

Regionalt bompengeselskap i Hordaland

Rapport overlevert

18.03.2014



Om denne rapport

Denne rapporten er en utredning om etablering av regionalt bompengeselskap i Hordaland fylkeskommune. Rapporten er utarbeidet etter et mandat og dialog med Hordaland fylkeskommune. PwCs kontaktperson har vært Bjørn Inge Midtgård.

PwCs rapport er skrevet i hovedsak innen anbefalingene som er gjort av Vegdirektoratet i deres rapport fra desember 2012. Vegdirektoratets rapport utreder flere forhold enn det som er behandlet i PwCs rapport, slik at begge disse rapportene bør leses i sammenheng.

Det er i dag uklart hvilken modell Samferdselsdepartementet vil benytte. PwCs rapport er basert på en modell med et regionalt bompengeselskap i Hordaland fylkeskommune. Rapporten er således skrevet for Hordaland fylkeskommune som en utredning og veiledning i å gjennomføre en fusjonsprosess og selskapsetablering av regionalt bompengeselskap i fylket.

PwC vil takke Hordaland fylkeskommune for godt og konstruktivt samarbeid, og vil også takke de aktørene som har bidratt i arbeidet og stilt opp til samtaler og svart på våre spørsmål.

Arbeidet med denne utredningen har i hovedsak blitt utført av Øistein Jensen, Bjarte Waardal, Espen Nymark Andersen og Trine Lise Fromreide.

Bergen, 18.03.2014



Frode Myrdal

Partner



Øistein H. Jensen

Direktør

Ansvar

Denne rapport er utarbeidet for Hordaland fylkeskommunes bruk i forbindelse med sak knyttet til etablering av regionale bompengeselskap i samsvar med kontrakt datert 02.12.2013

Våre vurderinger bygger på faktainformasjon som har fremkommet i samtaler med ansatte i Hordaland fylkeskommune (HFK), Statens Vegvesen, flere bompengeselskap og driftsselskap, og i dokumentasjon som HFK har gjort tilgjengelig for oss. PricewaterhouseCoopers (PwC) har ikke foretatt noen selvstendig verifisering av informasjonen som har fremkommet, og vi innestår ikke for at den er fullstendig, korrekt og presis. PwC har ikke utført noen form for revisjon eller kontrollhandlinger av HFK. Rapporten er konfidensiell mellom PwC og HFK. HFK kan velge å gjøre rapporten offentlig.

HFK har rett til å benytte informasjonen i denne rapporten i sin virksomhet, i samsvar med kontrakt. Rapporten og/eller informasjon fra rapporten skal ikke benyttes for andre formål uten skriftlig samtykke fra PwC. PwC påtar seg ikke noe ansvar for tap som er lidt av HFK eller andre som følge av at vår rapport eller utkast til rapport er distribuert, gjengitt eller på annen måte benyttet i strid med disse bestemmelsene eller kontrakt.

PwC beholder opphavsrett og alle andre immaterielle rettigheter til rapporten samt ideer, konsepter, modeller, informasjon og know-how som er utviklet i forbindelse med vårt arbeid.

Enhver handling som gjennomføres på bakgrunn av vår rapport foretas på eget ansvar.

Sammendrag

PwC ble tildelt oppdraget om å utrede prosess for etablering av et regionalt bompengeselskap i en fylkesmodell. Hordaland fylkeskommune hadde et behov om å utrede en skisse til regnskapsmodell som hindrer kryssubsidiering, en fusjonsprosess, vurdere eierkonsept og beskrive en fremdriftsplan for selskapsopptak. I tillegg var det behov for å utrede forskjellige modeller for drift og organisering.

Bompengeselskaper er i utgangspunktet kun et virkemiddel og et instrument for å håndtere gjeld og kontantstrøm knyttet til et bompengefinansiert tiltak i henhold til en stortingsbeslutning. Det er forskjellige måter å løse dette på i Norge i dag. I Hordaland har bompengeselskapene svært liten operativ drift, og ofte ingen ansatte foruten daglig leder. Selskapene kjøper en rekke tjenester i markedet, som for eksempel drift, innkreving, regnskap med mer. På Østlandet er det valgt andre modeller der bompengeselskapene er organisert i konsern samt at bompengeselskapene selv håndterer driftsoppgavene. Bompengeselskapene etableres på grunnlag av vedtak om bompengefinansierte prosjekter. Det er altså ikke et marked for fri etablering av bompengeselskap.

Det er gjennom blant annet Nasjonal Transportplan, rapport fra Riksrevisjonen og regjeringens plattform gitt tydelige signaler og anbefalinger på at det skal etableres et eller et mindre antall bompengeselskap i Norge. Samferdselsdepartementet har varslet at de vil komme med føringer knyttet til modell. Ved ferdigstilling av denne rapporten er disse føringene ikke kommet.

Vegdirektoratet og Statens Vegvesen har gjort en utredning knyttet til regionale bompengeselskap, og peker der på innsparings- og effektiviseringsmuligheter. PwC har i denne rapporten gjort en rekke analyser på mulighetene for effektivisering i Hordaland. PwCs hovedinntrykk er at det ikke finnes noen tydelige og enkle løsninger for å redusere de største kostnadene. De største kostnadene er knyttet til renter på gjelden selskapene har. Selskapene i Hordaland har til sammen over 6 milliarder kroner i gjeld. Små endringer i rentenivå betyr derved raskt relativt store kostnadsendringer for bompengeselskapene. Bompengeselskapene i Hordaland har i dag i hovedsak samme garantist. Avtalene med eksempelvis Kommunallbanken vil derfor være like om det er et stort eller lite selskap.

Ved å etablere et regionalt selskap, vil det gi grunnlag for styrket kompetanse i selskapet til porteføljeadministrasjon av lån og finansiering, som kan gi muligheter for bedre sikringsstruktur og i sum lavere kapitalkostnader. Den største forskjellen ligger i dag i omfanget av bundet rente. Det vil medføre kostnader å gå ut av eksisterende fastrenteavtaler. Renten påvirkes av et internasjonalt rentemarked, og det er ingen garantier for at et stort selskap vil kunne få bedre renter i fremtiden.

Den andre store kostnaden er kostnader til drift og innkreving. Dette gjøres på Vestlandet i dag av eksterne aktører etter en offentlig konkurranse. PwC mener at det vil være viktig å opprettholde konkurranse i dette markedet. En stor aktør vil kunne fremforhandle volumavtaler som vil kunne gi noe reduserte kostnader på lang sikt. På kort sikt vurderes muligheten for å gjøre store innsparinger på dette i Hordaland som små. Kostnadstall fra resten av landet, viser at bompengeselskapene i Hordaland har lavere kostnad per passering enn bompengeselskapene i og rundt Oslo. Det er også kompliserte og sammensatte rabattavtaler i Hordaland. For brukerne kan dette oppleves som unødvendig komplisert. Et regionalt bompengeselskap vil kunne bidra til forenkling av rabattstruktur, som kan være mer effektivt generelt. For enkelte grupper med spesielle avtaler kan dette medføre at spesialavtaler forsvinner.

Bompengeselskapene har i dag et utstederansvar og et operatøransvar. Det kan variere i hvilken grad deler av disse funksjonene kan konkurranseutsettes. Et alternativ til å kjøpe driftsoppgaver i markedet, er å etablere en egen offentlig eid virksomhet som kan gjøre disse oppgavene i egen regi. PwC har i denne rapporten beskrevet disse mulighetene og deres fordeler og ulemper. PwC mener at konkurranseutsetting vil gi flest fordeler i form av lavest pris samt innovasjon og utvikling av markedet. Et velfungerende marked er en forutsetning for å hente merverdi av å konkurranseutsette. I dag er konkurransesituasjonen i Norge preget av to aktører som er veldig forskjellige. Det gjøres i dag en rekke europeiske initiativ for å standardisere, slik at markedet kan i større grad åpnes for andre aktører enn slik det er i Norge i dag. Regionale selskap med større portefølje vil skape større interesse og kunne bidra til å utvikle markedet for driftsoppgaver.

Vegdirektoratet har utredet en rekke fordeler og ulemper med organisasjonsmodell av regionale bompengeselskap. Vegdirektoratet har utredet modell der bompengeselskapene organiseres som prosjekter i regnskapet, en såkalt prosjektmodell, og en modell der selskapene beholdes og organiseres som et konsern i en konsernmodell. Vegdirektoratet har kommet til en svak anbefaling om konsernmodell. 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. Gjennomføring av et prosjektrengskap er beskrevet i denne rapporten.

PwC foreslår en modell der dagens selskap fusjonerer inn i ett selskap, avhengig av hvor selskapene står i sitt livsløp. Det betyr at antall styremedlemmer og administrative funksjoner i selskapene vil bli betydelig redusert. Dette representerer i dag en veldig liten del av kostnadene, slik at det vil ha forholdsmessig liten betydning knyttet til det totale kostnadsbildet.

I sum er det i dag over 26 eiere i bompengeselskapene i Hordaland. Dette har sin bakgrunn i at selskapene ble etablert på bakgrunn av lokale initiativ, der flere kommuner er eiere. Selskapene har så blitt videreført og fått avtale med Statens Vegvesen etter et stortingsvedtak. PwC mener det vil være hensiktsmessig at Hordaland fylkeskommune blir stående som eneeiere i et nytt regionalt selskap, da dagens aksjonærer vil bli svært små i et nytt felles selskap. Vi har anbefalt at Hordaland fylkeskommune kjøper ut aksjene etter en pris basert på innskutt egenkapital.

Etablering av et felles bompengeselskap vil kunne gi synergier og mulighet for konsentrasjon av kompetanse og kunnskap i et selskap. Et felles selskap vil også kunne oppleves mer sømløst for bilistene.

Vi har i denne rapporten beskrevet en fusjonsprosess og fremdriftsplan, som beskriver hvordan fusjonen i en prosjektmodell kan gjennomføres. Viktige avhengigheter er knyttet til sentrale beslutninger om hvilken modell som skal benyttes, at selskapene vil gå inn i en fusjonsprosess, og at det blir enighet om ulike modeller.

Innholdsfortegnelse

Om denne rapport	i
Ansvar	ii
Sammendrag.....	iii
1 Bakgrunn for utredningen.....	9
1.1 Situasjon.....	9
1.2 Mandat	10
1.3 Styringsmodell for utredningen.....	10
2 Metode.....	11
2.1 Mål.....	11
2.2 Tilnærming.....	11
2.2.1 Hovedprosess	11
2.3 Avgrensning	11
3 Aktørenes roller, ansvar og bompengeselskapets risiko.....	12
3.1 Et bompengeselskaps natur	12
3.2 Et bompengeselskaps livsløp	13
3.2.1 En forenklet modell av bompengeselskapets livsløp	13
3.2.2 Pådriverfasen.....	13
3.2.3 Byggefase.....	13
3.2.4 Driftsfase	14
3.3 Andre aktører i bompengeprosjekter og dagens rollefordeling	14
3.3.1 Staten ved Samferdselsdepartementet og Stortinget.....	14
3.3.2 Staten ved Vegdirektoratet og Statens Vegvesen	14
3.3.3 Driftsselskaper	14
3.4 Bompengeselskapets risiko	14
4 Begrunnelse for etablering av regionale bompengeselskap	16
4.1 Andel bompengefinansierte prosjekter	16
4.1.1 Omfanget i Norge	16
4.1.2 Veiprojekter på Vestlandet	16
4.1.3 Nasjonal transportplan	17
4.1.4 Omfanget i Hordaland.....	17
4.1.5 Hordaland fylkeskommune som bompengeselskap	17
4.2 Utfordringer ved dagens løsning har aktualisert regionale bompengeselskaper	18
4.2.1 Kompleksitet	18

4.2.2	Riksrevisjonens kritikk av bompengeforvaltningen	18
4.2.3	Vegdirektoratets anbefaling om regionale bompengeselskap	18
4.2.4	Hordaland Fylkesutvalgs vedtak om å utrede regionalt bompengeselskap i Hordaland	18
<hr/>		
5	Valg av selskapsmodell	19
<hr/>		
5.1	Prinsipper	19
5.2	Vegdirektoratets anbefaling	19
5.3	Konsernmodell	21
5.3.1	Beskrivelse	21
5.3.2	Fordeler	22
5.3.3	Ulemper	22
<hr/>		
5.4	Prosjektmodell	22
5.4.1	Beskrivelse	22
5.4.2	Fordeler	23
5.4.3	Ulemper	23
<hr/>		
5.5	PwCs anbefaling	23
<hr/>		
6	Operatør og utstederoppgaven	25
<hr/>		
6.1	Rolle som operatør og utsteder	25
6.2	EU - EFC direktivet og EETC	26
6.3	Status	26
6.4	Alternativer	27
6.4.1	Egenregi	27
6.4.2	Offentlig anskaffelser	28
<hr/>		
6.5	Muligheter og utfordringer ved konkurranseutsetting	29
6.5.1	Fordeler	29
6.5.2	Ulemper/forutsetninger	29
<hr/>		
6.6	Muligheter og utfordringer ved drift i egenregi	30
6.6.1	Fordeler	30
6.6.2	Ulemper	30
<hr/>		
6.7	Konkurrentbildet	30
6.8	Anbefaling	31
<hr/>		
7	Regionalt bompengeselskap	31
<hr/>		
7.1	Det regionale selskapet	31
7.1.1	Tjenester og funksjoner i selve selskapet	31
7.1.2	Bemanning i det regionale foretaket	32
<hr/>		
7.2	Aktuelle eksisterende selskaper	32

7.2.1	Prinsipielt aktuelle selskaper.....	32
7.2.2	Liste over selskaper i Hordaland.....	33
7.2.3	Ønske om lokal forankring	33
7.3	Potensiale utover Hordaland	33
8	Muligheter ved sammenslåing	35
8.1	Potensielle muligheter og gevinster.....	35
8.1.1	Økonomisk gevinst.....	35
8.1.2	Kapitalkostnader	37
8.1.3	Driftsoppgaver.....	40
8.1.4	Honorar og lønn	41
8.1.5	Inntektstap og manuell bildebehandling.....	41
8.1.6	Øvrige kostnader	43
8.2	Organisatoriske muligheter	43
8.3	Standardiserte rabattavtaler	44
8.4	Andre konsekvenser	44
9	Regnskapsmodell.....	45
9.1	Regnskapsmodell for å forhindre kryssubsidiering.....	45
9.1.1	Prinsipp	45
9.1.2	Fordeling av kostnader	46
9.1.3	Hvordan unngå kryssubsidiering.....	46
9.1.4	Kontoplan	48
9.2	Prosjektmodell for Hordaland	48
10	Eierkonsept	51
10.1	Eierskap.....	51
10.1.1	Utgangspunkt	51
10.1.2	Eiermodeller	51
10.1.3	Videreføring av dagens eiere	52
10.1.4	Heleid av Hordaland fylkeskommune	53
10.1.5	Aksjonæravtale.....	53
11	Fremdrift- og Fusjonsplan	54
11.1	Generell fremdriftsplan.....	54
11.1.1	Generell fremdriftsplan	54
11.2	Fusjonsplan.....	56
11.2.1	Strategiske utfordringer knyttet til fusjonen.....	57
12	Vedlegg1: Fusjonsplan	58

13	Vedlegg 2: Prosessbeskrivelse - Opptaksfusjon (vederlagsfusjon) med nystiftet selskap	60
----	---	----

1 Bakgrunn for utredningen

1.1 Situasjon

PwC ble etter en konkurranse tildelt oppdraget om å utrede et regionalt bompengeselskap etter en fylkesmodell. Hordaland fylkeskommune hadde et behov om å utrede en skisse til regnskapsmodell som hindrer krysssubsidiering, en fusjonsprosess vurdere eierkonsept og beskrive en fremdriftsplan for selskaps-etablering.

I løpet av den perioden vi har arbeidet med denne rapporten, er det ikke kommet nasjonale føringer knyttet til sammenslåing av bompengeselskaper. Det er derfor uklart hvor mye av selskapsomdanningen som vil skje i statlig eller fylkeskommunal regi. Statens Vegvesen har anbefalt en regional modell tilsvarende Statens Vegvesen som er inndelt i 5 regioner¹, men også sagt at en minimumsløsning vil være fylkesvise selskap. Det har kommet signaler² fra nåværende regjering at det er ønskelig med ett eller få selskap. Regjeringen sier i sin regjeringsplattform³:

«Regjeringen vil legge frem en proposisjon som drøfter samling av bompengeselskapene til ett eller et mindre antall selskaper som administrerer bompengeneinnkreving, dersom det foreligger et effektiviseringspotensial.»

Fylkesutvalget vedtok følgende i juni 2013⁴:

«Fylkesutvalet merkar seg at det er skissert ein prosess for gjennomføring av forslaget i NTP om regionale bompengeselskap. Fylkesutvalet meiner likevel at det er ønskeleg å få ei hurtigare framdrift enn det som ser ut til å vere tilfelle for den statleg leidde delen av prosessen. Fylkesutvalet ber derfor om at det vert arbeidd vidare med løysinga for Hordaland, og at det vert lagt fram sak så snart som mogleg som mellom anna skisserer:

- 1. Mogleg framdriftsplan for etablering av eitt felles bompengeselskap for Hordaland, jf. fylkestingsvedtak desember 2012, fråsegn til rapporten «Anbefaling om regionale bompengeselskaper. Rapport 10. desember 2012» sak 26/13, svar på interpellasjon frå Nils- Olav Næss og notat frå fylkesordføraren til fylkesrådmannen per 14.05.2013. Konklusjonen her er at ein tek utgangspunkt i eitt selskap geografisk avgrensa til Hordaland.*
- 2. Utgreiing av skisse til løysing for å sikre sporbare prosessar, risikoavgrensing og skilje (vasstette skott) mellom dei ulike prosjekta i eitt felles bompengeselskap, som sikrar at ikkje eit mogleg underskot i ei bompengereordning påverkar andre bompengereordningar.*
- 3. Ein gjennomgang av dei eventuelle vedtektsendingane som må til i dei enkelte eksisterande selskapa for å slå dei saman, og ei skisse til fusjonsprosess.*
- 4. Ei vurdering av det enkelte selskapet sin finansielle status og om det i nokon av selskapa ligg føre noko som er til hinder for ein fusjon.*
- 5. Ei vurdering av i kva grad det er hensiktsmessig å slå saman eksisterande selskap med kort gjenståande levetid, og kva for selskap dette gjeld.*
- 6. Ei vurdering av korleis bompengeprosjekt som er grenseoverskridande vert handtert.*
- 7. Ei vurdering av kva for kompetanse som er ønskeleg for styremedlemer i eit slikt selskap.*
- 8. Ei skissering av mogleg eigarstruktur og eigarstrategi for selskapet.*
- 9. Utkast til vedtekter for felles bompengeselskap.*

Fylkesutvalet ber om at det vert gjennomført ein dialog med eksisterande andre eigarar av

¹ Statens Vegvesen - Anbefaling om regionale bompengeselskaper Rapport 5. september 2012

² Ref Samferdselsminister Ketil Solvik-Olsens presentasjon ved NHOs Solamøte, Sola 13. januar 2013

³ Politisk plattform for en regjering utgått av Høyre og Fremskrittspartiet Sundvollen, 7. oktober 2013

⁴ Sak 49/13

bompengeselskap med sikte på å nå ei felles løysing for prosess og gjennomføring. Fylkesutvalet understrekar at det er nødvendig å avstemme prosessen mot eventuelle føringar frå staten med omsyn til framdrift og modell, og at det derfor kan vere nødvendig å justere prosessen undervegs. «

1.2 Mandat

PwCs mandat har vært å utrede etablering av et regionalt bompengeselskap i Hordaland Fylke, herunder

- *Utarbeida skisse til rekneskapsmodell som hindrar kryssubsidiering*
- *Utgreia og tilrå ein fusjonsprosess*
- *Gje ei vurdering av ulike eigarkonsept*
- *Utarbeida ein framdriftsplan for etableringa av selskapet*

PwC har arbeidet tett med Hordaland fylkeskommune i arbeidet, og underveis har det blitt enighet om at rapporten også vil beskrive og drøfte en del gevinstmuligheter og effekter av et bompengeselskap, innkjøpsstrategi samt beskrive bompengeselskapets natur og rolle. PwC ble også bedt om å beskrive fordeler og ulemper med konsert- og prosjektmodell og anbefale modell, samt fordeler og ulemper med egenregi og konkurranseutsetting av driftsoppgaver.

Statens Vegvesen har i sin utredning⁵ presentert flere alternativer for organisering og eierskap, og kommet med sin anbefaling. PwC har etter avtale med Hordaland fylkeskommune ikke utredet alle alternativer på nytt, men etter et innledende møte ble vi enige om å gå videre med færre modeller enn Statens vegvesen utredet, og således i større grad beskrive gjennomføring og betydning for Hordaland.

1.3 Styringsmodell for utredningen

PwC har hatt flere møter med Hordaland fylkeskommune, for å presentere foreløpige observasjoner og anbefalinger, avstemme innhold og diskutere tilnærming. PwC har fått mulighet til å kontakte flere bompengeselskap, driftsselskap, Statens Vegvesen og andre aktører for å få informasjon og innspill i utredningen.

Selv om vi har drøftet en rekke problemstillinger med Hordaland fylkeskommune og andre, er innholdet i denne rapporten PwCs vurderinger.

Utkast til rapport er drøftet med oppdragsgiver.

⁵ Statens Vegvesen - *Anbefaling om regionale bompengeselskaper* Rapport 5. september 2012

2 Metode

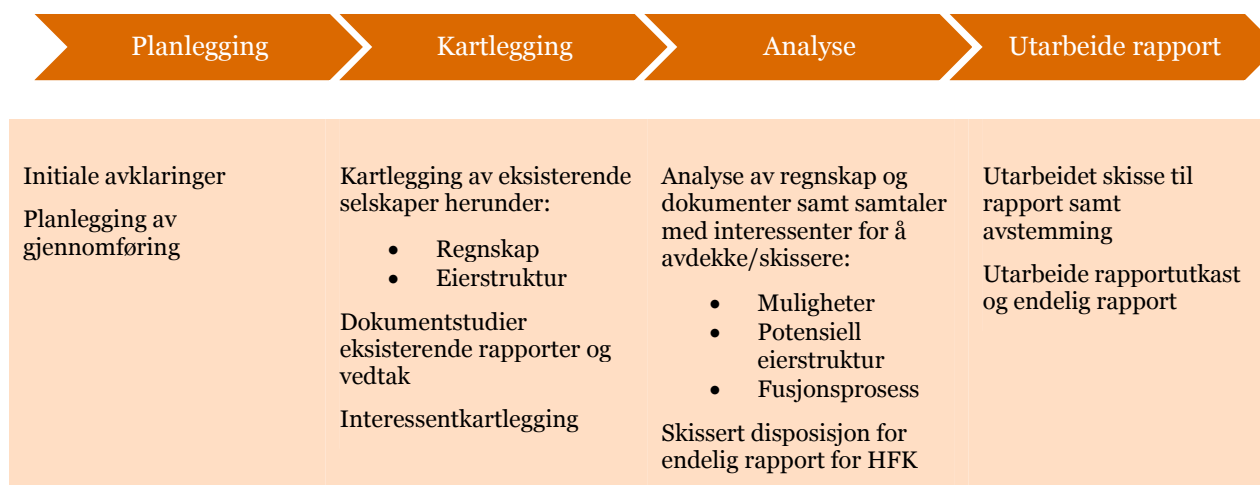
2.1 Mål

Mål for arbeidet har vært å utarbeide en rapport som svarer på oppdraget gitt i mandatet, og at rapporten skal kunne benyttes som underlag i den sak som skal legges frem for politisk behandling, og som er et bidrag for å svare ut spørsmålene i fylkesutvalgets vedtak fra juni 2013.

2.2 Tilnærming

2.2.1 Hovedprosess

Gjennom arbeidet med utredningen har PwC jobbet etter følgende hovedmodell:



2.3 Avgrensning

Vi har kun sett på bompengeselskapets funksjon i seg selv, og ikke vurdert bompengeforvaltningen i sin helhet.

Vi har i rapporten vurdert ulike drifts- og organisasjonsmodeller. Vi har her benyttet eksempler fra andre bompengeselskap utenfor Hordaland. Vi har ikke gjort en fullstendig gjennomgang av alle alternativer for hele landet.

Vi har ikke innsyn i alle bompengeavtalene for bompengeselskapene i Hordaland, og kan derfor ikke vurdere hvorvidt det eksisterer potensielle hindringer for en fusjon av bompengeselskapene i disse. Av de bompengeavtalene PwC har innsyn i kan vi ikke se noen slike hindringer foruten de som er kommentert i denne rapport.

Vi har ikke vurdert regionale modeller med færre selskap enn fylkesvise, eller modellen med et nasjonalt selskap i forhold til en fylkesmodell. Vi har i denne rapporten utredet en fylkesmodell.

Vi har berørt temaer som vil være gjeldende for hele landet og bompengeforvaltningen generelt. De anbefalingene som er gitt i denne rapporten er rettet til Hordaland Fylkeskommune.

Vegdirektoratet har gjort utredninger knyttet til forskjellige modeller for bompengeselskap. PwCs rapport må ses i sammenheng med Vegdirektoratets utredninger, da det er flere områder og faktabeskrivelser Vegdirektoratet har gjort, som PwC har valgt å ikke gjenta i denne rapporten.

