og innovative løysingar. Det er ei positiv side ved å opna opp for kommersielle utstedarar. Kommerielle utstedarar vil også kunna ta seg av nisjemarknadar i transportnæringa, som ofte har spesielle og utvida behov innanfor logistikk, betalingstenester, og administrasjon av avtalar. Brikkene vil då kunna brukast som parkeringskort og til adgangskontroll. Føresett at utstedarrolla vert skilt ut frå bompengeselskapet, er fylkesrådmannen samd i at SD i det vidare arbeidet må vurdere om det kan og bør leggjast til rette for ei kommersialisering av utstedarrolla.

Den teknologiske utviklinga gjer at det etter kvart kanskje ikkje vert behov for brikkar på same måte som tidlegare, som for eksempel bruk av GPS eller berre biletregistrering av passeringar. Ved ei slik utvikling, vil utstedarrolla få eit nytt og endra innhald.