3 Aktørenes roller, ansvar og bompengeselskapets risiko

3.1 Et bompengeselskaps natur

Bompengeselskaper er i utgangspunktet kun et virkemiddel og et instrument for å håndtere gjeld og kontantstrøm knyttet til et bompengefinansiert tiltak. For å kunne gjøre dette, kreves det også at selve driften blir ivaretatt. Med drift menes her innkreving, utsteding av brikke, bildebehandling, kundebehandling med mer. Dette er viktige støttefunksjoner for å ivareta inntektsstrømmen til bompengeselskapene. Nasjonalt har dette blitt løst på flere forskjellige måter.

Selskapene i Hordaland har svært liten operativ drift, og ingen ansatte. Daglig leder er ofte ansatt enten i en deltidsstilling eller innleid. En rekke tjenester blir kjøpt i markedet, som for eksempel drift, innkreving, regnskap og mer. Bompengeselskapene er forskjellig i sin natur fra de fleste andre aksjeselskap, da de ikke skal tjene penger, men ha som mål å legges ned så snart tilhørende prosjekter er nedbetalt. Et innovativt og suksessfullt selskap legges således ned raskere. Det er ikke et marked for eierskap, da selskapene har offentlige majoritetseiere. Hvis økonomien i prosjektet svikter, kan bompengetakstene økes og bompengeperioden utvides med inntil fem år⁶. Bompengeselskapene etableres på grunnlag av Stortingsvedtak om bompengefinansierte prosjekter, slik at det er ikke et marked for fri etablering av bompengeselskap.

For å kunne kreve inn bompenger, kreves det at bompengeselskapet har en avtale med Vegdirektoratet/Statens Vegvesen. Selve innkrevingen velger de fleste bompengeselskap å konkurranseutsette til andre aktører. Bompengeselskapene går gjerne gjennom flere faser før de kommer i ren driftsfase. I påfølgende del av rapporten, beskrives disse fasene.

⁶ Nasjonal Transportplanpkt 6.4.1.2: «Dersom økonomien i et prosjekt svikter, kan bompengetakstene økes med inntil 20 pst. utover prisstigning og bompengeperioden utvides med inntil fem år. Dersom de ulike forutsetningene i et bompengeprojekt ikke svikter eller utvikler seg mer gunstig enn forutsatt, blir lånet nedbetalt på kortere tid enn forutsatt.»

3.2 Et bompengeselskaps livsløp

3.2.1 En forenklet modell av bompengeselskapets livsløp

I modellen nedenfor beskrives et bompengeselskap fra pådriverfasen til driftsfasen. Modellen viser inntektskilder, typiske utgifter, aktører selskapet samarbeider med, samt aktiviteter og milepæler for hver fase.

	Pådriverfase	Byggefase	Driftsfasen
Inntekter	<ul style="list-style-type: none"> Egenkapital fra eiere I enkelte tilfeller forhåndsinnkreving 	<ul style="list-style-type: none"> Egenkapital fra eiere I noen tilfeller forhånd eller parallellinnkreving 	<ul style="list-style-type: none"> Bompenginntekter
Utgifter	<ul style="list-style-type: none"> Rapporter, analyser og utredninger for beslutnings-grunnlag Noe lønn, styrehonorarer, regnskap og revisjon 	<ul style="list-style-type: none"> Noe lønn, styrehonorar, regnskap og revisjon Statens Vegvesen rekvirerer midler for utbygging av prosjektet Finanskostnader 	<ul style="list-style-type: none"> Lønn, styrehonorar, regnskap og revisjon Driftsoperatør Finanskostnader Leie av innkrevingsutstyr
Aktører			
Aktiviteter	<ul style="list-style-type: none"> Pådriver for start av vegprosjektet Utarbeide faglig grunnlag og stortingsproposisjon i samarbeid med Vegvesenet og Vegdirektoratet 	<ul style="list-style-type: none"> Lån for å finansiere utbyggingen tas opp fra Kommunalbanken I noen tilfeller sikres renten hos kommersiell aktør Planlegging av driftsfasen 	<ul style="list-style-type: none"> Betjene gjeld og driftskostnader med bompenginntektene Konkurransetsettelse av drift hvor avtaler går mot slutten
Milepæler	<ul style="list-style-type: none"> Faglig grunnlag og stortingsproposisjon godkjent av Vegdirektoratet Samferdselsdepartementet behandler utkast og fremmer stortingsproposisjon Stortingsproposisjon vedtas 	<ul style="list-style-type: none"> Byggestart Lån utbetales Konkurransetsetning av driftselementer Vegprosjekt ferdigstilt 	<ul style="list-style-type: none"> Start på innkrevingsperiode

Figur 1: Aktører og aktiviteter i et bompengeselskaps livsløp

3.2.2 Pådriverfasen

Et bompengeselskap starter ofte sitt liv som et pådriverselskap, gjerne som et resultat av lokale initiativ fra kommuner og næringsliv. Styret og ledelse blir som oftest bemannet med lokalpolitikere, og kommuner sammen med fylkeskommunen står for aksjekapitalen og den innledende finansieringen. Selskapets formål er å være pådrivere for å skape fremgang i utvalgte vegprosjekt, og gjør dette ved å foreslå bompengefinansiering. Rapporter, analyser og utredninger bestilles, og brukes som beslutningsgrunnlag av relevante myndigheter. Selv om pådriverselskapet på sikt kan bli et operativt bompengeselskap med inntekter, blir den initiale finansieringen oftest ikke dekket av bompenginntekter. Finansiering av et pådriverselskap gjøres av eiere på egen risiko.

Det kan i noen tilfeller bli gitt tillatelse til å starte forhåndsinnkreving før prosjektet og utbyggingen er endelig vedtatt. Slike midler vil i stor grad brukes til planleggingskostnader, grunnundersøkelser og trafikkanalyser.⁷

3.2.3 Byggefase

Gitt en suksessfull og innvilget stortingsproposisjon starter anleggsfasen i prosjektet hvor vegprosjektet realiseres. Bompengeselskapet går nå fra pådriverfasen til byggefase i sitt livsløp. I byggefase tar selskapet opp lån som benyttes til vegprosjektet, og i noen tilfeller starter parallellinnkreving etter at Stortinget godkjenner prosjektet. Parallellinnkreving skjer gjerne på eksisterende vegnett eller fergesamband. Etterskuddsinnkreving er likevel oftest benyttet, som innebærer at bompengeselskaper ikke har inntekter før i driftsfasen når anlegget er ferdig og brukerne kan benytte vegen som er finansiert.

⁷ Statens Vegvesen Håndbok 102 Bompengeprosjekter pkt. 9.5

3.2.4 Driftsfasen

I driftsfasen er byggeprosjektet avsluttet og vegprosjektet er realisert. Innkreving starter normalt når vegen åpnes. Bompengeselskapets funksjon i denne fasen er rent instrumentell. Selskapet skal kun betjene selskapets renter og avdrag, samt daglig drift med de midler som vegprosjektet genererer i bompenger. Vanlig praksis er at oppgaver som innkreving, mottak av kundehenvendelser, utsteding av brikker og andre driftsmessige oppgaver blir konkurranseutsatt ut til tredjepart. På Østlandet er det eksempler der selskaper drifter en større del av tjenestene selv, slik som Fjellinjen AS og Vegfinans AS.

3.3 Andre aktører i bompengeprosjekter og dagens rollefordeling

3.3.1 Staten ved Samferdselsdepartementet og Stortinget

Staten ved Stortinget skal godkjenne alle bompengeprosjekter i Norge. Dette innebærer at eventuelle endringer i bompengeaftalen mellom Statens Vegvesen og eksisterende bompengeselskap som er nevnt i Stortingsproposisjonen, eventuelt må fremmes for Stortinget på nytt. Dette kan være takster, antall bomstasjoner, lokalisering av bomstasjoner og rabattordninger. Samferdselsdepartementet, som er overordnet Statens Vegvesen, er den som fremmer Stortingsproposisjonen på vegne av bompengeselskapet og Vegvesenet. Proposisjonen kan inneholde en viss fleksibilitet for reguleringer, for å hindre at justeringer på nytt må behandles i Stortinget.

3.3.2 Staten ved Vegdirektoratet og Statens Vegvesen

Vegdirektoratet har det overordnede ansvaret for bompengeprosjekter i Norge, og utøves gjennom Seksjon for Brukerfinansiering. I planleggings eller pådriver fasen hjelper Statens Vegvesen ved regionene bompengeselskapet med å skaffe faglig grunnlag for lokalpolitisk behandling og vedtak, samt å utforme utkast til Stortingsproposisjon. Vegdirektoratets oppgave, ved Seksjon for Brukerfinansiering, er å kvalitetssikre det faglige grunnlaget og proposisjonen, før det blir overgitt Samferdselsdepartementet som fremmer Stortingsproposisjonen for Stortinget.

Statens Vegvesen er byggherre i anleggsfasen og har ansvaret for realiseringen av prosjektet. Når prosjektet er ferdigstilt har Statens Vegvesen ansvaret for all fysisk materiell på innkrevingslokasjonen, f.eks. kameraer, og utstyr som automatisk leser brikkene. Bompengeaftalen pkt. 4.2 sier

"Vegvesenet har hovedansvar for valg, innkjøp og etablering av innkrevingssystemet. Vegvesenet skal rådføre seg med Selskapet ved valg av innkrevingssystem".

3.3.3 Driftsselskaper

Et driftsselskap er et selskap som utfører driftsrelaterte oppgaver for bompengeselskapet etter en konkurranseutsetning. I Hordaland vil typisk 85-98 % av et selskaps driftsoppgaver bli satt ut til et driftsselskap. Vanlige oppgaver er selve innkrevingen, herunder billedbehandling, fakturering, kundeservice, utsteding og oppfølging av Auto PASS-avtaler og i enkelte tilfeller andre tjenester som regnskapsføring.

På Østlandet beholdes og utføres driftsrelaterte oppgaver i større grad i selve bompengeselskapet enn på Vestlandet, hvor mest mulig settes ut og gjennomføres av kommersielle aktører etter en anskaffelsesprosess. Fjellinjen AS i Oslo og Vegfinans AS for de øvrige Østlandsfylkene ivaretar administrasjon og drift for bompengeselskapene på Østlandet. De kommersielle aktørene som konkurrerer om driften i resten av landet er BT Signaal AS og Vegamot AS.

Forvaltning av driftsoppgaven er utredet i kapittel 6.

3.4 Bompengeselskapets risiko

Bompengeselskapet står for del- eller fullfinansiering av vegprosjektet i anleggsfasen. Når vegprosjektet er fullført er det bompengeselskapet sitt ansvar å betjene gjelden som er opparbeidet gjennom anleggsfasen med inntektene bruken av veien genererer. Bompengeselskapet sitter med en stor del økonomisk risiko gjennom alle tre fasene i livsløpet. Den initiale aksjekapitalen og finansieringen som er skaffet til veie fra eierne vil i de fleste

tilfeller gå tapt uansett om prosjektet realiseres eller ikke. Selskapet får ikke nødvendigvis refundert alle utgifter til analyser o.l. det vil ha i en pådriverfase. For at utgifter som påløper før Stortinget godkjenner prosjektet skal refunderes, må Statens Vegvesen godkjenne dem.⁸

I anleggsfasen risikerer selskapet at kostnaden ved utbygging blir høyere eller lavere enn prosjektert. Dersom dette avviket er inntil 10 % eller 25⁹ % av anleggskostnadene, skal avviket deles mellom bompengeselskapet og Staten etter partenes andel av finansieringen. Avvik fra estimerte anleggskostnader utover denne satsen blir belastet/tilfaller Staten.¹⁰ Bompengeselskapene har normalt lite innsyn og påvirkning på kostnadene i anleggsfasen, selv om de har et ansvar for å finansiere dette. Ved forsinket åpning er selskapet selv ansvarlig for kostnader i inntil 3 måneder etter planlagt oppstart. Staten vil kun dekke selskapets kostnader utover 3 måneder fra planlagt åpningsdato i følge Bompengavtalen punkt 4.1.

Bompengeselskapets risiko er vesentlig høyest i driftsfasen i prosjektet. Bompengavtalen pkt. 4.4 tilsier at *"Selskapet bærer i utgangspunktet risikoen for opphold i innkrevningen som følge av normalt påregnelig vedlikehold, men kan kreve inntektstap dekket ved stengning utover 14 dager pr. kalenderår"*. Et unntak er ved permanent bortfall av inntekter som for eksempel gjennom naturkatastrofer. Staten vil være økonomisk ansvarlig for bortfallet av inntekter i slike tilfeller. Bompengeselskapet er den juridiske ansvarlige for gjelden i selskapet, og dersom denne ikke kan betjenes gjennom selskapets inntekter selv etter takstøkning eller forlengelse av innkrevingsperioden, vil garantien fylket stiller for selskapene tre i kraft.

Bompengeselskapenes største kostnader er kapitalkostnadene. Mange bompengeselskaper har tegnet fastrenteavtaler, som medfører et rentenivå over markedsrente. Flere bompengeselskaper har også en stor andel gjeld til flytende rente. Derved bærer bompengeselskapene en markedsrisiko knyttet til renteutvikling, og blir påvirket av prisene i internasjonale kapitalmarkeder.

PwC mener at eksisterende risikomomenter ved dagens bompengeselskaper i høy grad vil videreføres i det regionale selskapet. Den praktiske betydningen av dette er lav, da fylkeskommunen allerede garanterer for låneopptaket i eksisterende bompengeselskaper, og bidrar med initial finansiering til selskaper i pådriverfasen.

⁸ Se Statens Vegvesens Håndbok 102 Bompengeprosjekter, kap 2.3.3

⁹ 10 % når reguleringsplan foreligger, 25 % når kun kommunedelplan foreligger.

¹⁰ Statens Vegvesens Håndbok 102 Bompengeprosjekter, Vedlegg 1 Mal for standard bompengavtale

4 Begrunnelse for etablering av regionale bompengeselskap

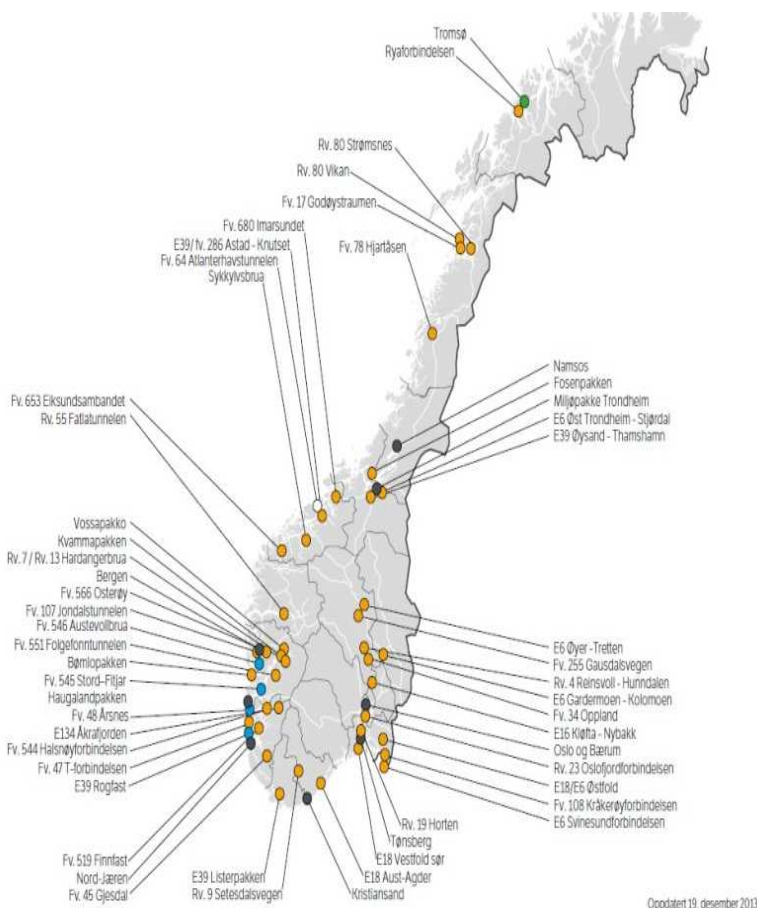
4.1 Andel bompengefinansierte prosjekter

4.1.1 Omfanget i Norge

Bompengefinansiering er i dag svært viktig for finansiering av nye prosjekter i infrastruktur og vei. Kompleksiteten og omfanget av bompengefinansierte prosjekter har økt det siste tiåret. Hvor man tidligere hadde en situasjon med få prosjekter totalt og manuell innkreving med fysiske bomstasjoner, har man i dag flere bompengefinansierte veier og broer med automatisk innkreving. Det er i følge Vegdirektoratets rapport, "Anbefaling om regionale bompengeselskaper" 47 bompengeselskaper med aktiv innkreving i Norge i 2012. Rapporten fastslår også at ytterligere 8 er forventet å komme til de neste 2-3 årene. I Nasjonal transportplan (NTP) for 2014-23 forventes inntekter tilsvarende 98 mrd. NOK av den totale rammen på 606 mrd. NOK fra bompengeselskaper.

4.1.2 Veiprosjekter på Vestlandet

Vestlandets natur, med lange fjorder, fjell og vær- og skredutsatte veier fører til et større behov for bro- og fergesamband, tunneller og rassikring. Veistrekninger og prosjekter som inneholder tunneller og broer er vesentlig dyrere enn tradisjonell veibygging. Fra et rent kostnad/nytte perspektiv er slike prosjekter ikke like lønnsomme som tradisjonell veibygging andre steder i landet hvor naturen ikke gir like store utfordringer. Ved å delfinansiere prosjektene med bompenger, reduseres Statens investering mens nytten forblir den samme. Prosjekter som er bompengefinansiert blir derfor mer attraktive for Staten å finansiere, og prosjektene vil bli realisert tidligere enn dersom de ikke var bompengefinansiert. Det er derfor ikke overraskende at de fleste bompengefinansierte prosjektene i Norge i dag er å finne på Vestlandet.



Figur 2: Bompengeprosjekter i Norge, kilde: vegvesen.no

4.1.3 Nasjonal transportplan

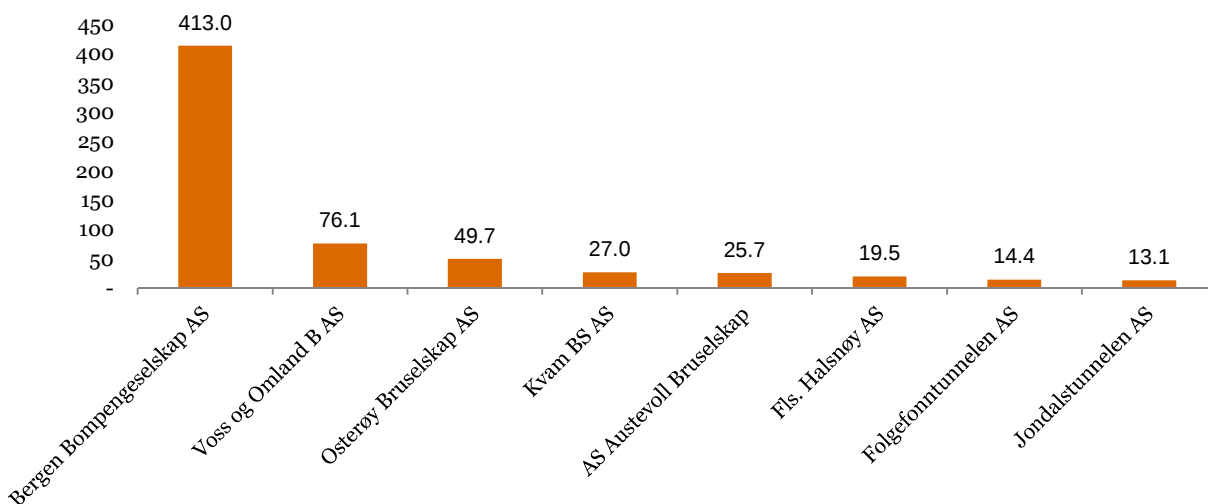
I St.meld. nr. 16 2008–2009 Nasjonal transportplan 2010–2019 skriver Samferdselsdepartementet bl.a.:

”Drifts- og administrasjonskostnadene utgjør i dag omlag 12 pst av inntektene. Det må kontinuerlig arbeides for å få disse kostnadene ned. I dag er det et eget bompengeselskap for hvert enkelt prosjekt. Utviklingen bør gå i retning av fylkesvise/regionale bompengeselskap, for derigjennom å få redusert kostnadene... Dersom man ikke ser en nedgang i innkrevingskostnadene, vil regjeringen vurdere andre måter å organisere innkrevingen av bompenger på, for eksempel gjennom etablering av et nasjonalt bompengeselskap.”

4.1.4 Omfanget i Hordaland

I Hordaland er det i dag 12 bompengeselskaper organisert som aksjeselskap. 11 av disse bedriver aktiv innkreving, per 2013. Den samlede gjelden i selskapene per 31.12.2012 var 6,5 mrd. NOK, eller nesten tilsvarende de 6,6 mrd. NOK som ble krevd inn i bompenger på landsbasis i 2011.¹¹ Selskapene i Hordaland hadde i 2012 rundt 650 MNOK i inntekter fra bompengeneinnkreving. Det forventes i tillegg 3 nye selskaper i forbindelse med Sotrasambandet, Nordhordlandspakken og Askøypakken. Hordaland fylkeskommune er bompengeselskap for 3 bompengeprojekter i dag, samt Stordalstunnelen som er under utbygging. Fergefri E39 er et prosjekt som kan bli delfinansiert av bompenger, og vil i så tilfelle føre til flere selskaper i fremtiden gitt dagens ordning.

2012 inntekter i MNOK



Figur 3: Inntekter i Hordaland 2012¹²

4.1.5 Hordaland fylkeskommune som bompengeselskap

Hordaland fylkeskommune ved økonomiavdelingen er i dag bompengeselskap for Åkrafjorden, Årsnes, Stordalstunnelen og Stord Vestside. Innkreving skjer via fergebilletter, bortsett fra i Åkrafjorden ved Stordalstunnelen hvor det er en automatisk bompengestasjon. Innkreving via fergebilletten er kostnadseffektivt, da marginalkostnaden for å kreve inn avgiften på fergene er tilnærmet null. E134 Åkrafjorden/Stordalstunnelen vil være aktuelt som et prosjekt i det regionale bompengeselskapet, jfr. kapittel 7.2.2.

¹¹ Riksrevisjonens undersøkning av bompengeforvaltningen, 11. desember 2012

¹² 1) AS Austevoll Bruselskaps inntekter er inklusive 9,9 MNOK i fergetilskudd fra Staten

2) Jondalstunnelen AS – inkludert 6,6 MNOK i forskuddsbetalte bompenger fra tidligere år

4.2 Utfordringer ved dagens løsning har aktualisert regionale bompengeselskaper

4.2.1 Kompleksitet

Dagens organisering innebærer at hvert enkelt prosjekt organiseres som et eget aksjeselskap og er ansvarlig for finansiering, daglig ledelse og innkreving. Hvert aksjeselskap tilbyr abonnementsavtaler med sine bompengestasjoner via Auto PASS systemet. Brukerne kan oppfatte dette som komplisert og uoversiktlig. For å oppnå maksimal rabatt på en kjøretur mellom Bergen og Hardangervidda krever det 3 forskjellige abonnement med tre forskjellige bompengeselskaper, som igjen driftes av to forskjellige operatørselskap.

4.2.2 Riksrevisjonens kritikk av bompengeforvaltningen

Riksrevisjonens undersøkelse av bompengeforvaltningen datert 11. desember 2012 kritiserer dagens ordning. Rapporten peker på at målet om at bompengeinnkrevningen skal skje til lavest mulig kostnader ikke er realisert, og peker på:

- Svakheter ved Samferdselsdepartementets oppfølging og styring av bompengeselskapene
- Svakheter ved Statens Vegvesen sin oppfølging av bompengeselskapene
- Store forskjeller i låne- og innskuddsvilkår mellom selskapene
- Vesentlige mangler knyttet til konkurranseutsettingen ved selskapenes innkjøp av driftsoperatør

I følge Riksrevisjonen er det på grunn av ovennevnte punkter et potensial for å øke inntektene i eksisterende bompengeselskaper uten å øke prisene per passering. Daværende statsråd Marit Arnstad trakk spesielt frem arbeidet med innføring av regionale bompengeselskap i sitt svarbrev til Riksrevisjonen datert 18. oktober 2012. Statsråden hevdet at "*færre selskap gir grunnlag for stordriftsfordeler, og mer varige selskap gir grunnlag for økt profesjonalisering både med hensyn til innkrevingsordninger, låneopptak og kapitalforvaltning*".

4.2.3 Vegdirektoratets anbefaling om regionale bompengeselskap

Vegdirektoratet anbefaler i sin rapport "*Anbefaling om regionale bompengeselskaper*" datert 5. september 2012¹³ å opprette regionale eller fylkeskommunale bompengeselskaper. Regionale selskaper med et ansvarsområde tilsvarende regioner i Statens Vegvesen i tillegg til Oslo er å foretrekke i følge rapporten. Vegdirektoratet peker på at et regionalt selskap vil:

- Inneha en styrket bestiller-/ innkjøpskompetanse
- Kunne tettere følge opp passeringer uten brikke
- Kunne slå sammen utstederfunksjonen for brikker og avtaler
- Kontinuerlig bygge kompetanse
- I større grad ha mulighet til å kunne sikre best mulig lånebetingelser

I rapporten legges det opp til at dagens rabatt og avtalevilkår videreføres, men at en på sikt går over til en mer ensartet og standardisert meny for takster og rabatter. I tillegg kommer rapporten med anbefalinger knyttet til eierstruktur, styrets rolle, geografisk inndeling, og hvilken kompetanse selskapet skal inneha.

4.2.4 Hordaland Fylkesutvalgs vedtak om å utrede regionalt bompengeselskap i Hordaland

Basert på anbefalingene fra Vegdirektoratets rapport nevnt i 4.2.3 fattet fylkesutvalget i Hordaland i juni 2013 et vedtak i sak 177/13 om å fortsette prosessen med å utrede et regionalt bompengeselskap i Hordaland. Fylkesutvalget er kjent med det nasjonale initiativet for å reorganisere bompengeforvaltningen, men ønsker en hurtigere fremdrift enn det som synes å være tilfelle for den statlige prosessen.¹⁴

¹³ Vegdirektoratet har også kommet med en versjon i desember 2012, med et kapittel om økonomiske konsekvenser av anbefalingene.

¹⁴ Vedtak Sak 177/13, Fylkesutvalget i Hordaland Fylkeskommune

5 Valg av selskapsmodell

5.1 Prinsipper

Dagens bompengeselskap er organisert som offentlig eide aksjeselskap, med kommune/fylke som majoritetseiere. I Hordaland Fylke er fylkeskommunen majoritetseier i de fleste bompengeselskap i Hordaland. Norsk Veg- og vegtrafikkplan 1990-93¹⁵ begrunner valget av aksjeselskap som følger:

”Nye bompengeselskaper bør organiseres som aksjeselskaper eller andelslag, fordi det blir stilt klare krav til oppsett og avslutning av regnskap for selskap organisert etter disse modellene.”

Aksjeselskap som selskapsform er fornuftig valg. Selskapsformen er egnet for å ta opp lån og gir i utgangspunktet begrensninger i det økonomiske ansvaret for eier. Selskapsformen krever også et styre som har ansvar for en profesjonell drift av selskapet som helhet fremfor å representere den enkelte eiers særinteresser. Fra 1. juli 2013 er det gjort betydelige endringer i aksjeloven som innebærer en forenkling i å stifte og drifte aksjeselskap. PwC har i denne rapporten ikke vurdert alternative selskapsformer.

PwC har valgt to prinsipielt forskjellige modeller for organisering av et regionalt bompengeselskap:

- En konsernmodell, der dagens aksjeselskap videreføres, men det etableres et konsernselskap over eksisterende selskap.
- En prosjektmodell, der alle dagens selskap fusjonerer inn i et nytt selskap, og bompengeprojektene regnskapsføres som prosjekter.

5.2 Vegdirektoratets anbefaling

Vegdirektoratet har vært vage i sin anbefaling på valg av selskapsmodell. I rapporten som ble sendt på høring i desember 2012 anbefalte Vegdirektoratet en prosjektmodell. Etter høringsfristen gikk ut oversendte Vegdirektoratet sine endelige anbefalinger til Samferdselsdepartementet i mars 2013¹⁶¹⁷. Vegdirektoratet anbefaler da en prosjektmodell. Dette gjentas på en presentasjon i mai 2013¹⁸. I juni 2013 gjennomføres det et møte i Samferdselsdepartementet, der departementet ber Vegdirektoratet utdype modellvalg. Vegdirektoratet svarer departementet 19. juni¹⁹. I dette brevet er Vegdirektoratet vage i sin anbefaling, og sier:

«(...)Vi uttrykker i dag også for egen del usikkerhet med hensyn til modellvalget. Vi framhever i så måte særlig det faktum at full trygghet i forhold til faren for krysssubsidiering kun oppnås etter konsernmodellen, at denne modellen kan gjennomføres raskest fordi det ikke blir behov for systemtilpasninger, at den vurderes mest egnet dersom det blir flere enn 6 regionale selskap, og at faren for byråkratisering etter konsernmodellen trolig er overdrevet.

Etter en fornyet gjennomgang av argumentene for de to organisasjonsmodellene finner en fra Vegdirektoratets side å kunne konkludere med at det er ulike faktorer som taler for og mot de to organisasjonsmodellene. Det avgjørende argumentet for modellvalget synes imidlertid å være hvilket antall selskap en ender opp med under prosjektmodellen. Dersom antall selskap overstiger 6 synes en

¹⁵ Stortingsmelding 32 (1988-1989)

¹⁶ Brev fra Vegdirektoratet til Samferdselsdepartementet datert 20.03.13 Regionale Bompengeselskap – Sammenfatting av høringsuttalelser og innstilling

¹⁷ Brev fra Vegdirektoratet til Samferdselsdepartementet datert 23.04.13 Regionale Bompengeselskap. Ettersending av ytterligere høringsuttalelser

¹⁸ Møte Sentralt, Bodø 6. mai:

http://www.vegvesen.no/_attachment/479163/binary/782593?fast_title=13.+Arve+Kirkevold.+Regionale+bompengeselskap.+M%C3%B8te+6.mai+2013+i+Bod%C3%B8.pdf

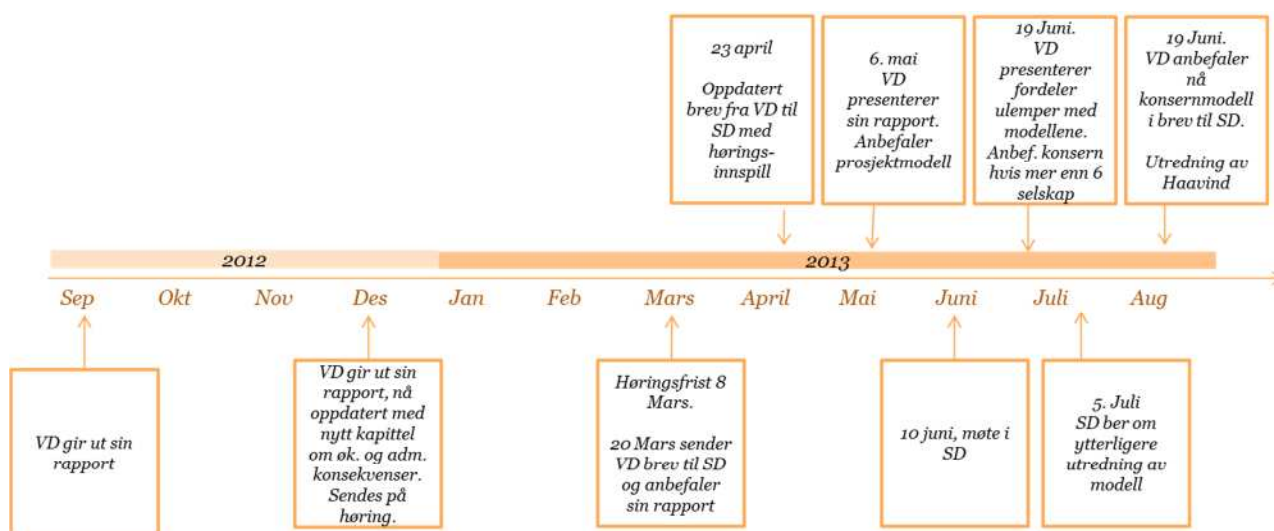
¹⁹ Brev fra Vegdirektoratet til Samferdselsdepartementet datert 19.06.13 Regionale Bompengeselskap. Fordeler og ulemper ved organisasjonsmodellene. Fylkeskommunenes standpunkt.

av økonomiske grunner bedre tjent med at dagens selskapsstruktur legges til grunn for organiseringen, og at sektoren således organiseres etter konsernmodellen.»

Samferdselsdepartementet ber om en ytterligere redegjøring om konsernmodellen i juli, med henvisning til at Vegfinans AS er organisert etter konsernmodellen²⁰. Vegdirektoratet svarer departementet i august 2013²¹, med vedlegg fra Advokatselskapet Haavind²², at de anbefaler en konsernmodell. Det er ingen tydelige momenter som tilsier at en modell må velges foran en annen. Vegdirektoratet skriver i sin konklusjon:

«Konklusjon: Verken ovenstående redegjørelse fra Vegdirektoratet eller de innhentede uttalelser fra henholdsvis Advokatfirmaet Haavind AS og Vegfinans AS synes egnet til å framheve konsernmodellen som den åpenbart beste organisasjonsform for en omstrukturert bompengesektor, men det har heller ikke fremkommet opplysninger eller kommet innspill som taler for motsatt konklusjon. (...)»

Proessen knyttet til modellen anbefalinger er beskrevet i tidslinjen under:



Figur 4: Tidslinje for prosessen knyttet til utredning selskapsmodell i Vegdirektoratet

PwC vil i de påfølgende kapitler beskrive modellene, og kortfattet fordeler og ulemper med modellene. Vegdirektoratet har i sin korrespondanse gjort godt rede for disse momentene, slik at PwC har valgt å gjøre en forenklet fremstilling, samt en egen vurdering.

²⁰ Brev fra Samferdselsdepartementet Vegdirektoratet til datert 05.07.13 Regionale Bompengeselskap – videre prosess

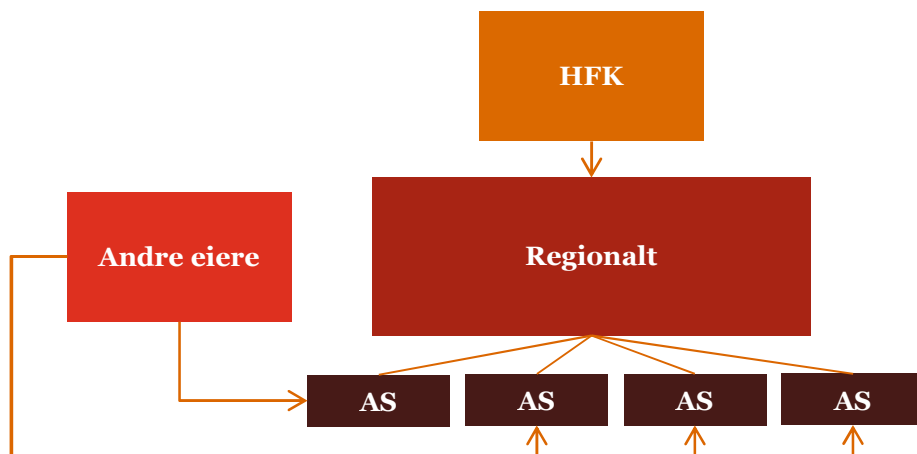
²¹ Brev fra Vegdirektoratet til samferdselsdepartementet datert 27.08.13 Regionale Bompengeselskap. Særlig om organisering etter konsernmodellen.

²² Notat fra Haavind til statens Vegvesen, datert 26.08.13

5.3 Konsernmodell

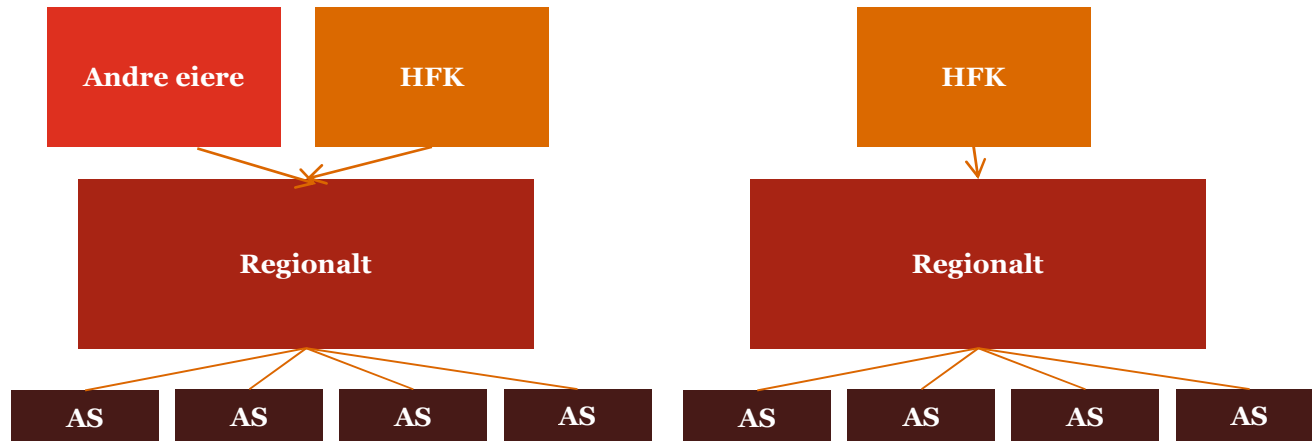
5.3.1 Beskrivelse

I hovedsak kan det tenkes en konsernmodell der dagens selskap inngår som egne aksjeselskaper i et konsern med et regionalt bompengeselskap som konsernspiss. Modellen åpner for flere former for eierskap. En modell er at Hordaland Fylkeskommune legger sine eierandeler inn i et eget morselskap, og at øvrige eksisterende eiere består. Hordaland fylkeskommune vil fortsatt være majoritetseier og konsolidere regnskapet i morselskapet²³.



Figur 5: Konsernmodell med Hordaland fylkeskommune som morselskap og andre eiere

En annen modell er at øvrige eiere blir aksjonærer i det regionale selskapet etter en fordelingsmodell basert på dagens eierandeler (Se kap 10.1 om eierskap, der eierskapet drøftes), eller at Hordaland Fylkeskommune kjøper ut andre aksjonærer og blir stående som eneaksjonær.



Figur 6: Konsernmodell med HFK som majoritetseier i morselskap

Figur 7: Konsernmodell med HFK som eneiere

For begge modeller vil det kreves ledelse og styre jf. aksjeloven i underliggende selskap, samt i morselskap. Vegfinans AS er et felles administrasjonsselskap for bompengeselskapene i Oppland, Hedmark, Buskerud, Telemark, Vestfold og Akershus fylke. Vegfinans AS ble stiftet for å utføre administrative tjenester for bompengeselskapene på det sentrale Østlandet, og organisert etter en konsernmodell.

²³ Ref ASL Aksjeloven 1-3, ... (2) Et aksjeselskap er et morselskap hvis det på grunn av avtale eller som eier av aksjer eller selskapsandeler har bestemmende innflytelse over et annet selskap. Et aksjeselskap skal alltid anses å ha bestemmende innflytelse hvis selskapet:

1. eier så mange aksjer eller andeler i et annet selskap at de representerer flertallet av stemmene i det andre selskapet, eller
2. har rett til å velge eller avsette et flertall av medlemmene i det andre selskapets styre

5.3.2 Fordeler

- Liten fare for kryssubsidiering mellom selskap i konsern, bortsett fra ved mulig forfordeling av kostnader i morselskapet
- Videreføring av dagens selskapsstruktur fordrer færre organisatoriske grep, og det blir ikke behov for tilpasning i sentralsystem eller regnskap
- Konsernmodellen vil gi større grad av ansvarsbegrensning ved konkurs i underliggende selskap

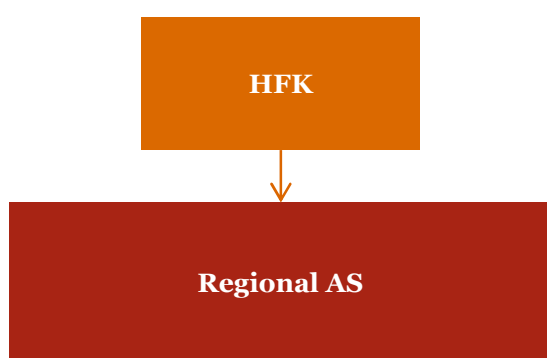
5.3.3 Ulemper

- Videreføring av dagens 60 selskap (nasjonalt) pluss opprettelse av 6 nye morselskap gir økt byråkrati. I Hordaland vil det bety en økning på et selskap med ledelse og styre
- Innføring av konsernrapportering og konsernregnskap vil komme i tillegg til eksisterende regnskapsføring i underliggende selskap.
- Videreføring av størrelsesorden 60 styremedlemmer (ca 12 selskap med ca 5 styremedlemmer)
- Økning av antall selskap antas å medføre økte kostnader og antatt forverret omdømme
- Videreføring av dagens selskapsstruktur antas ikke å motivere til kompetanseutvikling i selskapene og vanskeliggjør frivillig harmonisering av takst- og rabattordninger og fjerning av tilleggssavtaler
- Statens vegvesen har ikke direkte kontakt med bompengeselskapene, men følger opp drift og økonomi gjennom morselskapet som koordinerende mellomledd
- Selskapene som benytter konsernmodell i dag har høyere kostnad per passering

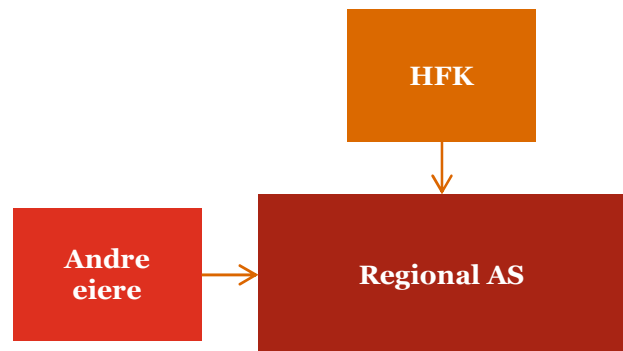
5.4 Prosjektmodell

5.4.1 Beskrivelse

I prosjektmodellen vil alle aktuelle bompengeselskap fusjoneres inn i ett selskap. Dette selskapet kan også ha en eller flere eiere.



Figur 8: Prosjektmodell med HFK som eneieier



Figur 9: Prosjektmodell med HFK som majoritetseier

I prosjektmodellen blir alle aktuelle bompengeselskap fusjonert inn i et regionalt selskap. Nytteprinsippet og forhindring av kryssubsidiering ivaretas gjennom prosjektregnskap som utredes i kapittel 9.

Garantiinstituttet for eksportkreditt (GIEK) benytter i dag en slik modell. Norske Vegfinansieringsselskapers Forening, Norvegfinans, har utarbeidet et rammeverk og modell for regnskap i bompengeselskap.

5.4.2 Fordeler

- Reduksjon fra 60 til 1-6 selskap nasjonalt²⁴. I Hordaland vil det bety reduksjon fra ca 12 selskap til ett i en fylkesmodell.
- Redusert byråkrati og kostnader ved færre selskapsstyrer, daglige ledere, regnskapsførere og revisorer m.v.
- Redusert byråkrati forbedrer sektorens omdømme.
- Få, store og varige selskap antas å øke mulighetene for økt kompetanse vedrørende låne- og kapitalforvaltning nasjonalt. I Hordaland vil tilsvarende gjelde for et selskap i fylket etter en fylkesmodell.
- Ønsket harmonisering av takst- og rabattsystemer synes lettest frivillig gjennomførbart med et stort selskap
- Et stort selskap forenkler oppfølging og sammenligning, og forenkler dialog om endringer i rapportering eller sentralsystem.

5.4.3 Ulemper

- Større behov for organisatoriske grep som nedlegging/fusjon og omdanning av dagens selskap
- En viss (men teoretisk) fare for kryssubsidiering. Dette avverges som følger:
 - Ved å tillate økte takster og/eller lenger innkrevningstid ved underdekning.
 - Tilpasning i sentralsystemet og regnskapssystemet hindrer feilføring og sammenblanding
- Mindre grad av ansvarsbegrensning enn konsernmodellen. Men bompenger ansees som offentlige avgifter²⁵, og bompengene som inndrives ansees ikke som å tilhøre bompengeselskapene og vil derfor være beskyttet ved en konkurs. Advokatselskapet Haavind har utredet dette i sitt notat²⁶.

5.5 PwCs anbefaling

PwC har gjennomgått de fordeler og ulemper som tidligere er utredet av Vegdirektoratet og Advokatselskapet Haavind.

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 bompenginntekter fra datterselskapene. En slik sum vil likevel være svært lav i forhold til de totale driftskostnadene i prosjektet, som stort sett er direkte kostnader.

²⁴ Vegdirektoratets anbefaling på antall selskap i en prosjektmodell

²⁵ Rt 1982 s 920

²⁶ Ibid note 23

Eksempelvis viser vår gjennomgang av bompengeselskapene i Hordalands 2012 regnskap at kostnader knyttet til lønn, revisjon og styrehonorarer utgjør 3,1 % av driftskostnadene, eller ca. 2,5 MNOK totalt.

Regnskapsteknisk vil en konsernmodell kreve noe mer tilrettelegging i drift enn en prosjektmodell ved at investeringene i datterselskapene og konserninterne transaksjoner og mellomværende må elimineres i et eget dataverktøy (fortrinnsvis regneark). Denne prosessen kan imidlertid automatiseres, men noe mer ressursbruk må antas å påløpe ved kontroll av sammenstillingen og revisjon av denne enn i en prosjektmodell, der alle dataene allerede vil inngå i ett, felles regnskapssystem. 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.

6 Operatør og utstederoppgaven

6.1 Rolle som operatør og utsteder

Bompengeselskapene har flere funksjoner og roller. Selskapene har *operatøransvaret* som i hovedsak er knyttet til:

- Ansvar for innkreving og drift i henhold til bompengavtale
- Ansvar for finansiering av bompengedelen av et prosjekt
- Administrasjon av selskapet og rapportering til Statens Vegvesen

Bompengeselskapene har også et *utstederansvar*, i dette ligger det:

- Ansvar for innkreving og utstede avtaler/brikker i henhold til Auto PASS stilslutning- og samarbeidsavtale og innkreving av betaling som følger avtalen.

Bompengavtalen mellom bompengeselskapet og Statens vegvesen (SVV) regulerer selskapets ansvar som operatør. Operatøren er ansvarlig for at infrastruktur og utstyr ved bomstasjoner (ofte benevnt vegkantutstyr) fungerer slik at Auto PASS brikker leses og det tas bilder av bilskilt for biler som ikke har brikke. Operatøren er ansvarlig for at alle bompasseringer registreres i bomselskapenes felles IKT-system for å registrere kunder, biler, brikker og bompasseringer. Bompengeselskapene har som operatør ansvar for drift av bomstasjoner.

Bompengeselskapene i operatørrollen skal også kreve inn betaling to grupper kunder:

- 1) Kunder som passerer bommen uten å ha en Auto PASS avtale
- 2) Kunder som har tilleggsavtale med operatøren.

Operatøren inngår tilleggsavtaler når kunder ber om rabatt i bomanlegget til operatøren, i tillegg til rabatten kunden har der han har sin Auto PASS avtale.

Bompengeselskapets utstederansvar er regulert i Auto PASS tilslutningsavtale mellom operatør og utsteder, som i praksis betyr at selskapet inngår avtalen med seg selv i dagens organisering. Tilslutningsavtalen baseres på at Statens Vegvesen er eier og forvalter Auto PASS-systemet

De fleste bomselskaper i Norge har rollen som utsteder for sine egne Auto PASS-brikker/kontrakter.

Utsteder kan også avtale spesielle rabatter i et bomprosjekt hvor utsteder selv er involvert i driften, som operatør og legge dette inn i brikken. Kunder som ønsker spesielle rabatter i flere bomprosjekt, må inngå en tilleggsavtale med hvert bompengeselskap de ønsker rabatt hos. Hver utsteder med avtale og med tilleggsavtale med kunden vil sende separat faktura til kunden. Kunden får dermed flere fakturaer. Auto PASS Samordnet Betaling (ASB) ble innført i Norge i 2004. Alle bilister med gyldig Auto PASS brikke kan kjøre i alle bompengeanlegg som er skiltet Auto PASS, uten å tegne ekstra avtale med hvert enkelt selskap. Passeringer belastes det forskuddsbetalte beløpet i bilistens lokale bompengeselskap. Noen av bompengeselskapene tilbyr også etterfakturering, der bilistene får tilsendt en samlefaktura i etterkant av passeringene. Alle utstederne er med i ASB slik at innkrevde bompenger går til bomanlegget der kunden har passert.

Operatøren (Bompengeselskapet) velger som regel å kjøpe tjenester til å utføre den daglige operatørdriften fra et driftsselskap, men kan i prinsippet også utføre driften på egenhånd. På samme måte kan bompengeselskapene kjøpe utstedertjenestene fra et driftsselskap, men også dette kan utføres av bompengeselskapet selv.

Bompengeselskapene inngår driftsavtale for operatør- og utstederrollen, der disse funksjoner kjøpes i markedet. I dag er det Vegamot AS og BT Signal AS som tilbyr disse tjenestene. Driftsselskapene kan i

driftsavtalen også få ansvar for feilretting og vedlikehold av veikantutstyret gjennom en SLA²⁷. Dette krever at driftsselskapet har mulighet til å gjøre feilretting raskt, for å unngå tap på bomstasjonen. Derfor er det ofte lokale underleverandører som ivaretar dette. Eksempel på selskap som gjør dette er spanske Tecsidel som blant annet har avtale med Hardangerbrua, Jondalstunnelen, Vossapakko og Kvammapakken.

6.2 EU - EFC direktivet og EETC

EUs bompengedirektiv 2004/52/EF (EFC)²⁸ er ratifisert av Norge gjennom Stortingsproposisjon 39 S (2012-2013)²⁹, og legger opp til at brukere kun skal måtte gå til anskaffelse av en betalingsbrikke ved kjøring i Europa, og betale gjennom en europeisk elektronisk betalingstjeneste (EETC). EETC innebærer endringer i forholdet mellom utsteder og operatør i forhold til løsningen i dagens bompengeforvaltning. EETC-utstedere skal være rendyrket kommersielle aktører, og skal ikke subsidieres med innkrevde bompenger. I praksis betyr dette at dagens bompengeselskap ikke kan være utstedere av EETC betalingsbrikker³⁰. Dette vil likevel ha liten betydning for bompengeselskapene i Norge, da Auto PASS brikker kan utstedes som tidligere.

I Prop. 39 S (2012-2013) er de totale kostnadene knyttet til innføring av EFC-direktivet og EETS i Norge estimert til 50 millioner NOK. Den etablerte praksisen i Norge er at kostnader knyttet til innkrevningssystemer dekkes gjennom brukerne av bompengestrekningen, eller trafikantene. Det antas likevel i Stortingsproposisjonen at en betydelig andel av kostnadene vil dekkes ved at flere utenlandske kjøretøy vil belastes etter avtale med sin egen utsteder, eller at de økte kostnadene ved implementering av direktivet i stor grad vil kompenseres ved økt inntekt.

EFC-direktivet er ennå ikke gjennomført i praksis i Norge, selv om den ikke krever norsk lovendring jfr. Prop 39. S (2012-2013). EFTAs overvåkningsorgan åpnet derfor sak om manglende norsk gjennomføring den 30.10.2013³¹. Det finnes per dags dato flere EETS utstedere i Europa, og Kapsch har gjennomførte vellykkede tester av EETS i Polen i 2013³².

PwC har ikke identifisert momenter ved EFC og EETS som er av vesentlig relevans for etableringen av et regionalt bompengeselskap som beskrevet i denne rapport. Endringer i sentralsystem og vegkantutstyr må bestilles av Statens Vegvesen som forvalter systemet sammen med bompengeselskapene. Eventuelle passeringer med EETS brikke vil bli behandlet av aktøren ansvarlig for innkreving ved bompengeselskapet, som på Vestlandet er en kommersiell operatør.

6.3 Status

Bompengeselskapene i Hordaland har valgt å outsource utstederfunksjonene og deler av operatørfunksjonene til Vegamot AS og BT Signal AS. Se tabell:

Tabell 1: Oversikt over driftsoperatør pr prosjekt i Hordaland

Selskap	Prosjekt	Fylke	Driftsoperatør
Bergen Bompengeselskap AS	Bomringen i Bergen	Hordaland	BT Signaal
Fastlandssambandet Halsnøy AS	RV 544 Halsnøysambandet	Hordaland	BT Signaal
Jondalstunnelen AS	Jondalstunnelen AS	Hordaland	BT Signaal
Hardangerbrua AS	RV. 7 Hardangerbrua	Hordaland	Vegamot
Hordaland Fylkeskommune	E134 Åkrafjorden	Hordaland	BT Signaal
Osterøy Bruselskap AS	RV. 566 Osterøybrua	Hordaland	BT Signaal
Bømlo Vegselskap AS	Bømlopakken	Hordaland	Vegamot
Voss og Omland Bompengeselskap AS	Vossapakken	Hordaland	BT Signaal

²⁷ Service Level Agreement

²⁸ DIRECTIVE 2004/52/EC OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 29 April 2004 on the interoperability of electronic road toll systems in the Community

²⁹ <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Saker/Sak/?p=55644>

³⁰ <http://europolov.no/rettsakt/den-europeiske-elektroniske-bompengetjenesten-eets-gjennomforingsbestemmelser/id-3234>

³¹ <http://www.eftasurv.int/media/documents/signed.pdf>

³² https://www.kapsch.net/KapschGroup/press/ktc/ktc_130527_pr

I tillegg har bompengeselskapene valgt å sette ut flere andre tjenester som regnskap, samt at administrasjon og ledelse av selskapene kjøpes inn som en leieavtale med eksempelvis administrerende direktør. Selskapene i Hordaland har da valgt en modell der en rekke funksjoner konkurranseutsettes. Det arbeides nå med en modell for Jæren-pakke 2 som ikke har valgt hvordan organisering og driftsmodell skal løses.

På Østlandet er det to andre aktører Fjellinjen AS og Vegfinans AS som er både bompengeselskap og driftsoperatør for bomanlegg til prosjekter og bypakke.

Fjellinjen AS krever inn bompenger i Oslo og Bærum, og er bom- og driftsselskap eid av Oslo kommune (60%) og Akershus fylkeskommune (40%). Selskapet har ca 114 millioner passeringer pr år, og har ca 80 ansatte. Selskapet har ansvar for en rekke prosjekter finansiert av bompenger, blant annet Ring 3, byutviklingsprosjektet Bjørvika og Kolsåsbanen som åpner høsten 2014. Fjellinjen AS har satt ut flere av sine administrative tjenester til andre, slik som regnskap, bildebehandling og brikkedistribusjon. Fjellinjen er i ferd med å etablere et eget selskap for utstederfunksjonen i selskapet.

Vegfinans AS eier 19 bompengeselskap på Østlandet, hvorav 9 er i drift, i en konsernmodell. Vegfinans AS er et aksjeselskap som er heleid av fylkeskommunene i Oppland, Hedmark, Akershus, Buskerud, Vestfold og Telemark. Vegfinans AS har ca 18 faste ansatte. I tillegg har de en rekke personer som engasjeres til bildebehandling. Vegfinans hadde i 2012 ca 72 millioner passeringer.

Agder bomdrift AS drifter bomringen i Kristiansand, bomstasjonene på E-18 i Aust-Agder og bomstasjonen på Rv.9 Setesdalsvegen. I tillegg drifter selskapet Lister Bompengeselskap. Selskapet var tidligere eid av Kristiansand kommune og konkurrerte om driftsoppgaver på lik linje med Vegamot og BT Signaal for bompengeselskapene i Agder. Agder Bomdrift hadde driftsoppgave for flere bompengeselskap i Agder. Agder Bomdrift AS fikk i 2012 et overskudd på 5,2 MNOK som ble tatt ut som utbytte i Kristiansand kommune³³. I juli 2013 ble Agder Bomdrift kjøpt opp av de bomselskapene de betjente, og er i dag eid av Nye Kristiansand Bomselskap AS (48%), Aust Agder Vegfinans AS (38%), Setesdal Vegfinans AS (2%) og Lister bompengeselskap (12%). Agder Bomdrift AS har 8 årsverk, og outsourcet bildebehandling og regnskap. Selskapet leverer driftsoppgaver til bompengeselskapene i regionen i egenregi.

6.4 Alternativer

Som vist i kapitlet over er det flere måter å løse bompengeselskapenes operatør og utstederoppgaver på. I hovedsak kan man si at den modellen som er valgt på Vestlandet er en *konkurranseutsettingsmodell*, men den modellen som er valgt på Østlandet er en *egenregimodell* der det er et offentlig eid integrert selskap/konsern som ivaretar hele oppgaven i hele verdikjeden uten konkurranse.

I forbindelse med etablering av regionale bompengeselskap vil det nødvendigvis bli lagt enten noen felles føringer på modeller, eller at noen må endre dagens modell. Problemstillingen er at selskapene i dag er ikke så like at det er enkelt å gjøre sammenlikninger for å kunne velge mest hensiktsmessig løsning. Målet med regionale bompengeselskap vil igjen være å sikre en effektiv drift og lave administrative kostnader.

6.4.1 Egenregi

Lov om offentlige anskaffelser³⁴ gjelder alle anskaffelser foretatt av statlige, fylkeskommunale og kommunale organer og selskaper kontrollert av det offentlige, jf. loven § 3. Forskrift til loven³⁵ gjelder bare anskaffelser i form av "gjensidig bebyrdende avtaler", jf. § 1-4 bokstav a).

Avtaler mellom organer innenfor samme rettssubjekt, dvs. innenfor samme kommune eller innenfor staten, vil ikke regnes for en "gjensidig bebyrdende avtale" og faller derfor utenfor regelverkets anvendelsesområde. Dette betegnes som leveranser i egenregi. Regelverket bygger på EUs innkjøpsregler, og EF-domstolens rettspraksis.

³³ Ref <http://www.nettavisen.no/na24/3650486.html>

³⁴ Lov av 16. juni 1999 nr. 69 om offentlige anskaffelser

³⁵ Forskrift fastsatt ved kgl. res. 15. juni 2001 om offentlige anskaffelser

Ved organisering av operatør- eller utstederoppgaver i annen enhet kan lov om offentlige anskaffelser (LOA) komme til anvendelse. EU-domstolen har imidlertid tidligere oppstilt et ulovfestet unntak fra hovedregelen i de tilfeller hvor virksomheten utøves i det offentliges egenregi. Den 15. januar 2014 vedtok EU parlamentet et nytt EU-direktiv om offentlige anskaffelser, hvor også vilkårene for uegentlig egenregi ble formalisert³⁶. Medlemstatene har nå 24 måneder på å implementere direktivet i nasjonal lovgivning. Dette gjelder også Norge pga EØS-avtalen.

For at unntaket for egenregi skal komme til anvendelse mellom to selvstendige enheter som inngår en kontrakt (uegentlig egenregi), er det to vilkår som må være oppfylt:

- oppdragsgiver må utøve en tilsvarende kontroll over leverandørselskapet som over egen virksomhet (kontroll kriteriet)
- den vesentlige delen av aktiviteten til leverandøren må være knyttet til den kontrollerende oppdragsgiver (omsetningskriteriet)

Disse to kriteriene ble utarbeidet av EU-domstolen i den såkalte Teckal-dommen og er blitt presisert og utviklet i en rekke etterfølgende dommer. Egenregi-regelen som følger av direktivet synes å være noe mer liberal enn den praksis som har vært lagt til grunn i norsk sammenheng når det gjelder omsetningskriteriet. Blant annet har man operert med et relativt omsetningskrav på 80-90 %, mens grensen i direktivet er satt til 80 %. Ettersom Norge er forpliktet til å implementere direktivet i norsk rett, må de føringer som følger av direktivet også legges til grunn for om egenregikravet er oppfylt i norsk sammenheng.

I praksis vil en offentlig eid virksomhet som leverer mer enn 80 % av sine tjenester til det offentlige, kunne få oppdrag fra det offentlige uten at det er behov for å gjennomføre konkurranse. Eksempler på slik virksomhet i Hordaland er Bydrift AS som leverer anleggstjenester i egenregi til Bergen Kommune.

6.4.2 Offentlig anskaffelser

Regjeringen presiserer i forarbeidene³⁷ til anskaffelsesloven betydningen av ressursbruken i anskaffelser. Det at offentlig sektor bruker sine ressurser effektivt, har betydning for den samlede ressursbruken i økonomien. Ressursbruken i privat sektor blir dessuten påvirket ved at det offentlige er leverandør av tjenester til privat sektor, er regulator/ myndighetsutøver som påvirker privat vare- og tjenesteproduksjon samt er en betydelig innkjøper av varer og tjenester fra privat sektor. Måten det offentlige ivaretar disse rollene, har avgjørende betydning for hvorvidt vi får en effektiv bruk av samfunnets ressurser, og dermed størst mulig verdiskapning, sysselsetting og velferd.

I lovens formålsparagraf er det gjort klart at hovedmålet med regelverket er å skape mest mulig effektive innkjøp. Forskriften var ment som et signal til alle aktører innenfor dette området om at de profesjonelle innkjøpsprinsippene skulle rendyrkes³⁸. Krav om at de skal være forretningsmessige er et sentralt element³⁹. Offentlige oppdragsgivere skal, innenfor rammen av regelverket, opptre som alle andre profesjonelle innkjøpere på alle stadier av innkjøpsprosessen. Ved å gjennomføre innkjøp på en måte som sikrer konkurranse, åpenhet og likebehandling av leverandører, skal det offentlige dekke sine behov på en måte som medvirker til økt effektivitet og kostnadsbevissthet i næringslivet, som gir verdi for det offentlige. Det skal være de mest konkurransedyktige leverandørene som oppnår kontrakt med det offentlige slik at ressursbruken både i privat og offentlig sektor er best mulig.

Foruten å medvirke til effektiv ressursutnytting, skal regelverket bidra til likebehandling i innkjøpsprosessen, og dermed til økt rettssikkerhet for potensielle leverandører. Prinsippet om likebehandling innebærer at alle potensielle leverandører skal behandles likt på alle stadier i innkjøpsprosessen. Likebehandlingsprinsippet er ment å sikre leverandørenes rettmessige forventning om en korrekt og rettferdig behandling, dersom de ønsker

³⁶ European Parliament legislative resolution of 15 January 2014 on the proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on public procurement (COM(2011)0896 – C7-0006/2012 – 2011/0438(COD)), 15 januar

³⁷ Ot.prp. nr. 71 (1997-98) – Om lov om offentlige anskaffelser Kap 2

³⁸ Ot.prp. nr. 71 (1997-98) – Om lov om offentlige anskaffelser Kap 5

³⁹ Jf St.Meld 36 (2008 – 2009) : Det gode innkjøp, kap 3

å selge til det offentlige innkjøpsmarkedet. Regelverket skal være et sentralt virkemiddel for å hindre at offentlige innkjøp skjer på en måte som kan undergrave tilliten i allmennheten⁴⁰.

Gjennom offentlige anskaffelser kan det offentlige stimulere privat næringsliv til å utvikle nye eller forbedrede varer, prosesser og tjenester og slik bidra til verdiskapning i samfunnet. Den offentlige kjøpekraften kan brukes til å fremme samfunnsmessige hensyn, ut over det som ligger i det rent innkjøpsfaglige. I dag pålegger lovens §6 offentlige oppdragsgivere å: *"... under planleggingen av den enkelte anskaffelsen ta hensyn til livssyklus kostnader, universell utforming og miljømessige konsekvenser av anskaffelsen"*

6.5 Muligheter og utfordringer ved konkurranseutsetting

Et viktig virkemiddel for å sikre lave kostnader i administrasjon- og driftsoppgaver er å konkurranseutsette oppgavene. En konkurranseutsetting vil over tid medføre at leverandører finner mest mulig kosteffektive løsninger for å vinne konkurranser i tråd med ambisjonene og intensjonene i anskaffelsesregelverket⁴¹. For å kunne konkurranseutsette tjenestene er det avgjørende at det offentlige, her bompengeselskapene, har en tilstrekkelig bestillerkompetanse som gjør at anbudsdokumenter og tildelingskriterier utarbeides på en hensiktsmessig og effektiv måte. En annen forutsetning for å få konkurranseutsetting til å fungere, er at det er et velfungerende konkurransemarked.

Konkurranseutsetting av operatør og driftsoppgaver kan gjøres på flere måter. Bompengeselskap kan velge å sette ut det aller meste av driften i et selskap, som igjen enten kan levere alt selv eller fungere som en integrator for underleverandører, eller så kan bompengeselskapet selv være integrator og konkurranseutsette valgte deler av verdikjeden til forskjellige aktører.

I hovedsak vil vi peke på følgende prinsipielle fordeler og ulemper med konkurranseutsetting

6.5.1 Fordeler

- Vil sikre laveste kostnader
- Er med å utvikle markedet og skape innovasjon og utvikling
- Tydelige incentiver på lave kostnader og effektiv drift hos leverandører
- Det offentlige påtar seg ikke oppgaver, roller og funksjoner som ikke bør være det offentliges kjernevirksomhet.
- Reduserer risiko for oppbygging av ikke-formålstjenlig aktivitet
- Lettere å måle kvalitet, effektivitet og produksjon samt sammenlikne.
- Tydelig rolle og ansvarsfordeling

6.5.2 Ulemper/forutsetninger

- Krever et velfungerende marked med reel konkurranse
- Stiller store krav til bestillerkompetanse på valg av løsning og tildelingskriterie
- Selskaper som drifter anlegg i dag, vil kunne ha mer informasjon enn de som skal utsette oppgaven. Dette gir asymmetrisk informasjon og mulighet for taktisk/strategisk prising.
- Kan være omfattende arbeid å gjennomføre forespørsler, konkurranse og valg
- Bestiller må være integrator, og sikre verdikjedeflyt
- Noen kan oppleve inntreden av større globale aktører som utfordrende, som er en politisk vurdering

⁴⁰ Jf Ot.Prp.nr 62 (2005 – 2006)

⁴¹ Ref LOA §1: *"Loven og tilhørende forskrifter skal bidra til økt verdiskapning i samfunnet ved å sikre mest mulig effektiv ressursbruk ved offentlige anskaffelser basert på forretningsmessighet og likebehandling. Regelverket skal også bidra til at det offentlige opptre med stor integritet, slik at allmennheten har tillit til at offentlige anskaffelser skjer på en samfunnstjenlig måte."*

6.6 Muligheter og utfordringer ved drift i egenregi

Alternativt til konkurranseutsetting av operatør- og utstederoppgavene er å samle hele verdikjeden i en virksomhet. Som beskrevet har Vegfinans AS og Fjellinjen AS begge kontroll med hele verdikjeden, med litt ulik løsning. Ved at disse selskapene er offentlig eid og de utfører mer enn 80 % av sine oppgaver for det offentlige, kan de gjøre disse funksjonene i egenregi. Nå er Fjellinjen AS også et bompengeselskap, mens Vegfinans AS eier bompengeselskap, slik at de har operatørfunksjonene integrert. Egenregi i anskaffelsesforstand vil oppstå hvis bompengeselskapet setter ut funksjonene til et annet offentlig eid selskap eller datterselskap som ivaretar operatør- eller utstederfunksjoner. Fjellinjen etablerer nå et eget selskap for sine utførerfunksjoner som vil gjøre oppgavene i egenregi, og det vil kunne gjøres uten å konkurranseutsette kjøp av funksjoner.

6.6.1 Fordeler

- Kan ha kontroll med hele verdikjeden i offentlig eide virksomheter
- Reelt alternativ hvis det ikke finnes konkurransemekanismer

6.6.2 Ulemper

- Manglende incentiver til kostnadsbesparelser
- Omfattende oppgave/prosess hvis Hordaland skal etablere eget selskap for drift i egenregi
- Manglende offentlig eid driftsselskap kan medføre at et eneste reelt alternativ er at offentlig eide selskap på Østlandet utfører disse oppgavene i dag.
- Manglende incentiv for innovasjon og prosess-/produktutvikling
- Fare for oppbygging av uhensiktsmessig kapasitet, dvs at det ansettes flere og flere og kostnadene øker.
- Inntektene til et selskap i egenregi vil i hovedsak komme fra bompengedrift. Et overskudd vil disponeres av eierne, og ikke nødvendigvis tilbake til bompengeprojektet. Se også note 33.

6.7 Konkurrentbildet

Forutsetningen for å bruke markedet til å få lavere kostnader er at markedet fungerer. I dag er det reelt to aktører, Vegamot og BT Signaal som har markedet for driftsoppgaver. De er også ganske forskjellige i størrelse.

(Tall i MNOK)	BT Signaal AS		VegamotAS	
	2012	2011	2012	2011
Inntekter	125,078	135,772	30,218	25,429
EBITDA	8,219	9,097	2,990	3,784
EBITDA-margin	6,57%	6,70%	9,90%	14,88%

Kilde: Årsregnskap for 2012 fra proff.no

Utfordringen knyttet til konkurransebildet er mange. Det er bare to selskap, som er veldig forskjellige. I Hordaland er det en rekke mindre prosjekter/bompengeselskap, der det vil være lite relevant for en ny operatør å etablere seg for å betjene disse selskapene. Den dominerende posisjonen de to selskapene i dag har, bidrar også til en høy etablererskel.

I tilbudsprosessen er det store fortrinn å kjenne markedet godt, slik at driftsselskapet kan prise leveranse på best mulig måte som gir de best lønnsomhet. Driftsselskapene har i mange tilfeller bedre markedskunnskap enn bompengeselskapene. Det stilles da store krav til anbudsdokumenter og tildelingskriterier for at bompengeselskapene skal kunne gjennomføre en god konkurranse. Det er ofte stor forskjell mellom tilbud og

fakturerte kostnader, og det har vært saker til behandling hos konkurransetilsynet⁴² knyttet til påstander om strategisk prising, og prisdumping for å presse ut konkurrenter. For en aktør med stor markedskunnskap, kan de enklere flytte kostnader mellom poster, slik at det blir vanskelig å sammenlikne og vanskelig for nye aktører å prise tilbudet på en måte som gjør at det kan vurderes på lik linje og skape konkurranse.

I 2010 klaget Vegamot AS Bro- og Tunnelselskapet AS inn til Konkurransetilsynet for brudd på konkurranselovens §11⁴³. Vegamot AS påstod av Bro- og Tunnelselskapet hadde en dominerende stilling i markedet for driftstjenester for bompengeneinnkreving, og at selskapet misbrakte sin stilling i strid med konkurranseloven ved å innlevere tilbud med sterkt subsidierte priser under selvkost for å eliminere konkurranse. Konkurransetilsynet gav i 2011 Vegamot AS ikke medhold i klagen. Saken illustrerer kompleksiteten og utfordringen i å gjennomføre gode anskaffelsesprosesser.

6.8 Anbefaling

Det kan tenkes at et regionalt bompengeselskap i Hordaland har to prinsipielle alternativer:

- a) Etablere et nytt offentlig eid selskap for driftsoppgaver som kan driftes i egenregi, alternativt å la andre offentlige eide selskaper utføre disse oppgavene
- b) Konkurransetutsette alle ikke-kjerneoppgaver for å benytte markedet til å sikre laves mulig kostnader

PwC vil ikke kunne gi en anbefaling på det nåværende tidspunkt på disse to alternativene. Dette fordi svaret vil avhenge av en rekke andre faktorer, spesielt med hensyn til hvilken løsning Samferdselsdepartementet vil legge til grunn for hvordan regionalt/regionale selskap/selskaper skal organiseres, med hensyn til eierskap, driftsmodell, roller og ansvar.

Prinsipielt vil vi anbefale å konkurransetutsette ikke-kjernevirksomhet, da dette bidrar til utvikling av markedet og lavere kostnader. Som nevnt forutsetter dette fungerende markeder. Det vil derfor bli en diskusjon og analyse hos styrene/eierne om hvilke type oppgaver som er å betrakte som så viktige eller kjerne oppgaver at de må være gjøres av en offentlig eid aktør.

Det vil også kunne være hensiktsmessig å måle kostnader per passering for å se på hvilke modeller som gir lavest kostnader, og derved mest penger til de finansierte prosjektene. Det viser seg svært utfordrende å gjøre en slik analyse, fordi det er ulik regnskapspraksis, og bompengeprojektene er i sin natur også veldig forskjellige.

7 Regionalt bompengeselskap

7.1 Det regionale selskapet

7.1.1 Tjenester og funksjoner i selve selskapet

I kapittel 5 og 6 er det gjort rede for ulike modeller for organisering og drift. Basert på anbefalingene fra de kapitlene er det her beskrevet en skisse til organisering av regionalt bompengeselskap i Hordaland.

Prinsipielt mener PwC at det er viktig å sørge for at administrasjonen i et regionalt bompengeselskap holdes så slank som mulig ved å konkurransetutsette mest mulig. Bompengeselskapet bør kun inneha en instrumentell rolle, betjene gjeld og overføre midler i tråd med stortingsbeslutningen. Det regionale selskapets funksjoner og tjenester bør tilsvare dette i Hordaland.

⁴² Ref

http://www.vegvesen.no/_attachment/285844/binary/505286?fast_title=Driftsanbud%2C+svakheter+og+for+bedringsmuligheter.pdf

⁴³ http://www.konkurransetilsynet.no/ImageVaultFiles/id_5092/cf_5/Avgj-relse_A2011-31.PDF

Samtlige selskaper som er aktuell for et regionalt samarbeid konkurranseutsetter i høy grad den daglige driften til operatørselskaper. Ved å videreføre denne ordningen i det regionale selskapet vil dets tilbud og funksjoner i begrenses. Eksempler på oppgaver som kan konkurranseutsettes er utstedelse av brikker, behandling av avtaler og fakturering under det regionale selskapets profil i tillegg til andre funksjoner som regnskapsføring og kundemottak.

7.1.2 Bemanning i det regionale foretaket

Dersom et fylkesregionalt bompengeselskap eksisterte i Hordaland i 2012, ville det hatt en inntekt på 650 MNOK og administrert en gjeld på 6,6 mrd. NOK. PwC mener at kompetanse, profesjonalitet og aktivt eierskap vil være viktig i et selskap av en slik størrelse som samtidig ivaretar en samfunnsfunksjon. Selskapet bør ledes av en daglig leder i en 100 % stilling med erfaring og kompetanse fra bompengibransjen.

Det viktigste ansvaret for daglig leder er kapitalforvaltning og anskaffelser. I tillegg kommer oppgaver som administrasjon og rapportering og regnskap. En daglig leder med økonomisk bakgrunn er derfor å foretrekke, men PwC tror ikke stillinger krever detaljert kompetanse innenfor finans. PwC mener det viktigste må være å bygge en bestillerkompetanse og ikke en administrativ kapasitet.

Dersom selskapet i en begrenset periode ønsker mer spesialisert kompetanse innenfor enkeltområder, kan slik kompetanse leies inn på time- eller prosjektbasis. Dette kan for eksempel være i forbindelse med konkurranseutsetning eller utarbeidelse av en rentesikringsstrategi.

Det regionale bompengeselskapets funksjon er relativt lite komplekst. Funksjonen forvalter likevel store beløp, slik at PwC vil anbefale at det regionale selskapet har erfarne og flere eksterne styremedlemmer. Dette vil bidra til at selskapet og dets avgjørelser kan oppnå høy tillit fra eiere, interessenter og brukere.

7.2 Aktuelle eksisterende selskaper

7.2.1 Prinsipielt aktuelle selskaper

PwC mener at bompengeselskaper i pådriverfasen kan eksistere som lokale initiativ som per dags dato. Lokale bompengeselskaper bør først gå inn som et prosjekt i det regionale bompengeselskapet når Stortinget har godkjent vegprosjektet og finansieringen. Denne løsningen vil forsikre at den lokale tilhørigheten og forankringen som er selve grunnlaget for prosjektet videreføres i nåværende og fremtidige pådriverselskap.

I selve søknadsprosessen bør det regionale selskapet ved styre og leder stille sin opparbeidede kompetanse tilgjengelig for det lokale pådriverselskapet. Dersom den politiske behandlingen ender med et vedtak om bompengefinansiering av vegprosjektet, kjøpes pådriverselskapet opp av det regionale bompengeselskapet. Det regionale selskapet vil deretter ta ansvar for låneopptaket og utbetaling av midler til byggherre, Statens Vegvesen. PwC tror at de fleste interessentene kan enes om en slik løsning.

PwC ser ikke behovet for at selskaper som driver forhåndsinnkreving i forbindelse med fergeavløsningsprosjekter skal tre inn i det regionale selskapet. Forhåndsinnkreving på ferge ved fergebilletten gir lite merkostnader, og det er vanskelig å se noen gevinst ved å la disse være med i et regionalt selskap. En annen grunn er at forhåndsinnkreving kan skje uten endelig godkjennelse av Stortinget.⁴⁴ I så tilfelle vil bompengeselskapet fremdeles være i pådriverfasen. Eierne av et regionalt selskap bør derfor vurdere enkeltvis hvorvidt det er hensiktsmessig å inkludere prosjekter uten endelig avklaring.

Selskaper med begrenset gjenværende levetid bør også kunne unntas ordningen. Disse selskapene har allerede eksistert over lang tid, og har bygget opp en profil og merkevare knyttet til forbrukerne som betaler ned vegprosjektet. Etter PwCs oppfatning bør en grense settes ved utgangen av det andre året etter etablering av et regionalt selskap. Selskaper som avsluttes før denne grensen bør i utgangspunktet holdes utenom et regionalt samarbeid. Dersom særskilte grunner taler for inkludering, og bompengeselskapet ønsker å bli inkludert kan fusjon likevel gjennomføres.

⁴⁴ Se Statens Vegvesens Håndbok 102 Bompengeprojekter kap. 1.1.3 og 9.5.

7.2.2 Liste over selskaper i Hordaland

I tabellen under vises en oversikt over bompengeselskaper i Hordaland og deres forventede nedbetalingstid.

Bompengeprosjekt	Forventet nedbetalt i år
Stord vestsida ⁴⁵	2014
Osterøybrua	2015
Følgefonntunnelen	2016
Austevollsbrua	2020
Halsnøysambandet	2022
Bomringen i Bergen	2025
Vossapakko	2025
Jondalstullen	2026
Hardangerbrua	2027
Bømlopakken	2027
Askøypakken	2027 / 2028
Rullestadiusvet / Stordalstunnelen E134	2028

Tabell 2: Nedbetalingstid

Dersom det regionale foretaket etableres i løpet av 2014 vil kun Osterøybrua, Stord Vestsida, og Følgefonntunnelen avsluttes innenfor grensen på 2 år etter etableringstidspunkt. Etter at disse prosjektene er avsluttet er det ingen prosjekter som avsluttes før Austevollsbrua i år 2020.

I tillegg til prosjektene i listen til over er det også flere prosjekter under oppseiling. Det skal bygges ny bro til Sotra, ny vei mellom Bergen og Os og i tillegg er det prosjekter i Nordhordland og på Stord. Prosjekter vil avsluttes og nye vil komme til. Gitt etablering av et regionalt bompengeselskap i 2014 hvor samtlige av dagens eksisterende og planlagte bompengeselskaper er inkludert vil det regionale foretaket bestå av ca. 13-15 bompengeselskaper før Austevollsbrua avsluttes i 2020.

7.2.3 Ønske om lokal forankring

Det kan være en utfordring for et regionalt bompengeselskap å ivareta det lokale engasjementet og eierskapet på lik linje med mindre og mer lokale selskap. PwC mener at i en pådriverfase vil slik engasjement og eierskap være viktig. Etter at prosjektet er vedtatt av Stortinget og påbegynt, er i utgangspunktet alle beslutninger tatt og bompengeselskapet har kun en enkel rolle. I en slik fase er flere av interessentene ved bompengeselskaper i Hordaland enig i at det kan være hensiktsmessig å overføre prosjektet til et regionalt selskap.

7.3 Potensiale utover Hordaland

På sikt kan det være tenkelig at andre eiere av bompengeselskap utover Hordaland ønsker å tre inn i et regionalt samarbeid eller et Vestlands-bompengeselskap. En tilsvarende løsning finnes på Østlandet ved Vegfinans AS, men denne organisasjonen benytter konsernmodellen og ikke prosjektmodellen. En annen stor forskjell mellom øst og vest er at Vegfinans AS i stor grad utfører driftsoppgaver selv, i motsetning til vestlandsselskapene som konkurranseutsetter det meste av driften.

For at det skal være interessant for aktører utenom Hordaland Fylke å tre inn i det regionale samarbeidet må det regionale selskapet bevise at det i høyere grad kan drifte prosjektet effektivt enn om prosjektet var organisert i eget aksjeselskap. Teorier og modeller kan bare til en viss grad peke på potensielle gevinster.

⁴⁵ Det er planer om å forlenge bompenginnkrevningen på Stord vestsida til ut 2016

Dokumenterte positive erfaringer vil være et viktigere verktøy for å i større grad endre bompengeforvaltningen på Vestlandet.

Dersom et regionalt selskap blir etablert som beskrevet i denne rapport, kan det fungere som en pilot for et regionalt selskap basert på prosjektmodellen. En vellykket pilot på Vestlandet kan derfor påvirke hvilke organisasjonsmodell og strategi for konkurranseutsetting av drift som blir gjeldende i nasjonale retningslinjer.

8 Muligheter ved sammenslåing

8.1 Potensielle muligheter og gevinster

8.1.1 Økonomisk gevinst

I Vegdirektoratets rapport "Anbefaling om regionale bompengeselskaper" datert 5. september 2012 pekes det på flere mulige områder for potensielt økonomisk gevinst eller effektivisering. Rapporten nevner at målet med reformen er å oppnå stordriftsfordeler i et større, regionalt selskap. PwC har ikke tilgang til Vegdirektoratets analyser og kan ikke bekrefte de hypotesene Vegdirektoratet fremstiller i rapporten. Vegdirektoratet utarbeidet et nytt kapittel til denne rapporten datert desember 2012⁴⁶, om økonomiske og administrative konsekvenser. PwCs rapport må ses sammen med de vurderinger gjort i Vegdirektoratets rapport, da disse vurderingene ikke gjentas her.

Økonomisk gevinst ved en sammenslåing vil være knyttet til å redusere kostnader, og ikke maksimere inntekter. Antagelsen er således at det er mulig å redusere kostnadene ved å slå sammen bompengeselskaper. Derfor er det hensiktsmessig å vurdere kostnadene og forskjeller i dette for å kunne si noe om mulighetene for å redusere kostnader og for også å kunne si noe om hvilken effekt det vil gi.

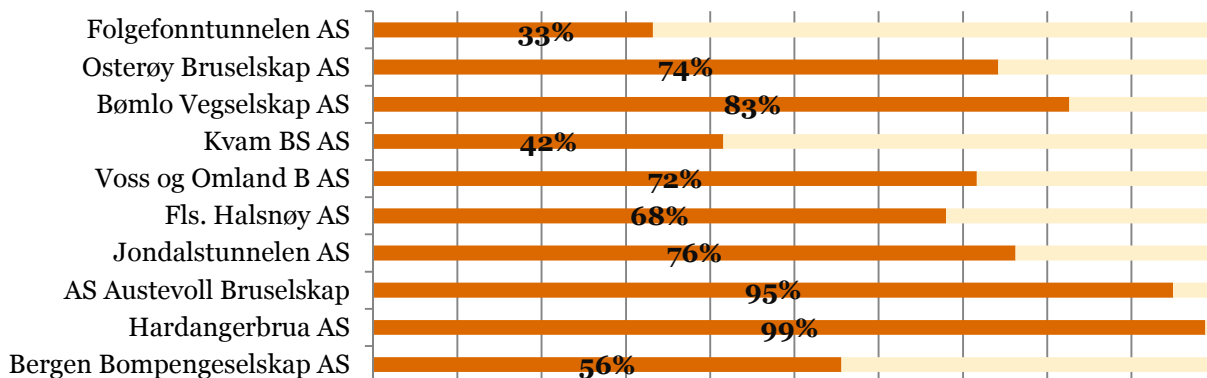
I 2010 hadde 41 bompengeselskaper i Norge innkreving hele året. Selskapene hadde drifts- og finansinntekter på til sammen 5 954 MNOK i 2010. 79 prosent av inntektene ble stilt til disposisjon for bompengeformål, og 21 % går til dekning av kostnader. Driftskostnadene utgjorde 12,9 % av inntektene og finanskostnadene (kapitalkostnader) utgjorde 8,1 prosent.

PwC har gjennomført økonomiske analyser av aktuelle selskaper i Hordaland basert på regnskapsinformasjon fra 2012. Varierende regnskapspraksis blant bompengeselskapene gjør det vanskelig å sammenligne kostnader på detaljnivå, og kan til en viss grad forklare økonomiske forskjeller mellom selskapene. PwC ønsker likevel, basert på våre analyser og samtaler med interessenter i bompengeforvaltningen, å peke på en del kostnadselementer og våre vurderinger knyttet til mulig gevinst og innsparing på dette området.

Kapitalkostnader er de største kostnadene. De øvrige administrative kostnader (drift, lønn, administrasjon med mer) er veldig varierende.

⁴⁶ Vegdirektoratet, rapport om regionale bompengeselskap, datert desember 2012.

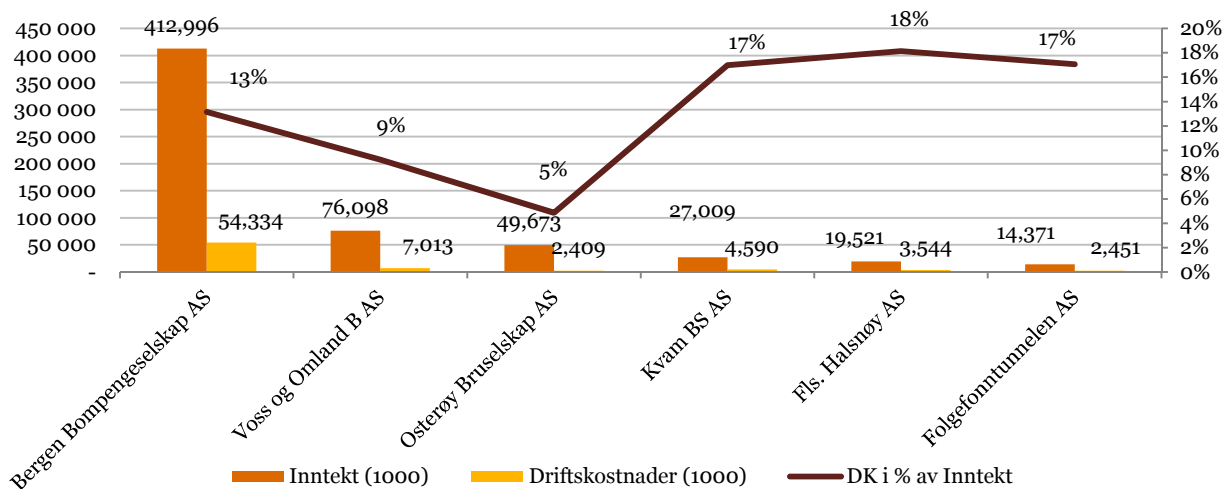
Kapitalkostnader i andel av totale kostnader (2012)



Figur 10: Kapitalkostnader i forhold til øvrige driftskostnader⁴⁷

Hardangerbrua og Austevoll Bruselskap har de høyeste andelene av kapitalkostnader mot driftskostnader. Dette er naturlig da Hardangerbrua ikke var i drift i 2012 og har således heller ikke store driftskostnader. Austevoll Bruselskap foretar innkrevingen via fergebilletten, og har svært små kostnader i innkrevingen.

Inntekter, driftskostnader og driftskostnader i prosent av inntekt



Figur 11: Driftskostnader i prosent av inntekt for utvalgte selskap. 2012 regnskap⁴⁸

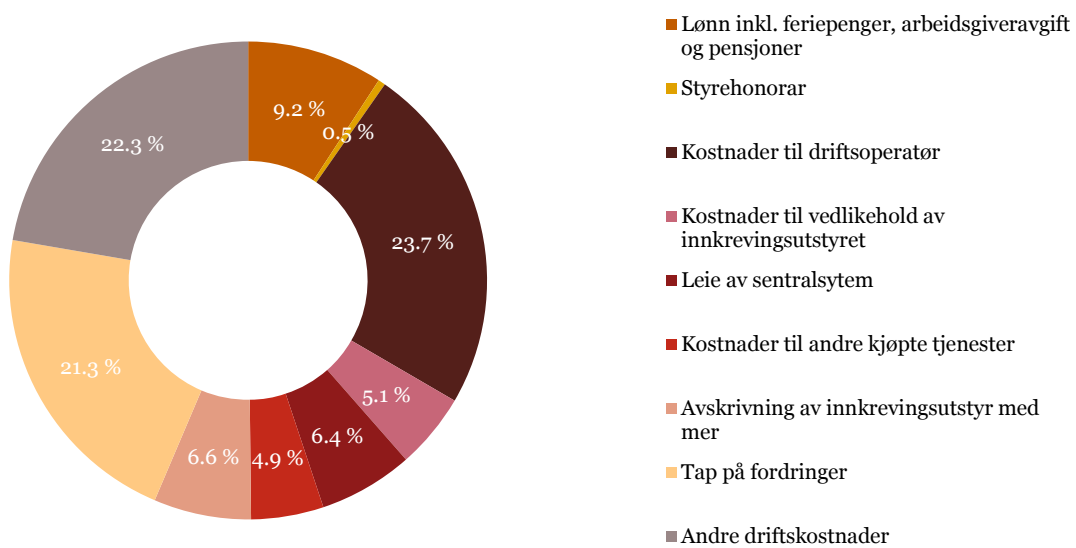
Figur 13 viser at driftskostnader i prosent av inntekt er varierende. I denne figuren er selskap uten inntekt eller kostnader i 2012 tatt bort.

Riksrevisjonen analyserte i sin rapport fordelingen av driftskostnadene for 41 selskap i Norge i 2010. Fordelingen er vist i figuren under

⁴⁷ Alle tall er hentet fra 2012 regnskap. Merk at rentekostnad er approksimert ved selskapets kapitalkostnader over gjennomsnittlig gjeld. Driftskostnader er eksklusive avskrivninger

⁴⁸ Driftskostnader er her eksklusive avskrivninger

Fordeling av driftskostnader i selskaper i Norge, 2010



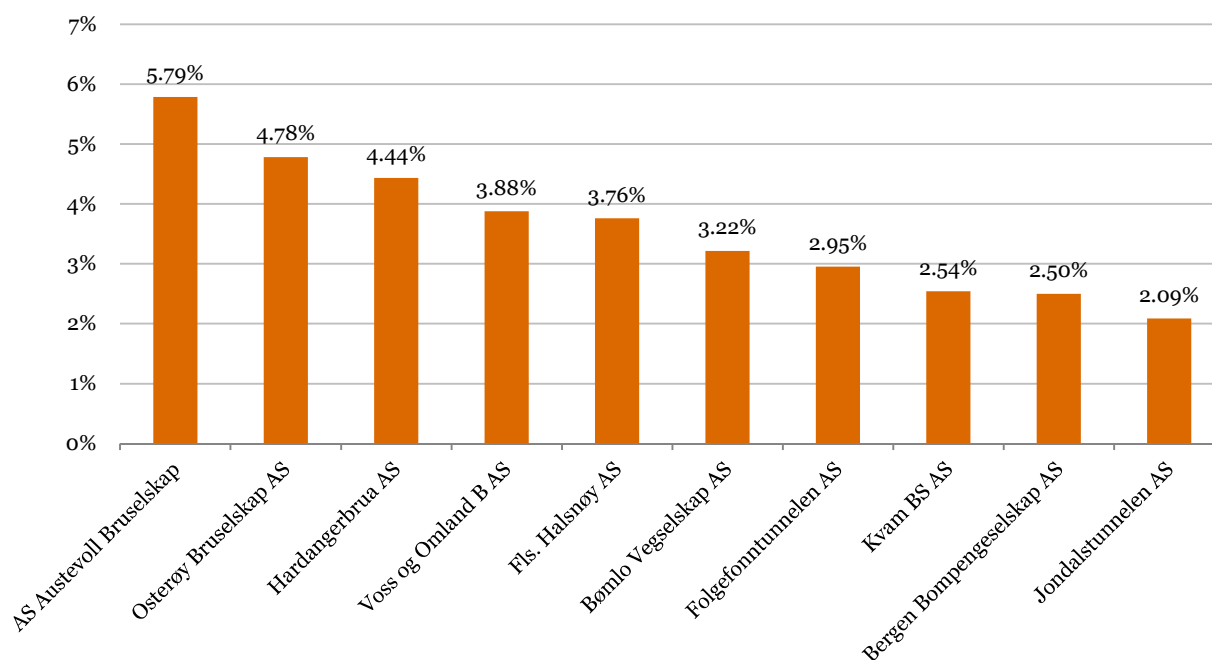
Figur 12: Oversikt over driftskostnader for alle bompengeselskaper i Norge. Kilde Riksrevisjonens rapport 3-5 (2012-2013)

8.1.2 Kapitalkostnader

De største kostnadene, gjennomsnittlig 70 prosent, for bompengeselskapene er knyttet til kapitalkostnader. Vi mener da den rentekostnaden selskapene har på gjelden de tar opp for å finansiere utbyggingen av vegprosjektet.

Riksrevisjonens og PwCs egne analyser viser relativt store forskjeller mellom bompengeselskapenes kapitalkostnader. (Se Figur 13: Kapitalkostnader per selskap). Dette skyldes av blant annet at enkelte lån er sikret til høy rente mens andre er usikret. Årsaken til bruk av renteavtaler er sammensatt. Mange bompengeselskaper har i dag lån gjennom Kommunalbanken, uten at dette påvirker sammensetningen, da Kommunalbanken tilbyr lån med både fast og flytende rente. I tillegg til flytende markedsrente, kan det tegnes sikringsavtaler som sikrer en fast rente over en avtalt løpetid. Renten som oppnås ved fastrentelån eller ved å binde renten gjennom sikringsavtaler vil avhenge av markedsrenten på det aktuelle tidspunktet. Det betyr at markedsprisen i tidspunktet på inngåelse av en fastrenteavtale har betydning, samt selskapets strategi og risikovilje og risikoevne.

Rentekostnad



Figur 13: Kapitalkostnader per selskap⁴⁹

Selskapene kan nå i stor grad velge struktur på fast og flytende, mens det tidligere har vært krav til rentebinding. PwCs analyse ser at det er stor forskjell mellom selskapene i andel fast og flytende rente. En av årsakene til at selskapene binder renten over lang tid er knyttet til forutsetningene i Stortingsvedtaket. I den samfunnsøkonomiske analysen som gjennomføres som en del av søknad om bompengefinansiering, har Finansdepartementet stilt krav om en kalkulasjonsrente i prosjektet for beregning av netto nåverdi. Kalkulasjonsrenten er den samfunnsøkonomiske alternativkostnaden ved å binde kapital i et gitt tiltak og reflekterer kapitalens avkastning i beste alternative anvendelse. Kalkulasjonsrenten blir på denne måten avkastningskravet til tiltaket. Dette innebærer at jo høyere kalkulasjonsrenten settes, desto høyere blir avkastningskravet til tiltaket.

Kalkulasjonsrenten for offentlige tiltak tar utgangspunkt i en risikofri kalkulasjonsrente og et risikotillegg (kompensasjon for å bære risiko). Finansdepartementet har lagt til grunn en kalkulasjonsrente på 6 %. Tabellen under viser anbefalte kalkulasjonsrenter, gitt at det ikke utføres særskilte analyser (fra Finansdepartementet, 2005c⁵⁰).

	Risikofri realrente	Risikotillegg	Kalkulasjonsrente (realrente)
Normale prosjekter (Lav/moderat systematisk risiko)	2 %	2 %	4 %
Unntak (Betydelig systematisk risiko)	2 %	4 %	6 %

Risiko	Beskrivelse
Tiltak med lav til moderat systematisk risiko	<i>Normalrenten på 4 prosent skal i utgangspunktet benyttes på offentlige tiltak med lav til moderat systematisk risiko. Det vil si en risikofri realrente på 2 prosent pluss et risikotillegg på 2 prosent. Det er lagt til grunn et normalavkastningskrav som i rimelig grad passer for en stor gruppe av offentlige tiltak, som er mindre konjunkturutsatt enn investeringer finansiert i aksjemarkedet</i>
Tiltak med betydelig systematisk	<i>For tiltak med betydelig systematisk risiko, skal det benyttes en høyere risikojustert</i>

⁴⁹ Kapitalkostnader er approksimert ved bruk av netto finanskostnader over gjennomsnittlig gjeld i 2012

⁵⁰ Finansdepartementet R-109/2005 *Behandling av kalkulasjonsrente, risiko, kalkulasjonspriser og skattekostnad i samfunnsøkonomiske analyser*

risiko

kalkulasjonsrente enn 4 prosent. I slike tilfeller kan det benyttes en kalkulasjonsrente på 6 prosent eller den tiltaksansvarlige kan etter egne analyser selv fastsette en kalkulasjonsrente som er høyere enn 4 pst. Vi gjør oppmerksom på at må foretas særskilte beregninger av kalkulasjonsrenten for prosjekter som faller inn under statens regler for ekstern kvalitetssikring (KS1 og KS2)

Figur 14: Finansdepartementets anbefaling om kalkulasjonsrente, ref. DFØs Håndbok for samfunnsøkonomiske analyser

I NOU 2012:16 foreslås det en rekke endringer til blant annet kalkulasjonsrente.⁵¹ Finansdepartementet utarbeider nå et nytt rundskriv om samfunnsøkonomisk analyse som vil avløse dagens R-109 *Behandling av kalkulasjonsrente, risiko, kalkulasjonspriser og skattekostnad i samfunnsøkonomiske analyser*. DFØ har fått i oppdrag å utarbeide en ny veileder som bygger på dette rundskrivet. Både rundskriv og veileder vil foreligge i 2014⁵².

For å ivareta kalkulasjonsrenten i prosjektet, og sikre at rentekostnaden ikke overstiger kalkulasjonsrenten, har flere bompengeselskap vært nødt til å binde renten. Da markedsrentene har vært fallende de siste drøye fem årene, har nødvendigvis de selskapene som har bundet renten en høyere rentesats enn de selskapene som valgte flytende rente. Ved stigende markedsrenter i perioden ville situasjonen nødvendigvis vært motsatt. Både selskaper som ønsker flytende og fast rente kan låne til gunstige betingelser i eksempelvis Kommunalbanken, og Kommunalbanken gir samme rente til alle aktører uavhengig av størrelse. Kommunalbankens flytende og faste rente representerer markedsrenten i internasjonale finansmarked med et påslag for å nå Kommunalbankens avkastningskrav.

PwC tror at et større selskap i begrenset grad vil ha mulighet til å kunne fremforhandle og sikre bedre låneavtaler enn små selskap. Gjennom våre samtaler med representanter fra bompengeselskapene ble det ovenfor PwC påpekt at rentekostnaden fra Kommunalbanken vanskelig kan presses lavere. Alle selskapene har samme fylkeskommunale garanti, og den lave rentekostnaden skyldes kvaliteten på garantien. Interessentene påpekte også at volum neppe påvirker rentenivået i rentesikringsavtalene med kommersielle aktører.

Den reelle utfordringen er knyttet til Finansdepartementets krav om kalkulasjonsrente, og om dette må låses til det enkelte prosjekt. Selskap som av den grunn velger å binde renten kommer dårlig ut i sammenligning med selskaper som lar renten flyte i dagens rentebilde. I 2014 har vi et historisk lavt rentenivå i Norge, og det er grunn til å tro at kalkulasjonsrenten vil bli noe endret i nytt rundskriv fra departementet.

Teoretisk sett vil det over lengre tid være mest lønnsomt med en flytende rente. Fra et prosjekts perspektiv kan det i noen tilfeller være hensiktsmessig å binde renten med tanke på at levetiden i utgangspunktet er maksimalt 15 år. Fra eier- og garantistperspektivet av et regionalt bompengeselskap som eksisterer uavhengig av antall prosjekter og over en lengre tidshorisont, vil det derimot sannsynligvis være mest lønnsomt å la renten flyte.

Bompengeselskapene er selv ansvarlige for lån og vilkår. Basert på dette og det overnevnte punktet anbefaler PwC eierne av et regionalt selskap om å utarbeide en finansieringsstrategi for selskapet for å sikre optimale kapitalkostnader som ivaretar krav og risiko. Ettersom hvert prosjekts lønnsomhet vurderes individuelt i en stortingsproposisjon, kan det være aktuelt å binde renten i marginale prosjekter også i fremtiden. PwC ber likevel eventuelle eiere og garantister ved styre om å involvere seg i høyere grad i beslutningen om hvorvidt de ønsker å bære risikoen ved en flytende rente, eller om den skal sikres med fastrenteavtaler til en høyere kostnad for brukerne.

En eventuell endring av andelen gjeld til fastrente vil ikke kunne oppnås på kort sikt, da avtalene andelene omfatter også vil bli gjeldende i det fusjonerte, regionale selskapet. Dersom man ønsker å tre ut av slike fastrenteavtaler vil det medføre transaksjonskostnader for selskapet. Hver avtale bør derfor vurderes av eiere og garantister i det nye regionale selskapet.

⁵¹ NOU 2012: 16 *Samfunnsøkonomiske analyser*, som ble overlevert til finansministeren 3. oktober 2012, tilrår ulike endringer av rammeverket for samfunnsøkonomiske analyser

⁵² Ref Prop. 1 S (2013–2014) Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak) - Statsbudsjettet

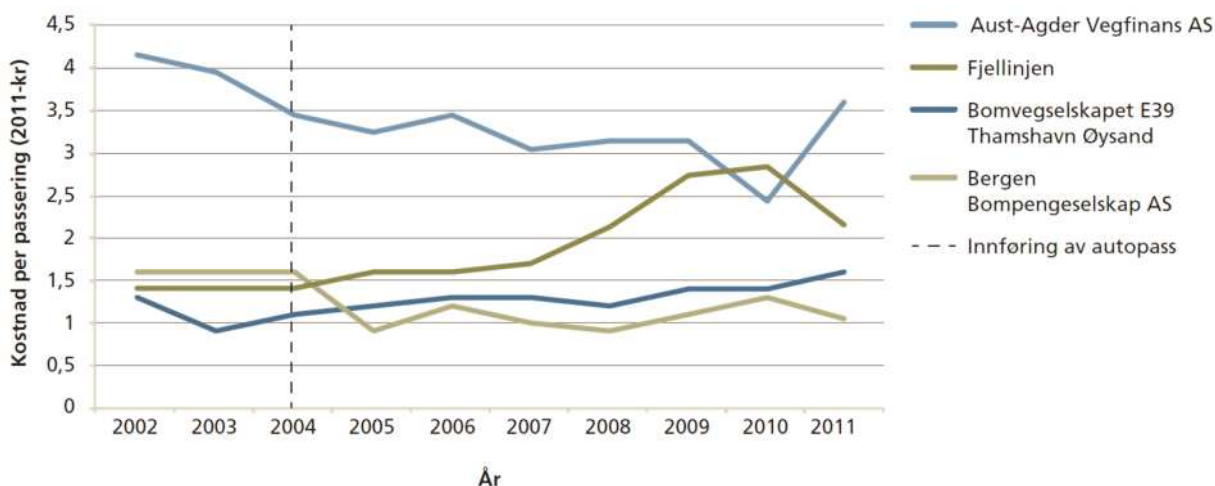
Eksempel: Bergen Bompengeselskap hadde i 2012 en approksimert⁵³ rente på 2,5 %. Hvis alle selskap kunne oppnå den samme renten, ville dette medført en innsparing på 45 MNOK pr år i 2012.

8.1.3 Driftsoppgaver

Det eksisterer i følge Riksrevisjonen et økonomisk forbedringspotensial i selve innkrevingen. Bompengeselskapene i Hordaland inngår avtaler om drift og eventuelle andre tjenester med driftsselskapene etter en offentlig anbudskonkurranse. Konkurransen medfører en markedsprising av disse tjenestene. På grunn av store forskjeller mellom regnskapsføring og passeringstall er det utfordrende å beregne kostnad pr passering. Det er også naturlig at selskaper med stor trafikk har lavere kostnader pr passering, slik at det er vanskelig å si noe om kostnadsnivået er spesielt høyt, og derved representerer et innsparingspotensial.

PwC har drøftet modell for egenregi og for konkurranseutsetting i kapittel 6. Vår anbefaling er at det regionale bompengeselskapet i Hordaland viderefører praksisen på Vestlandet, som er å konkurranseutsette så mange driftsoppgaver som mulig. Dette betinger at det eksisterer reell konkurranse i markedet, noe flere har vært bekymret for at ikke er tilfelle. Alternativ er drift i egenregi, noe PwC prinsipielt har lav tro på og som i følge riksrevisjonen er betydelig dyrere enn konkurranseutsetting.

Tall fra Riksrevisjonen viser at det er store regionale forskjeller, dvs. forskjeller mellom blant annet selskaper som har drift som en del av virksomheten og selskaper som har outsourcet driftsoppgaver.



Figur 15: Tall fra Riksrevisjonens rapport, kostnader pr passering⁵⁴

Hvis et regionalt selskap kun skal inngå driftsavtale med én operatør, vil dette kunne medføre en monopolsituasjon, slik at det er utfordrende å få en priskonkurranse på tjenestene. Det er derfor hensiktsmessig at et regionalt bompengeselskap kan benytte flere operatører. Hvis et regionalt bompengeselskap skal gå ut av eksisterende avtaler og tegne en ny avtale, vil det oppstå transaksjonskostnader ved å gå ut av gjeldende avtaler og i prosessen med å tegne nye avtaler.

Eksempel: Fatlatunnelen sparte en million årlig på drift ved bytte av driftsoperatør. «Dei to selskapa som tevla om ein treårig kontrakt på driftssida var den dåverande operatøren Bro- og tunnelsskapet A/S og Vegamot A/S, som vann kontrakten. Anbudsrunderen fekk som resultat at kostnaden med å drifta bomstasjonen på kommunegrensa mellom Leikanger og Sogndal vart halvert» Kilde: Sogn avis⁵⁵.

⁵³ Approksimert rentekostnad, se fotnote 23

⁵⁴ Fra Riksrevisjonens undersøkning av bompengeforvaltningen, Dokument 3:5 (2012-2013), pp 39. Kilde er 2002–2009 Hovedbomp, oppfølgingsskjema 2010 sendt inn til Vegdirektoratet, for 2011 har bompengeselskapa rapportert økonomisk informasjon til Riksrevisjonen

⁵⁵ http://www.sognavis.no/lokale_nyhende/article7081123.ece

8.1.4 Honorar og lønn

Kostnader knyttet til daglig ledelse, styre, regnskap og revisjon er svært lave sammenlignet med andre kostnader i selskapene. Et regionalt selskap vil medføre at antallet styre og administrasjonsfunksjoner blir betydelig redusert og gir en innsparing i lønn og honorar. PwC har anbefalt at styret bør settes sammen med en hovedvekt av eksterne styremedlemmer, som trolig forventer høyere honorar. Et regionalt foretak vil sannsynligvis være mer effektive på overnevnte punkter, men den totale sparte summen vil være begrenset.

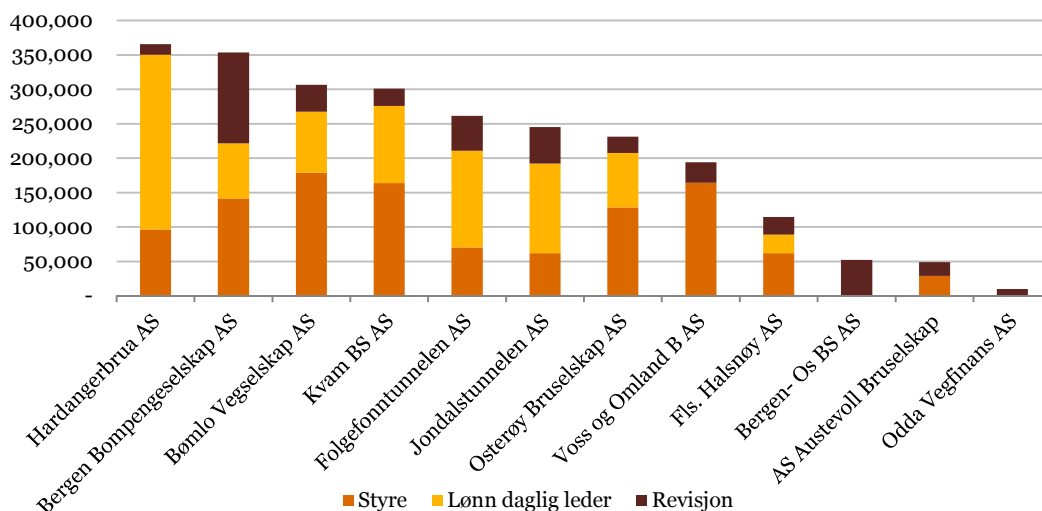
PwC vil anbefale at styret i et regionalt selskap har rett kompetanse og erfaring knyttet til drift av bompengeselskap, finansiering og offentlige prosesser. PwC mener at Hordaland fylkeskommune bør utpeke et styre for et fylkeseid regionalt bompengeselskap med flertall av eksterne styremedlemmer. Dette vil kunne medføre noe høyere kostnader i styrehonorar, men antallet styremedlemmer vil gå betydelig ned ved at det kun blir etablert ett styre.

Flere av selskapene i Hordaland benytter innleid arbeidskraft/tjenestekjøp som ikke er bokført som lønn (ført under andre driftskostnader). PwCs analyser viser at styre-, lønn- og revisjonskostnader utgjør 0,4 % av inntekter og 3,1 % av driftskostnadene eks. avskrivninger. Dette er betydelig lavere enn tilsvarende kostnader i landsgjennomsnittet (Se Figur 12).

Kostnad	Kost pr 2012 regnskap i Hordaland
Samlede Styrekostnader:	1,096 MNOK
Samlede Lønnskostnader:	0,912 MNOK
Samlede Revisjonskostnader:	0,477 MNOK

Figur 16: styre, lønn og revisjonskostnader bompengeselskap i Hordaland 2012⁵⁶

Styre- Lønn- og Revisjonskostnader



8.1.5 Inntektstap og manuell bildebehandling

Riksrevisjonen peker på at det er mulig å øke inntektene i bompengeselskapene uten å øke selve prisen. Spesielt trekkes følgende frem av Riksrevisjonen i deres undersøkelse⁵⁷ av bompengeforvaltningen:

- Svakheter ved den tekniske løsningen fører til inntektstap. Med dette mener Riksrevisjonen feil i eller for lav kvalitet på innkrevningssystemet
- Svakheter ved vedlikeholds- og driftstjenestene har ført til lavere inntjeningssevne. Nye avtaler som minimerer brudd i drift som skyldes manglende vedlikehold trådte i kraft fra og med 1. juni 2012
- Kun ett av fire utenlandske kjøretøy uten avtale gjør opp for seg

⁵⁶ Lønnskostnad er eksklusive arbeidsgiveravgift

⁵⁷ Riksrevisjonens undersøkelse av bompengeforvaltninga. Dokument 3:5 (2012-2013)

- Det blir i liten grad kontrollert hvorvidt kjøretøyene har riktig abonnement, som f.eks. tyngre kjøretøy med brikke for lett kjøretøy

PwCs egne analyser av bompengeselskapenes regnskap fra 2012 viser at tap på fordringer utgjør en stor del av selskapenes kostnader. Bergen Bompengeselskap kostnadsførte i 2012 17 MNOK i tap på fordringer. Ettersom det årlig er ca. 50 millioner passeringer i bompengeringen i Bergen utgjør dette derfor ca. 0,34 øre per passering. I forhold til selskapets omsetning på 413 MNOK i 2012 utgjør tapet 4,2 % av inntektene. Selskapene opplyser i varierende grad om tap på fordringer gjennom regnskapene. Dersom tallene fra Bergen er representativ for hele Hordaland, er inntektstapet på rundt 25 MNOK i bompengeselskapene i fylket⁵⁸.

PwC kjenner ikke til sammensetningen av posten "Tap på fordringer" i Bergen Bompengeselskap for regnskapsåret 2012. Basert på våre samtaler med bompengeselskaper og andre interessenter i bompengeforvaltningen er det likevel nærliggende å tro at tap på fordringer skyldes både kvaliteten på vegkantutstyret og at trafikanter ikke betaler for seg.

Dersom et kjøretøy kjører gjennom bompengestasjonen og ingen Auto PASS brikke blir registrert, tas det bilde av kjøretøyet før og etter passering. I konkurransegrunnlaget⁵⁹ for drift av Bompengeringen i Bergen for 2010 ble det anslått en total mengde på 21 millioner bilder per år, som utgjør 10,5 millioner passeringer. Vi har ikke funnet informasjon som antyder hvor mange bilder som blir behandlet manuelt i Bompengeringen i Bergen. I en artikkel på budstikka.no fra 2010 kommer det likevel frem at kameraene i Fjellinjen leser 70 % av skiltene automatisk om sommeren, og ca. halvparten om vinteren⁶⁰. Vi har ikke informasjon som tilsier at systemet er blitt bedre mellom 2010 og dagens dato. Dersom vi legger til grunn at systemet klarer å lese 70 % av skiltene året rundt i Bergen tyder det på at ca. 6 millioner bilder blir manuelt behandlet per år. Det er klart at et slikt volum er vesentlig kostnadsdrivende.

Økt brikkebruk blir av samtlige aktører i bompengeforvaltningen pekt på som den viktigste faktoren for økt lønnsomhet. Riksrevisjonen gjennomførte i sin rapport om bompengeforvaltningen en regresjonsanalyse hvor det ble vist en sammenheng mellom andel brikkebruk og riksrevisjonens definisjon på effektivitet⁶¹. Det er liten tvil om at økt brikkebruk reduserer antallet automatiske og manuelle bildebehandlinger og således er effektivt. Økt brikkebruk vil likevel ikke redusere tapte inntekter som oppstår ved at identifiserte trafikanter ikke betaler. Samtidig vil økt brikkebruk sannsynligvis lede til flere rabatterte passeringer. Inntekten fra trafikanter som ville betalt uten brikke, vil reduseres dersom brikke blir pålagt i alle kjøretøy.

Vegtrafikkloven ble i 2013 endret ved Stortingsproposisjon 80 L. (2012-2013). Den endrede loven tredde i kraft 1.1.2014 og pålegger alle tyngre kjøretøy over 3,5 tonn å bruke en betalingsbrikke som er kompatibel med innkrevningssystemet i Norge⁶². Lovendringen kommer på bakgrunn av bekymringer om konkurransesituasjonen i transportnæringen i Norge, hvor bransjeorganisasjoner tidligere har henvist til utenlandske transportfirmaer som spekulerer i å unndra bompenger⁶³. Lovendringen medfører ikke mulighet til å innføre obligatorisk betalingsbrikke for alle typer kjøretøy, herunder personbiler. Et påbud om betalingsbrikke i alle kjøretøy ville sannsynligvis ha redusert kostnadene i bompengeselskap, men vil vanskelig kunne innføres i dagens ordning samtidig som anonymitet og kravet om personvern hensynstas.

Svakheter ved vegkantutstyr og tilhørende sentralsystem, samt trafikanter som ikke betaler er problemstillinger som vil videreføres i et regionalt selskap. Det regionale selskapet kan likevel begrense inntektstapet ved å oppfordre til og tilrettelegge for økt brikkebruk. Statens Vegvesen har alene ansvaret for markedsføring av bompengeselskapet, men vi ser ingen grunn til at et regionalt bompengeselskap ikke skal kunne opplyse om fordeler ved bruk av Auto PASS. Et annet alternativ er å øke passeringsprisen for trafikanter uten brikke til et nivå tilsvarende merkostnaden de påfører bompengeselskapet.

⁵⁸ Austevoll Bruselskap er holdt utenfor da selskapet krever inn via fergebilletten

⁵⁹ Se <https://kgv.doffin.no/app/docmgmt/downloadPublicDocument.asp?DVID=208798&FMT=1&AT=15&ID=35440>

⁶⁰ Se <http://www.budstikka.no/nyheter/skitne-skilt-kan-koste-1.4508798>

⁶¹ Riksrevisjonens undersøkelse av bompengeforvaltninga Dokument 3:5 (2012-2013), Tabell 11

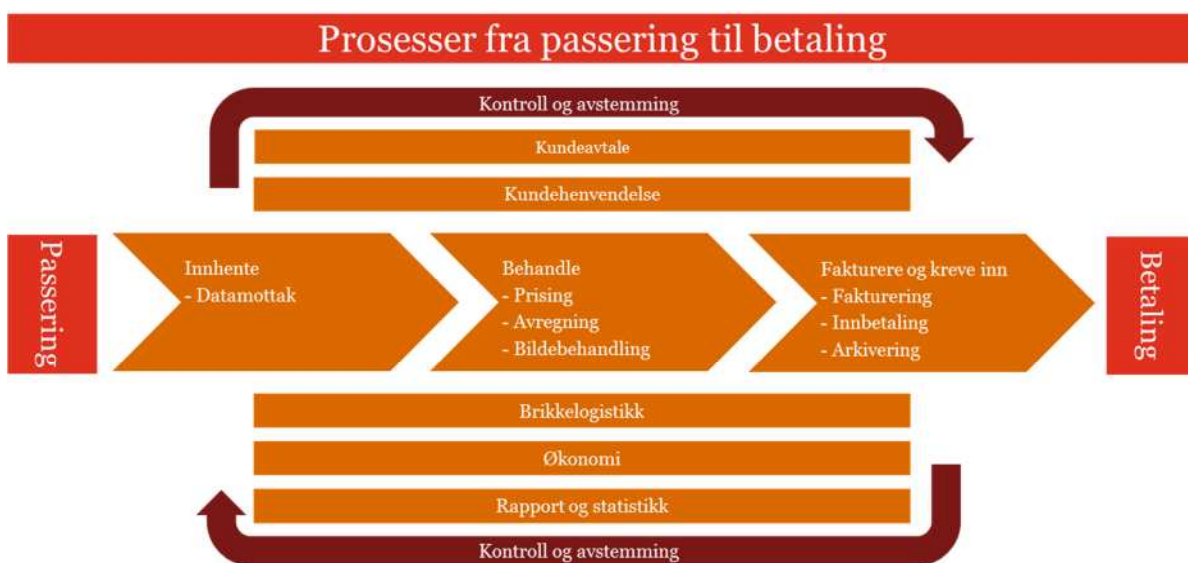
⁶² Se <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Saker/Sak/?p=56776>

⁶³ Se <http://www.regjeringen.no/nb/dep/sd/dok/regpubl/prop/2012-2013/prop-80-l-20122013/5.html?id=717640>

8.1.6 Øvrige kostnader

Kostnader knyttet til leie og utvikling av sentralsystem, vegkantutstyr, og vedlikeholds- og serviceavtalen knyttet til denne er ikke nevnt i Vegdirektoratets rapport. PwC har ikke tilgang til dokumentasjon av dette kostnadselementet, og kan således heller ikke vurdere potensielle konsekvenser eller muligheter knyttet til disse kostnadene.

IBM er valgt som leverandør av nytt sentralsystem ettersom avtaleperioden med CS Norge utgår 1. november 2014. I anbudsdokumentene som er tilgjengelige på doffin⁶⁴, vises det til klare forbedringsområder som ønskes utbedret i det nye systemet. Blant annet skal det nye systemet gi mulighet til å redusere driftskostnadene i de største bompengeringene i Norge med 10 %. Kostnaden for systemet er kontraktsfestet til ca. 190 MNOK som dekkes av bompengeselskapene gjennom bompenger.



Figur 17: Figuren viser hvilke deler av bompengeprosessen som blir en del av det nye sentralsystemet.

8.2 Organisatoriske muligheter

PwC anbefaler at et regionalt selskap innehar roller som beskrevet ihht. kap. 7.1.1 og 7.1.2. Organisasjonen beskrevet i kapittel 6 vil være slank nok for å holde kostnadsnivået i selskapet lavt, og frigjøre styre og ledelsesressurser i andre bompengeforetak. Et regionalt foretak vil kun ha en daglig leder og ett styre til sammenligning med alle rollene i bompengeselskapene i Hordaland i dag. Det er likevel vanskelig å identifisere store gevinster ved å slå sammen administrasjonen, da de totale lønnsutgiftene i bransjen er relativt lave.

Rollen som daglig leder og styremedlem i det regionale bompengeselskapet vil kreve kompetanse og erfaring fra bompengebansjen, og det kan være nødvendig med høyere lønn- og styrehonorar enn tilsvarende i eksisterende bompengeselskaper.

En annen organisatorisk gevinst er frigjøringen av ressurser. Et regionalt foretak med kun ett styre og en daglig leder vil føre til at det ikke er det samme behovet for bemanning som i dagens bompengeforvaltning. Dette frigjør tid de aktuelle personene (nåværende styremedlemmer og administrativt personale) kan bruke i annen verdiskapende aktivitet.

Kontinuitet og kompetanse er viktige ikke-økonomiske gevinster. Et regionalt bompengeselskap som har en visjon og en strategi om å holde kostnadsnivået lavt vil kontinuerlig jobbe for å forbedre seg, og opparbeidet kompetanse i et prosjekt kan overføres til det neste.

⁶⁴ Anbudsdokumenter kan hentes på <https://kgv.doffin.no/ctm/Supplier/Documents/Folder/9889>

8.3 Standardiserte rabattavtaler

I bompengeforvaltningen i Norge i dag finnes det flere priser, rabattavtaler og fritaksordninger selv innenfor det samme bompengeprojektet.

Dagens rabattavtaler gir høye rabatter til alle med avtale med bompengeselskapet, og en liten rabatt til alle med Auto PASS-brikke. De ulike rabattmulighetene fastsettes per prosjekt, slik at disse er forskjellige mellom prosjekter alt ettersom hva bompengeselskapet og Statens Vegvesen har blitt enige om. I tillegg til rabattordningene finnes det en rekke fritaksordninger for enkelte brukere eller grupper av brukere basert på hvor de er bosatt. Eksempelvis har det vært diskutert om personer bosatt nær kommunegrensen mellom Bergen og Os på Fanafjellet skal slippe å betale bompenger når nye E39 skal bygges mellom Bergen og Os⁶⁵.

De mange ulike rabattavtalene og fritaksordningene kan være kostnadsdrivende å administrere, og er uoversiktlig for brukerne. En felles rabattstruktur uavhengig av pris for alle bompengeprojektene i Hordaland, kan medføre en økonomisk gevinst og forenkling for brukerne, spesielt dersom utstederrollen slås sammen i ett selskap. Dersom denne er slått sammen kan man ha en avtale hvor man forskuddsbetaler for samtlige bomstasjoner i det regionale foretaket, og samme rabatt uavhengig av hvilke bomstasjon man kjører gjennom.

Selv om standardisering av rabatter og fritaksavtaler kan føre til en økonomisk gevinst og forenkling i bompengeforvaltningen totalt i Hordaland, må man ta hensyn til at en slik standardisering i noen tilfeller kan medføre ulemper for enkelte grupper. Intensjonen med passeringspriser med høye rabatter er å forbedre lokal forankring og engasjement i forbindelse med bompengeprojektet. Rabatter opp til 50 % er ikke uvanlig. I praksis betyr dette at gruppene som bruker vegprosjektet mest er de som betaler minst per passering.

PwC vil anbefale at eiere av et regionalt selskap vurderer den økonomiske gevinsten av å standardisere rabattavtalene og fritaksordninger mot ulempen det vil medføre for enkelte brukergrupper.

8.4 Andre konsekvenser

Sammenslåing av eksisterende bompengeforetak i Hordaland til et regionalt foretak vil også medføre andre muligheter og gevinster. Eierne og andre interessenter vil kun ha et selskap og et styre å forholde seg til, noe som vil bedre kommunikasjon mellom eiere, Staten ved Statens Vegvesen, styre og selskapets ledelse. Det har kommet frem i samtaler med interessenter i dagens bompengeforvaltning at denne kommunikasjonen i noen tilfeller har vært svak.

En annen konsekvens er at innbyggerne i fylket vil kun ha en aktør å forholde seg til. Riksrevisjonens analyser av bompengeforvaltningen⁶⁶ viser at den største lønnsomhetsfaktoren er økt bruk av Auto PASS brikker. En sammenslåing av profil og utstederfunksjon i et regionalt bompengeselskap kan på sikt føre til økt bevissthet av bompengeselskapet i regionen, og dermed økt brikkebruk. Et potensielt hinder for en felles utsteder funksjon er at brikkene per dags dato er knyttet opp til hvert enkelt bompengeselskap med tilleggsavtaler i andre selskap. PwC har ikke vurdert forutsetninger for eller andre konsekvenser ved sammenslåing av utstederfunksjonen i denne rapporten.

Da de eksisterende bompengeselskapene vil inngå som prosjekter i et regionalt foretak vil det bli lettere å sammenligne prosjekter. Grunnet varierende praksis i bruk av regnskapsprinsipper og rapportering har det tidligere vært vanskeligere å sammenligne bompengeselskaper. Et felles regnskap hvor hvert prosjekt inngår ved bruk av de samme prinsippene vil gjøre det mulig å sammenligne prosjekter i større grad enn i dag. Dette er kommentert nærmere i kapittel 9.

Flere bompengeselskap har i samtaler med PwC pekt på behovet for en lokal forankring. Bompengeprojektene driftes frem av lokale initiativ, som forankres politisk og med andre næringsaktører i området. Bompengeprojektene vil uansett være lokale, de vil påvirke et lokalmiljø. Anlegg, broer, veier, tunneler og bomstasjoner må geografisk tilpasses, og det vil være lokale interessenter med lokal kompetanse og mening om dette. Dette vil være viktig i etablererfasen og anleggsfasen i prosjektet, men mindre viktig i driftsfasen. Et regionalt selskap vil ha ledelse og styre med mindre grad av lokalt tilknytning og eierskap.

⁶⁵ Se <http://www.fanaposten.no/nyheter/Lover-bompengefritt-Nordvik-83016.html>

⁶⁶ Riksrevisjonens undersøkning av bompengeforvaltninga, 11. desember 2012

9 Regnskapsmodell

9.1 Regnskapsmodell for å forhindre kryssysidiering

9.1.1 Prinsipp

Kritiske målsettinger for en regnskapsmodell for bompengeprosjekter er:

1. Nytteprinsippet
2. Bedre og mer konsistent informasjon til brukerne av regnskapene

Nytteprinsippet er nærmere omtalt i Vegdirektoratets rapport av 10. desember 2012, Anbefaling om regionale bompengeselskaper, pkt. 3.2:

"Nytteprinsippet er i sin tid vedtatt av Stortinget, og utgjør et dobbelt prinsipp om at de som har nytte av bruk av bompengene skal betale og de som betaler skal ha nytte. Nytteprinsippet kan bare gjennomføres dersom bompengene i ett bomprosjekt holdes helt atskilt fra bompenger i andre bompengoordninger."

Ulik anvendelse av regnskapsprinsipper, ulik rapportering og dårlig styringsinformasjon i disse er påpekt av Riksrevisjonen etter gjennomgang av regnskaper i ulike selskaper. Slike forskjeller gjør det utfordrende å sammenligne regnskapene med hverandre og også mer ressurskrevende for sentrale brukere som eier(e), Statens Vegvesen, Vegdirektoratet og Samferdselsdepartementet. Ved at alle bompengeprojektene organiseres i ett selskap eller får én og samme eier, vil en tilfredsstillende og enhetlig rapportering enkelt kunne oppnås. Regnskapsføring, regnskapsprinsipper og rapporteringsmetode vil da følge samme mal.

Vegfinansieringsselskapenes interesseorganisasjon, Norvegfinans, har utarbeidet en mal/veileder for regnskapsføring i selskapene. Målet med veilederen er å gi anbefalinger om retningslinjer for bokføringsarbeidet og utarbeidelsen av årsregnskap med utgangspunkt i Regnskapsloven, norske regnskapsstandarder og god regnskapsskikk i Norge. Veilederen har også som mål å øke likhet i regnskapsføring og bruk av prinsipper mellom selskapene. Veilederen er utarbeidet av en bredt sammensatt arbeidsgruppe. Norvegfinans har oppfordret sine medlemmer om å ta denne i bruk fra 2013.

Veilederen fra Norvegfinans omtaler og dekker utfyllende både klassifisering av inntekter og kostnader, regnskapsmessig behandling av tap på krav, innkrevingsrett og avviklingskostnader, varige driftsmidler og lån og rentesikring og har i tillegg forslag til regnskapsoppstilling og noteinformasjon med vedlagt eksempelregnskap.

Bruk av veilederen vil på en god måte kunne oppfylle formålet om bedre og mer konsistent informasjon til brukerne. Vi anbefaler at denne veilederen legges til grunn for regnskapsføringen av bompengeprojekter og har ikke funnet det hensiktsmessig å diskutere de forholdene som er omtalt i denne noe nærmere. Veilederen er lagt ut på Norvegfinans sine hjemmesider⁶⁷.

Veilederen diskuterer ikke nytteprinsippet, herunder fordeling av eventuelle felleskostnader eller utfordringer knyttet til kryssubsidiering. Disse forholdene har vi derfor gått nærmere inn på. I tillegg har vi tatt inn noen mer utfyllende kommentarer til kontoplanen enn det Veilederen har gjort.

⁶⁷ <http://www.norvegfinans.com/sitefiles/1/VeilederRegnskapsforingbompengeselskap-NorvegfinansVersjon13.pdf>

9.1.2 Fordeling av kostnader

De aller fleste av både inntekter og kostnader i et bompengeselskap er direkte kostnader tilhørende det underliggende prosjekt. Basert på PwCs gjennomgang av bompengeselskapenes årsregnskaper for 2012, utgjør indirekte kostnader i sum kroner 2,5 MNOK og relativt sett en begrenset del (3,1 %) av totale kostnader eksklusive avskrivninger i selskapene⁶⁸. Indirekte kostnader omfatter typisk regnskapsføring, lønn, revisjon, husleie og generelle administrasjonskostnader.

Enten flere prosjekter organiseres i samme juridiske enhet, som i en prosjektmodell, eller i separate juridiske enheter med samme eier, som i en konsernmodell, oppstår spørsmålet om hvordan slike indirekte kostnader skal fordeles på de ulike enhetene på en rettferdig måte. For denne diskusjonen har det ingen betydning om de felles indirekte kostnadene oppstår i samme juridiske enhet eller i et eventuelt eierselskap; kostnadene kan uansett bare dekkes av bompengeinntektene i de prosjektene som kostnadene er til nytte for.

De indirekte kostnadene kan tenkes fordelt på ulike måter; herunder som en funksjon av

- passeringer
- passeringer i kombinasjon med andel av brikke benyttet
- en minimumssum og en variabel del avhengig av antall passeringer
- lånestørrelse
- omsetning

Det er imidlertid ikke gitt at de indirekte kostnadene har en direkte sammenheng med antall passeringer eller andre variabler. Passeringene vil håndteres av driftsselskapet og ikke nødvendigvis påvirke kostnadene eksempelvis til regnskapsføring og revisjon. Et rettferdig og dekkende grunnlag for fordeling av disse kostnadene er vanskelig å finne og vil også være ressurskrevende å ajourføre.

Feil fordeling av kostnadene vil i teorien kunne føre til at noen bompengeprojekter på bekostning av andre nedbetales hurtigere og at trafikantene tilhørende ett prosjekt urettmessig betaler kostnader som tilhører andre prosjekter.

På bakgrunn av kostnadenes art og omfang og det faktum at administrasjonen tenkes sentralisert og er felles for alle de regionale bompengeprojektene, er vår anbefaling at disse kostnadene fordeles proratarisk mellom de ulike prosjektene. Dog må det enkelte prosjekts andel av kostnader stå i forhold til hvor stor del av regnskapsperioden (antall måneder) prosjektet har vært del av det felles selskapet.

På bakgrunn av de relativt sett begrensede kostnader vi her snakker om, vil kostnaden ved å etterstrebe en 100 % nøyaktig og "riktig" fordeling av de indirekte kostnadene høyst sannsynlig overstige den samfunnsmessige nytten dette vil føre til og derigjennom påføre prosjektene unødvendige administrasjonskostnader. Vi mener derfor at en samfunnsmessig er tjent med en løsning der en heller må akseptere at noen mindre skjevfordelinger av lavere kostnader vil kunne skje mellom prosjekter enn en nøyaktig fordeling av en høyere kostnadsbase.

9.1.3 Hvordan unngå kryssubsidiering

Ved bruk av konsernmodell regnskapsføres prosjektene som kjent i separate, juridiske enheter, mens det sentrale i en prosjektmodell er at de ulike bompengeprojektene regnskapsføres separat som egne prosjekter eller avdelinger i samme juridiske enhet. I et regnskapssystem som skal håndtere flere prosjekter i samme selskap, sikres riktig tilordning til prosjektene ved at alle kostnader og posteringer påføres en forhåndsdefinert prosjekt- eller avdelingskode unik for det enkelte bompengeprojekt (eksempelvis et tall). Denne koden blir én dimensjon i kontostrengen, dvs. de opplysningene som må registreres for at posteringen skal finne sin rettmessige plass i regnskapene. Koden styrer med andre ord tilordningen av de ulike posteringene til riktig bompengeprojekt. Prosessen med å påføre bilagene den riktige kontostrengen, konteringen, skal dekke alle nødvendige og pliktige opplysninger for den aktuelle transaksjonen.

⁶⁸ Denne størrelsen er kun identifiserte indirekte kostnader. PwC antar at annen driftskostnad i selskapene inneholder flere indirekte kostnader, men disse kan ikke identifiseres

Konteringen vil også sikre sporing av de ulike transaksjonene ved at en i regnskapssystemene kan legge inn forutsetninger som identifiserer hvem som har bokført de ulike transaksjonene.

Nødvendige dimensjoner for kontering vil være:

- Kontonummer
- Kontonavn
- Bilagsnummer
- Transaksjonsdato
- Regnskapsperiode (måned)
- Avdeling – bompengeprojekt for prosjektspesifikk kostnad; felleskostnader føres på egen avdeling
- Beløp
- Mva.kode (kun for rapporteringsformål – ikke mva.registrert)
- Forklaring/tekst

Indirekte kostnader vil i en slik modell måtte legges inn med en egen kode, hvor fordelingen på de ulike prosjektene er forhåndsdefinert og styregodkjent. Fordelingen vil da ivaretas via den konteringen som defineres på denne type kostnader. Idet fordelingsnøkkelen er registrert, vil ikke fordelingen kunne endres uten at noen med autorisasjon til dette gjør endringer i styringsparameterne i regnskapssystemet. Slike endringer bør selvsagt logges og kan følges opp av andre i etterkant både internt i organisasjon og av eventuell ekstern, uavhengig part/revisor.

Trafikantene og det offentlige har en opplagt interesse i at konteringen er nøyaktig og riktig slik at nedbetalingen av de enkelte bompengeprojektene er i tilfredsstillende samsvar med underliggende realiteter og trafikkutvikling. Vi vil anbefale en kontroll, dokumentert via en attestasjon på bilagene, av at posteringene gjøres på riktig prosjekt, slik at selskapets ledelse i god tro kan utarbeide regnskaper som reflekterer resultatene og den finansielle situasjonen i hvert enkelt bompengeprojekt på en tilfredsstillende måte. En slik kontroll vil og bør kunne innarbeides i den interne kontrollen knyttet til regnskapsføringen, enten denne er utført av egne ansatte eller satt bort til et eksternt regnskapskontor. Vi vil likevel anbefale at dette etterprøves av en uavhengig revisor slik at eventuelle bevisste feilkonteringer kan avdekkes. Denne uavhengige revisoren bør ikke bare revidere regnskapet for hele selskapet, men også spesifikt uttale seg om prosjektrengskapene for de enkelte bompengeprojektene i den grad prosjektmodellen er lagt til grunn. En slik forventning bør innarbeides i engasjementsavtalen med vedkommende revisor.

Bruk av en uavhengig revisor i en prosjektmodell vil kompensere for at det ikke vil være hensiktsmessig å sikre vanntette skott i regnskapsføringen mellom de ulike prosjektene. Vanntette skott kan bare oppnås ved at forskjellige personer har bokføringsadgang til de ulike prosjektene, og da bare ett enkelt prosjekt hver. I sum vil dette kreve en langt større organisasjon og tilhørende kostnader enn hva som kan oppnås gjennom en etterfølgende, uavhengig revisjon.

Finanskostnadene er p.t. bundet opp i separate låneavtaler for de enkelte prosjektene og vil således kunne henføres direkte til de underliggende prosjektene. I den grad det inngås felles låneavtaler for flere prosjekter, må lånekostnadene fordeles proratarisk på de ulike prosjektene.

Kostnader knyttet til bruk av driftskonti (gebyrer/transaksjonskostnader, kapitalkostnader) vil følge den underliggende transaksjonen og via dette tilordnes riktig prosjekt. Det forutsettes her at det opprettes separate driftskonti pr prosjekt, men at betingelsene for kontiene for alle bompengeprojektene kan samordnes på grunn av felles eierskap og derigjennom en høyere aktivitet og bedre forhandlingsposisjon overfor leverandører av banktjenester. Kostnader knyttet til en eventuell prosjektuavhengig driftskonto bør fordeles på de ulike prosjektene på lik linje med andre indirekte kostnader.

Det bør i begrenset omfang være aktuelt med overføringer/flyt mellom de ulike bompengeprojektene, men kjøp av tjenester på tvers av prosjekter må prises til markedsmessige betingelser slik at ikke noen bompengeprojekter subsidierer andre. Dersom dette innebærer å delta i allerede eksisterende avtaler, må prisen regulert i avtalen også legges til grunn for overføringer/flyt mellom de involverte partene.

9.1.4 Kontoplan

Én, felles kontoplan må opprettes og benyttes for alle bompengeprojektene. Dersom alle prosjektene inngår i samme juridiske enhet, vil dette automatisk oppnås ved at alle prosjektene inngår i samme hovedbok og saldobalanse. Det vil dermed bare være dimensjonen Avdeling/bompengeprojekt som vil være forskjellig i de ulike prosjektene i konteringen.

Norvegfinans deler i sin veileder driftsinntektene inn i to arter; Passeringsinntekt og Andre driftsinntekter; og driftskostnadene inn i fem ulike arter; Lønnskostnader, Administrasjonskostnader, Innkrevingskostnader, Tap på krav og Avskrivninger. I tillegg kommer finansinntekter og finanskostnader. I denne inndelingen, som vi har funnet hensiktsmessig, anbefaler vi å legge til grunn den veletablerte standarden i Norsk Standard Kontoplan, NS 4102. Nødvendige konti kan ved hjelp av denne opprettes innenfor de ulike inntekts- og kostnadsartene slik at alle artene er sortert på en strukturert og oversiktlig måte med forhåndsdefinerte kontonumre velkjent for profesjonelle regnskapsførere og -brukere.

9.2 Prosjektmodell for Hordaland

I det følgende har vi illustrert hvilke beløpsstørrelser regnskapet for et sammenslått selskap ville hatt for 2012. Illustrasjonen er basert på årsregnskapene for 2012 for bompengeselskapene i fylket, med unntak av Osterøy Bruselskap AS og Folgefonntunnelen AS, som er utelatt i sammenstillingen.

Selskapene har noe ulik klassifisering og/eller benevning på ellers like poster i sine årsregnskaper, men dette er ikke korrigert i illustrasjonen nedenfor. Illustrasjonen er heller ikke basert på ensartede regnskapsprinsipper, for eksempel for passeringsinntekter, og klassifiseringen er således noe upresis. Selv om ulik praksis i forskjellige selskaper er uheldig ved sammenligning og sammenstilling av regnskapsinformasjon, mener vi at illustrasjonen likevel er et godt bilde på aktiviteten i ett, fylkeskommunalt bompengeselskap for Hordaland slik denne var i 2012.

Egenkapitalen i det sammenstilte regnskapet er en sum fra de ulike selskapene. Nivået på innskutt egenkapital er ikke tilpasset et eventuelt fremtidig fylkeskommunalt selskap og det er vil ikke være naturlig at et slikt selskap har opptjent egenkapital på nivå med det som her er tilfelle.

Avslutningsvis i dette kapitlet er regnskapstall for de ulike bompengeselskapene spesifisert. Denne spesifikasjonen illustrerer hvordan de ulike prosjektene vil kunne rapporteres innenfor en prosjektmodell.

Resultatregnskap

Passeringsinntekter	513,891
Annen driftsinntekt	60,538
Sum driftsinntekter	574,429
Varekostnad	1,437
Lønnskostnader	2,008
Avskrivinger	106,745
Andre driftskostnader	54,980
Sum driftskostnader	181,381
Driftsresultat	393,047
Sum finansinntekter	18,370
Sum finanskostnader	398,082
Sum netto finansposter	-379,712
Årsresultat	-1,459

Figur 18: eksempel på resultatregnskap (MNOK), basert på 2012 regnskap

Balanse	
Sum innkrevningsrett	2 443,496
Sum varige driftsmidler	130,633
Andre fordringer	3 120,502
Sum finansielle anleggsmidler	3 120,502
Sum anleggsmidler	5 694,631
Kundefordringer	33,094
Andre fordringer	32,386
Bankinnskudd	599,261
Sum omløpsmidler	664,740
Sum eiendeler	6 359,369
Sum innskutt egenkapital	3,001
Annen egenkapital	31,010
Sum egenkapital	34,011
Sum avsetninger til forpliktelser	61,580
Pantegjeld/gjeld til kredittinstitusjoner	6 000,027
Annen langsiktig gjeld	2,500
Sum langsiktig gjeld	6 064,107
Leverandørgjeld	13,594
Skyldige offentlige utgifter	0,226
Annen kortsiktig gjeld	247,431
Sum kortsiktig gjeld	261,253
Sum gjeld	6 325,358
Sum egenkapital og gjeld	6 359,369

Figur 19: eksempel på balanseregnskap (MNOK), basert på 2012 regnskap

10 Eierkonsept

10.1 Eierskap

10.1.1 Utgangspunkt

Bompengeselskapene i Hordaland er i dag organisert i egne aksjeselskap med Hordaland fylkeskommune som majoritetseier. PwC har tatt utgangspunkt i Vegdirektoratets anbefaling om aksjeselskap som selskapsform også for et regionalt bompengeselskap, og ikke utredet alternativer til dette. Dette følger også Stortingets føringer⁶⁹.

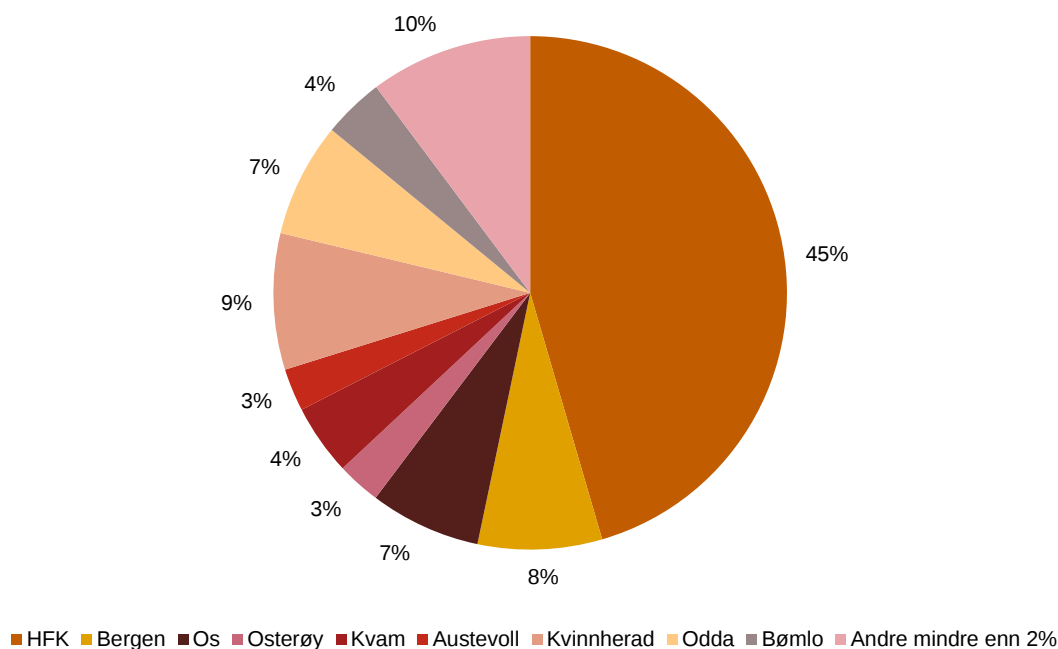
Hordaland fylkeskommune vil kreve aksjemajoritet der fylkeskommunen gir lånegarantier. Det er også vanlig at prosjektkommuner er medeiere i selskapene. Vegdirektoratet anbefaler primært fylkeskommuner, men også kommuner som eiere.

10.1.2 Eiermodeller

Eierskapet må ses i sammenheng med organisasjonsmodellen. PwC anbefaler at bompengeselskapene fusjoneres inn i et regionalt bompengeselskap, og at nytteprinsippet ivaretas gjennom en prosjektmodell. Eierskapet kan gjøre på flere måte, som beskrevet i kap 5.1

Hvis alle eksisterende eiere skulle overføres direkte gitt sin eksisterende eierandel av innskutt egenkapital inn i et nytt regionalt selskap, ville det nye selskapet hatt over 26 eiere. 17 av eierne ville hatt en eierandel på mindre enn 2 %.

Eierandeler i nytt regionalt selskap etter innskutt egenkapital , hvor 17 eiere vil ha mindre enn 2 % eierandel



Figur 20: eiermodell der dagens eiere får eierandel i regionalt selskap basert på innskutt egenkapital

Det er flere utfordringer knyttet til å videreføre dagens eiere i et eventuelt nytt regionalt bompengeselskap:

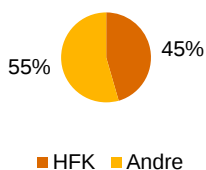
⁶⁹ St. meld. nr. 32 (1988-89) side 97 er valget av aksjeselskap begrunnet slik: "Nye bompengeselskaper bør organiseres som aksjeselskaper eller andelslag, fordi det blir stilt klare krav til oppsett og avslutning av regnskap for selskap organisert etter disse modellene."

- Hvordan skal eierandeler i nytt selskap fordeles?
- På hvilket tidspunkt skal nye prosjekter få eierandeler, og hvilke eierandel skal de få?
- Dersom prosjekter endres i omfang under livsløpet, skal eierandel også endres?

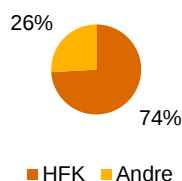
10.1.3 Videreføring av dagens eiere

En videreføring av dagens eiere av bompengeselskapene i Hordaland til et nytt, regionalt selskap byr på mange problemstillinger. Dersom de offentlige eierne av dagens selskaper kjøper ut de private, vil et regionalt selskap likevel ha 26 eiere. Selskaper med mange små eiere finner det i større grad vanskelig å ivareta alle eiernes behov, og det å enes om en felles visjon, strategi og mål for et selskap med mange minoritetseiere kan ofte være vanskelig.

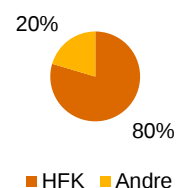
Innskutt EK



Gjeld



Inntekt



En annen problemstilling er hvordan eierandeler i ett nytt selskap skal fordeles mellom eksisterende eiere dersom de videreføres. I diagrammene til over vises eierandelene i et regionalt selskap dersom eierandeler fordeles etter innskutt egenkapital, gjeld eller inntekt. Det er fordeler og ulemper ved hver metode. Det å overføre den totale innskutte egenkapitalen vil være den mest rettferdige fordelingsmetoden, da eierandelen i det nye regionale selskapet vil tilsvare kroneverdien av eierandelen i det eksisterende foretaket. Ulempen ved denne metoden er at et fåtall bompengeselskaper har en innskutt egenkapital over 100 000 NOK. Eiere i selskaper med høyere egenkapital vil bli vektet høyere i fordeling av innskutt egenkapital. Denne fordelingsmetoden fører også til at Hordaland fylkeskommune ikke vil ha rent flertall i et regionalt selskap, men en eierandel tilsvarende ca. 45 %.

En annen måte å fordele andeler i det nye selskapet på er etter gjeld. Eierandelene i det regionale selskapet vil bli fordelt til eksisterende eiere basert på andelen i dagens selskap mot den totale bompengegjelden i det regionale selskapet. Dette ville vært naturlig dersom det var en sammenheng mellom eierandeler og garantiansvar, noe det ikke er i dag. Et annet problem er at selskaper som er delvis nedbetalt vil bli vektet lavere enn selskaper som nylig har startet opp. Fordeling etter gjeld vil derfor være problematisk, da det ikke gir et reelt bilde av kompleksiteten eller omfanget i de ulike selskapene. Hordaland fylkeskommune vil ha en eierandel lik 74 % i et regionalt selskap dersom denne fordelingsmetoden blir benyttet.

Den siste illustrerte metoden er å fordele eierandeler etter inntekter. Eierandeler i det nye foretaket vil tilsvare eksisterende selskapers inntektsandel av den totale bompengeinntekten i det regionale selskapet. Denne metoden kan rettferdiggjøres ved at det er eierne som står for den største delen av omsetningen som får høyest eierandel. Et problem med denne metoden er at inntekter kan endres underveis som et resultat av takst- eller rabattendring. En slik endring vil i så tilfelle medføre at eierandelene ikke lenger er representative og må endres. Nye selskaper vil ikke ha inntekter før innkreving, men vil nødvendigvis være en del av det regionale selskapet før innkrevingen starter. Hordaland fylkeskommune vil ha en eierandel på 80 % i et regionalt selskap som benytter inntekt til å fordele eierandeler.⁷⁰

Det er med andre ord en rekke problemer knyttet til å videreføre dagens eiere i sin helhet til det nye selskapet. Fordeling etter innskutt egenkapital er rettferdig, men Hordaland fylkeskommune vil ikke lenger ha flertall i styret. Fordeling etter de andre metodene sikrer flertall, men er problematisk med tanke på kontinuerlig justering av eierandeler.

⁷⁰ Alle eierandeler som fremkommer i kap. 8 er kalkulert fra bompengeselskapenes regnskap fra 2012.

10.1.4 Heleid av Hordaland fylkeskommune

Et selskap heleid av Hordaland fylkeskommune vil kun ha en og samme eier å forholde seg til, noe som vil forenkle selskapets tolkning av eiernes visjon, strategier, og mål for selskapet. Ansvar for å ivareta eventuelle andre interesser vil bli lagt til Hordaland fylkeskommune kontra bompengeselskapet, som skal kun være et instrument for å betjene gjelden. Selskapet vil få en sterk eier som i større grad kan aktualisere problemstillinger dagens bompengeselskaper står ovenfor. Et suksessfullt regionalt selskap krever en kombinasjon av god eierstyring, kommunikasjon, kontinuitet og kompetanse i Hordaland fylkeskommune og selskapets styre og ledelse.

Basert på drøftelsen i 10.1.3 og for å sikre kontinuitet i styre og eierskap anbefaler PwC at et regionalt bompengeselskap i Hordaland er 100 % eid av Hordaland fylkeskommune. Der andre fylker ønsker å tre inn i et samarbeid utover Hordaland anbefaler PwC at Hordaland og de aktuelle fylkeskommunene deler eierandeler etter fylkeskommunenes andel av garantier gitt for prosjektene i foretaket⁷¹. PwC tror eiere av eksisterende og fremtidige bompengeselskaper vil være villig til å gi opp sine eierandeler og gå inn i et regionalt samarbeid når en søknad er innvilget av Stortinget.

Den mest hensiktsmessige måten å løse ut andre eiere på per dags dato er å kjøpe de andre eiernes eierandeler for å så fusjonere de ulike selskapene inn i et regionalt selskap. PwC foreslår at Hordaland fylkeskommune kjøper selskapet for summen av den innskutte egenkapitalen i selskapet. Det kan være aktuelt at egenkapitalbeløpet må indeksjusteres ved salg av aksjer der innskutt egenkapital benyttes som verdi for aksjer. Når fusjonsprosessen er ferdig kan dette beløpet eventuelt tilbakeføres til Hordaland fylkeskommune ved en kapitalnedsetting i det regionale selskapet. Det vil ikke være noe juridisk behov for egenkapital utover minimumsbeløpet på 30 000 i innskutt egenkapital, men selskapets størrelse kan gjøre det ønskelig, også av politiske årsaker, med en høyere egenkapital.

10.1.5 Aksjonæravtale

PwC vil anbefale en modell med Hordaland fylkeskommune som eneeier av det regionale selskapet. Så lenge Hordaland fylkeskommune er eneeier, vil det heller ikke være behov for aksjonæravtale.

⁷¹ PwC har ikke vurdert modeller etter Statens Vegvesen – modellen, med et bompengeselskap på Vestlandet.

11 Fremdrift- og Fusjonsplan

11.1 Generell fremdriftsplan

11.1.1 Generell fremdriftsplan

Fremdriftsplanen i dette kapittelet baserer seg i stor grad på kapittel 7 i Vegdirektoratets rapport datert 5. september 2012 med tillegg 10. desember 2012. Merk at fremdriftsplanen i denne rapporten vil være for Hordaland fylkeskommune, og illustrer ikke prosessene ved Vegdirektoratet eller Samferdselsdepartementet.

Hordaland fylkeskommune må først ta en avgjørelse på hvilke selskap- og eiermodell som skal benyttes i det regionale foretaket. Det anbefales at fylkeskommunen foretar et valg knyttet til anskaffelsesstrategi ved å vurderer hvilke tjenester det regionale bompengeselskapet skal besitte selv, og hvilke tjenester som skal konkurransesettes.

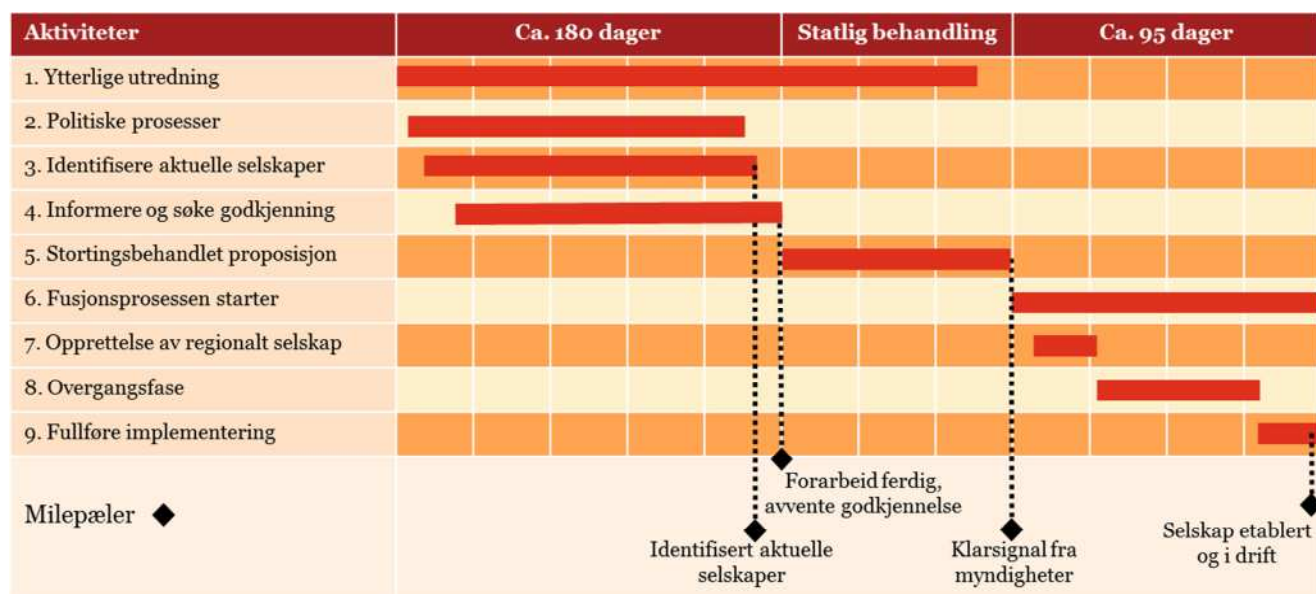
Et regionalt bompengeselskap må godkjennes av Stortinget da forutsetningene i den originale stortingsproposisjonen for bompengeprojektet vil være brutt. Prosessen ved å etablere et regionalt foretak vil derfor ligne prosessen ved å etablere et nytt bompengeprojekt. Hordaland fylkeskommune bør innhente klarsignal fra både Vegdirektoratet og Samferdselsdepartementet før en eventuell stortingsproposisjon blir fremmet av Samferdselsdepartementet.

Basert på det overnevnte samt fremdriftsplanen foreslått i kapittel 7 i Vegdirektoratets rapport datert 5. september 2012 med tillegg 10. desember 2012 ser PwC for seg følgende fremdriftsplan:

1. Hordaland fylkeskommune bør ytterligere utrede
 - a. Tekniske begrensninger og økonomiske forutsetninger for sammenslåing av utstederrollen
 - b. Økonomiske konsekvenser av å standardisere rabattavtaler og fritaksordninger
2. Hordaland fylkeskommune må gjennomføre følgende politiske prosesser
 - a. Valg av eierstrategi
 - b. Valg av selskapsmodell
 - c. Valg av anskaffelsesmodell
3. Hordaland fylkeskommune må gjennomføre formelle samtaler med andre eiere av alle bompengeselskapene i Hordaland for å kartlegge hvorvidt de er positive til et regionalt samarbeid
 - a. Prosessen må være basert på frivillighet på grunn av begrensninger i bompengeavtalen
4. Hordaland fylkeskommune informerer Vegdirektoratet og Samferdselsdepartementet om overnevnte valg og aktuelle selskaper i punkt 2 og 3, og søker klarsignal for å starte prosessen med å etablere et regionalt selskap
5. Stortinget godkjenner opprettelsen av et regionalt foretak
6. Fusjonsprosessen kan starte etter godkjenning
7. Regionalt selskap opprettes og avtaler om overdragelse inngås med eiere av eksisterende bompengeselskaper
8. Overgangsfase med en rekke aktiviteter, herunder
 - a. Flytting av kundeforhold
 - b. Flytting av avtaler, lån

9. Fullføre implementering

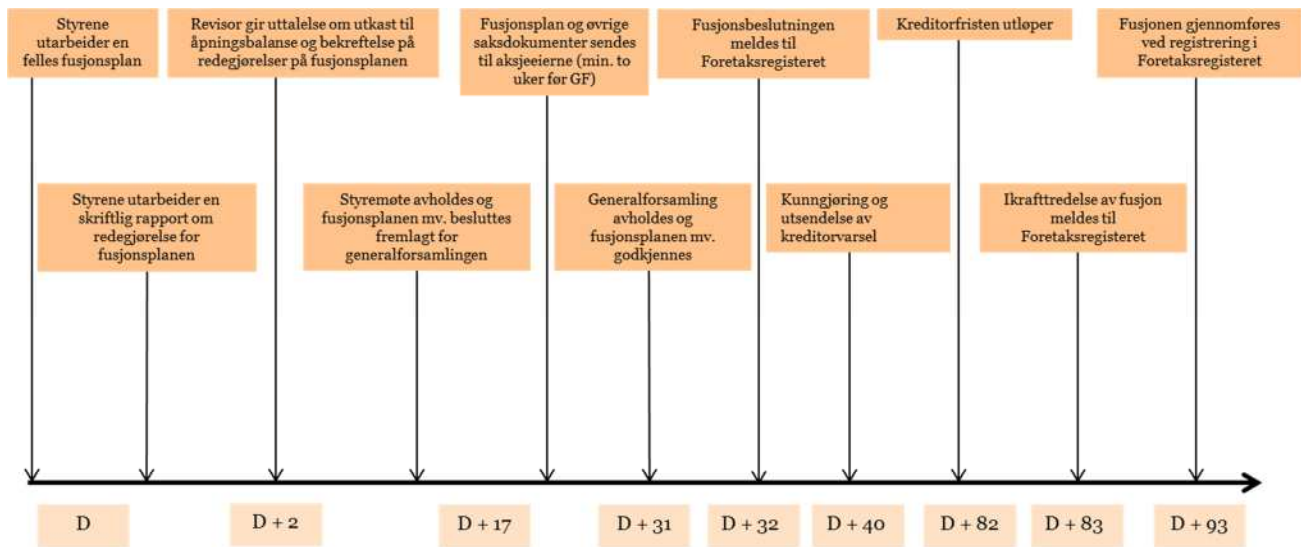
Overnevnte fremdriftsplan er illustrert i diagrammet under. Da det er enkelte aktiviteter som må gjennomføres av andre aktører og avhengigheter til disse er det vanskelig å si noe konkret om nødvendig tidsramme. Tidsperspektivet er derfor delvis utelatt fra fremdriftsplanen. Aktivitetene fra og med nummer 6 er avhengige av statlig godkjenning, og er kan derfor ikke startes før aktivitet 5 "Stortingsbehandlet proposisjon" er fullført. PwC anbefaler at også aktivitet fra og med 1 til og med 4 er fullført før fusjonsprosessen starter.



Figur 21: Fremdriftsplan

11.2 Fusjonsplan

For en eventuell fusjonsprosess har PwC utarbeidet en forenklet og tilpasset fusjonsplan for videre drøfting i dette kapittelet. En mer omfattende plan er lagt i vedlegg til denne rapport.



Figur 22: Overordnet fusjonsplan

Prosessene starter med at styrene i selskapene utarbeider en fusjonsplan som skal beskrive hele fusjonen og som vil være styrende for resten av fusjonsprosessen. Det skal også utarbeides en rapport om fusjonen og hva den vil bety for selskapene den angår. I tillegg må styrene utarbeide en redegjørelse hvor bl.a. fremgangsmåten ved fastsettelse av vederlaget for det overdragende selskapet skal omtales, og om vederlaget til aksjeeierne er rimelig og saklig begrunnet.

Revisor i det nye selskapet må velges og involveres tidlig for å gi en uttalelse om hvorvidt åpningsbalansen er satt opp i henhold til regnskapsloven, og bekrefte styrets redegjørelse for vederlaget. Styret i selskapene må godkjenne fusjonsplanen og tilhørende dokumentasjon, samt beslutte at dette skal legges frem for generalforsamlingen i selskapene.

Oversendelse av dokumentasjon må skje senest to uker før avholdt generalforsamling, og innkalling senest en uke før generalforsamling. Fusjonsplanen må godkjennes gjennom generalforsamlingen med flertall som for vedtektsendring. Beslutningen meldes til foretaksregisteret som kunngjør denne. Det løper kreditorfrist på seks uker fra kunngjøring.

Når kreditorfristen har utløpt kan fusjonen meldes gjennomført i foretaksregisteret. Fusjonen ansees som gjennomført når fusjonen er registrert i Foretaksregisteret.

PwC har identifisert følgende momenter sentralt i fusjonsprosessen:

- PwC kan gjennom våre analyser ikke se at det er finansielle hindringer for en fusjon
- Dersom Hordaland fylkeskommune er eneeier av det regionale selskapet vil det ikke være noe behov for en aksjonæravtale
- En må være oppmerksomme på evt. klausuler i avtaler som krever samtykke i forbindelse med en fusjonsprosess. Slike avtaler kan være bompengavtalen, driftsavtale, låneavtale eller rentesikringsavtale. Det må gjøres konkrete vurderinger av hver avtale for å se på muligheten for en overføring eller oppsigelse/nytegning
- Det eksisterer opptjent egenkapital i noen selskaper. Fra et verdsettelsesperspektiv er dette uproblematisk da selskapet ikke skal ha overskudd eller betale ut utbytte. Det må derfor avklares med de aktuelle selskapene hvordan denne opptjente egenkapitalen best og raskest mulig kan komme bompengebrukerne til gode.

- Dersom fusjonen skal legges til grunn regnskapsåret 2014, bør den søkes besluttet tidlig på høsten. Vanligvis er fristen for melding om beslutning om fusjon 25. september og for melding om gjennomføring av fusjon 15. desember.

11.2.1 Strategiske utfordringer knyttet til fusjonen

Flere av interessentene PwC har snakket med under utarbeidelse av denne rapporten er skeptisk til et stort og omfattende regionalt selskap. Bompengeprojekter etableres oftest som lokale, kommunale initiativ og det synes viktig at man i fortsettelsen ivaretar muligheten for dette. PwC tror at dette kan gjøres ved å la kommunene selv etablere selskaper i pådriverfasen, for å så ta dem inn som prosjekter når Stortinget har vedtatt prosjektet. For å unngå at kommuner vil oppleve at de mister lokalt eierskap til infrastruktur er det viktig å understreke bompengeselskapets instrumentelle rolle overfor eiere av dagens selskaper.

Det vil sannsynligvis også komme diskusjoner og innspill rundt forretningsadresse og styresammensetning. PwC vil ikke komme med noen anbefaling knyttet til lokalisering, men anbefaler eksterne styremedlemmer med kompetansen nødvendig for optimalt styring av et bompengeselskap, og at selskapet lokaliseres der det kan ha synergier med annen virksomhet og får tilgang på rett kompetanse.

PwC har ikke vurdert grenseoverskridende prosjekter per dags dato. Det er nærliggende å tro at flere slike prosjekter vil komme til i fremtiden. I så tilfelle bør Hordaland fylkeskommune sammen med øvrige aktører i felleskap komme frem til beste løsning for hvert prosjekt.

12 Vedlegg1: Fusjonsplan

VEDTEKTER

FOR

REGIONAL AS

(Vedtatt ved stiftelsen)¹

§ 1 Selskapets navn er Regional AS.

§ 2 Selskapet skal ha sitt forretningskontor i [.....] kommune.

§ 3 Selskapets formål.²

Selskapet har ikke som formål å skaffe aksjeeierne økonomisk utbytte og skal ikke dele ut utbytte.³

§ 4 Selskapets virksomhet.

Selskapet skal administrere innkreving av bompenger i samsvar med samtykke fra Stortinget og avtale med Statens vegvesen, jf. veglova § 27, herunder også forvaltning av bompengemidler og annen virksomhet som naturlig står i tilknytning med selskapets formål.

Selskapet sin virksomhet skal til en hver tid drives i samsvar med inngåtte avtaler med Statens vegvesen, med mulige senere endringer. Sentrale arbeidsoppgaver vil være innkreving og administrasjon av bompengemidler, låneopptak og reforhandling av låneavtaler.

Selskapet kan ikke engasjere seg i virksomhet som ikke er nevnt i § 3 eller som ikke direkte har sammenheng med innkreving av bompenger eller betjening av selskapets gjeld. Selskapet kan ikke engasjere seg i eller pådra seg utgifter knyttet til byggherrefunksjonen.

¹ Vær obs på at vedtekter kan brukes til å begrense enkelte aksjeeieres disposisjonsrett, ved at enkelte aksjer gjøres stemmerettsløse. Vedtektene kan også bestemme at flertallskravet skal være strengere og dette vil medføre at det skal mer til for å få gjennomført en vedtaksendring.

² Dette vil avhenge. I vedtektene til de ulike selskapene er dette beskrevet veldig spesifikt.

³ Vedtektene må derfor inneholde bestemmelser om anvendelse av overskudd og av formuen ved oppløsning jf. § asl. § 2-2 (2).

§ 5 Selskapets aksjekapital er NOK [.....] fordelt på [.....] aksjer, hver pålydende NOK [.....].⁴
§ 6 Aksjene kan ikke omsettes.⁵

§ 7 Styret består av 1 til 5 medlemmer etter generalforsamlingens nærmere beslutning.⁶
Selskapets firma tegnes av styrets leder alene. Styret kan meddele prokura.

§ 8 Ordinær generalforsamling blir holdt hvert år innen utgangen av juni måned. Innkalling til generalforsamling skal være sendt senest [.....] før møtet skal holdes.⁷ Den ordinære generalforsamling skal behandle:

- 1) Godkjenning av årsregnskapet og årsberetningen
- 2) Valg av styre, under dette valg av styreleder
- 3) Valg av valgnemnd
- 4) Andre saker som etter loven eller vedtektene hører under generalforsamlingen.

Valgnemnden ber fylkesting om forslag til kandidater som kan velges på generalforsamlingen. Til generalforsamlingen har Riksrevisjonen og Statens vegvesen møte- og talerett, og skal innkalles til denne på samme måte som for aksjonærene.

§ 9 Ved oppløsning av selskapet skal innbetalt aksjekapital betales tilbake til aksjonærene. Innbetalt aksjekapital kan justeres opp med 80 % av endringen i konsumprisindeksen regnet fra tidspunktet for innbetaling av aksjekapitalen og til og med måneden før selskapet sitt vedtak om oppløsning treffes, likevel slik at tilbakebetalingskravet ikke kan reguleres lavere enn den innbetalte aksjekapitalen på stiftelsestidspunktet. Mulige overskytende midler skal benyttes til veiprojekt i Hordaland fylkeskommune.

§ 10 For øvrig henvises til den til enhver tid gjeldende aksjelovgivning.

Særskilte rettigheter

Selskapet skal bli part i bompenggeavtale med Statens vegvesen, jf. veiloven § 27. Denne avtalen vil gi selskapet rett til innkreving av bompenger og vil pålegge selskapet en rekke plikter overfor veistyremaktene.

⁴ Minstekrav til aksjekapital er NOK 30 000, jf. asl. § 3-1 (1).

⁵ Det er ikke sikkert denne begrensingen bør stå i vedtektene, og dersom den står bør det kanskje gjøre unntak for enkelte prosesser.

⁶ I utgangspunktet skal styret ha minimum 3 styremedlemmer. I selskaper med aksjekapital på mindre enn 3 millioner kan styret ha færre enn 3 medlemmer, jf asl § 6-1(1).

⁷ Lovens frist er en uke før generalforsamlingen, men vedtektene kan fastsette en lengre frist.

13 Vedlegg 2: Prosessbeskrivelse - Opptaksfusjon (vederlagsfusjon) med nystiftet selskap

Det forutsettes at det skal stiftes et selskap hvor alle bompengeselskapene skal fusjoneres inn. I første omgang beskrives derfor prosessen i forbindelse med stiftelse av selskap. Prosessbeskrivelsen gir en summarisk oversikt over prosedyren steg for steg, men kan ikke anses som fullstendig.

Oppgave	Tidspunkt	Ansvarlig	Dokument / Erklæring
STIFTELSE AV SELSKAP			
Stifterne utarbeider stiftelsesdokument som skal inneholde: <ul style="list-style-type: none"> • vedtekter • stifternes navn eller foretaksnavn, adresse og fødsels- eller organisasjonsnummer, • antallet aksjer som tegnes av hver stifter, • aksjeinnskudd, • tidspunkt for oppgjør av aksjeinnskudd, • styremedlemmer, • selskapets revisor, evt. muligheten for fra valg av revisor. 		Stifterne	Stiftelsesdokument Vedtekter Åpningsbalanse
Når stiftelsesdokumentet er undertegnet av stifterne, er aksjene tegnet og selskapet stiftet.	Stiftelses-tidspunktet	Stifterne	
Innføring av aksjonæren(e) i selskapets aksjeeierbok	Etter stiftelse	Styret	Aksjeeierbok
Innbetaling av aksjekapital	Innen dato for melding til Foretaksregisteret.	Stifterne	

Oppgave	Tidspunkt	Ansvarlig	Dokument / Erklæring
Revisor eller finansinstitusjon må i melding angi at aksjeinnskuddet er ytet fullt ut. Dersom selskapet skal ha revisor må revisor bekrefte aksept av oppdraget ved en villighetserklæring.	Innen dato for melding til Foretaksregisteret	Revisor (Finansinstitusjon)	Villighetserklæring Bekreftelse aksjeinnskudd
Melding til Foretaksregisteret, hvor samtlige styremedlemmer (varamedlemmer er unntatt) må signere.	Innen 3 mnd. etter stiftelsestids punktet	Styret	Melding til Foretaksregisteret/Alti nn
FUSJON			
Styrene i fusjonerende selskap utarbeider felles fusjonsplan som skal undertegnes. <u>Krav til fusjonsplanens innhold:</u> <ul style="list-style-type: none"> • partsangivelse • tidspunkt for regnskapsmessig virkning • det vederlag som skal ytes til aksjeeierne i det/de overdragende selskap • vilkår for utøvelse av rettigheter som aksjeeiere og for innføring i aksjeeierboken • Rettighetene til de med særlige rettigheter og tegningsretter. • tidspunkt for overdragelse av eiendeler, rettigheter og forpliktelser • tidspunkt for skattemessig virkning. • utkast til åpningsbalanse for OT • forslag til beslutning om kapitalforhøyelse og vedtektsendringer i OT 	Dag 1 av fusjonsprosessen	Styrene	Fusjonsplan Diverse vedlegg til fusjonsplanen Vedtekter Årsregnskap, årsberetning for de siste 3 regnskapsår
Revisor skal avgi en uttalelse til utkast til åpningsbalanse for OT	Tidligst 8 uker før GF	Revisor	Uttalelse om åpningsbalanse
Styrene skal utarbeide en skriftlig rapport som redegjør for begrunnelsen for forslaget om fusjon. Kan unnlates om samtlige aksjeeiere samtykker.		Styret i hvert selskap	Rapport fra hver av selskapene
Styrene i selskapene skal utarbeide en redegjørelse, som skal angi fremgangsmåten for fastsettelse av vederlaget m.m.		Styret i hvert selskap	Redegjørelse i selskapene

Oppgave	Tidspunkt	Ansvarlig	Dokument / Erklæring
Revisor skal avgi en bekreftelse på styrets redegjørelse for fusjonsplanen.		Revisor	Uttalelse om redegjørelsen i selskapene
Fusjonen skal gjøres kjent for ansatte og drøftes med tillitsvalgte.	Så tidlig som mulig	Arbeids-givere	
Fusjonsplan og øvrige saksdokumenter skal sendes hver enkelt aksjeeier	Senest to uker før GF	Styrene	
Styremøte avholdes i hvert av selskapene som deltar i fusjonen. Fusjonsplanen godkjennes og det besluttet fremleggelse for GF		Styrene	Styreprotokoll i selskapene
Generalforsamling i selskapene, hvor fusjonsplanen må godkjennes med flertall som for vedtektsendring.		Styrene	Innkalling og protokoll GF
Fusjonsbeslutning meldes til Foretaksregisteret.	Senest 1 mnd. etter fusjonsplan er godkjent	Styrene	Melding til Foretaksregisteret/Altinn
Kunngjøring og utsendelse av kreditorvarsel	Like etter registrering	Foretaksregisteret	
Kunngjøring i Foretaksregisteret med kreditorfrist på seks uker.	Like etter registrering	Foretaksregisteret	
Ved utløp av kreditorfristen for alle selskapene som deltar og eventuelle innsigelser er avklart, skal overtakende selskap gi Foretaksregisteret melding om ikrafttredelse av fusjonen.	Seks uker etter kunngjøring	Det overtakende selskaps styre	Melding til Foretaksregisteret/Altinn
Oppdatere aksjeeierboken for det fusjonerte selskapet slik at denne reflekterer de nye eierforholdene.	Etter registrering	Styret	