

Offentlig-privat samarbeid om finansiering av Ringeriksbanen – Muligheter og begrensninger

Ingeborg Rasmussen og Haakon Vennemo

VISTA ANALYSE AS



Dokumentdetaljer

Vista Analyse AS	Rapport nummer 2015/4, JBV's dokumentnummer UTF-00-A-20121
Rapporttittel	Offentlig-privat samarbeid om finansiering av Ringeriksbanen – muligheter og begrensninger
ISBN	978-82-8126-199-0
Forfatter	Ingeborg Rasmussen og Haakon Vennemo
Dato for ferdigstilling	3.februar 2015
Prosjektleder	Ingeborg Rasmussen
Kvalitetssikrer	Karin Ibenholdt
Oppdragsgiver	Jernbaneverket
Tilgjengelighet	Offentlig
Publisert	www.vista-analyse.no
Nøkkelord	OPS, jernbane, Ringeriksbanen

Forord

Rapporten om offentlig-privat samarbeid (OPS) om finansiering av Ringeriksbanen er utført av Vista Analyse for Jernbaneverket. Rapporten er en bakgrunnsrapport til Jernbaneverket og Statens Vegvesens oppdaterte korridorrapport. De siste kapitlene i rapporten har dannet utgangspunkt for etatenes omtale av OPS i sin rapport. Den foreliggende rapporten er imidlertid skrevet uten bindinger, og Vista Analyse er alene ansvarlig for innhold og konklusjoner.

Utredningen er gjennomført som en del av en større korridorrapporten der Vista Analyse har vært underleverandør til Norconsult.

I løpet av utredningsprosessen har flere på oppdragsgiversiden være involvert, og også gitt verdifulle innspill i arbeidet med rapporten. Takk skal dere ha. Karin Ibenholt har vært rapportens kvalitetssikrer i Vista Analyse.

Ingeborg Rasmussen

Prosjektleder

Vista Analyse AS

Innhold

Forord	1
Hovedpunkter	5
1. Problemstilling	9
2. Ulike modeller for OPS i jernbanesektoren.....	10
2.1 Typologi over OPS-modeller	10
2.2 Betalingsmodell og transaksjonskostnader	10
2.2.1 Nærmere om transaksjonskostnader.....	11
2.3 OPS – transportinfrastruktur.....	13
2.3.1 OPS med privat sektor eller innslag av offentlig	13
2.3.2 OPS-selskapets frihetsgrader	13
2.3.3 Inntekt som varierer med trafikken eller med andre parametere	14
2.3.4 Muligheter for andre inntekter	15
2.3.5 Kontraktens lengde og betalingsprofil over tid	15
2.3.6 Konsekvenser av ikke-levert tjeneste.....	16
2.3.7 Mulighet for reforhandling	17
2.4 Hva sier teorien?	18
2.5 Aktuelle OPS-modeller for Ringeriksbanen.....	21
2.5.1 Utgangspunkt: OPS-modell i prøveprosjektene på vei i Norge	21
2.5.2 Mulige OPS-avgrensninger	23
2.5.3 Trafikkavvikling bør være utenfor OPS.....	24
2.6 Oppsummering – aktuelle modeller for Ringeriksbanen	25
3. Erfaringer fra OPS i jernbanesektoren i andre land	26
3.1 Storbritannia	27
3.2 Nederland	27
3.3 Taiwan.....	29
3.4 Sverige.....	29
3.5 Portugal.....	30
3.6 Lærdommer fra utenlandske erfaringer	31
3.6.1 Virksomhetsavgrensning.....	31
3.6.2 Kapitalkostnader	32
3.6.3 Konkursrisiko.....	32
3.6.4 Inntektsrisiko.....	33
3.6.5 Kontraktslengde	33

3.7	Suksesskriterier.....	34
4.	OPS på Ringeriksbanen.....	36
4.1	Nullalternativ.....	36
4.1.1	Statlig plan.....	36
4.1.2	Selvstendig prosjektorganisasjon.....	36
4.1.3	Nytte og kostnadsprofil i nullalternativet – alternativ Korridor K2 Busund 37	
4.2	To OPS-konsepter og egen vurdering av stasjonsløsning.....	39
4.3	OPS for Åsa.....	40
4.3.1	Nærmere om hvordan OPS for Åsa kan se ut.....	40
4.3.2	Vurdering av OPS Åsa.....	42
4.4	OPS for Busund.....	43
4.5	OPS stasjonsløsning.....	44
4.6	Justert OPS med hovedoppgjør når prosjektet tas i bruk.....	45
4.7	Samlet vurdering og konklusjon.....	46
4.8	Konklusjon.....	48
	Referanser.....	49

Tabeller:

Tabell 2.1	Fordeler og ulemper ved OPS.....	20
------------	----------------------------------	----

Figurer:

Figur 2.1	Budsjettbelastning i en tradisjonell modell og OPS-modell.....	11
Figur 2.2	Organisering og finansiering av OPS infrastruktur vei/bane.....	22
Figur 2.3	Avgrensning av roller og ansvar i OPS-infrastruktur.....	23
Figur 2.4	Avgrensning av roller og ansvar i OPS infrastruktur og trafikk.....	24
Figur 4.1	Nytte og kostnader ved ny jernbane over prosjektets løpetid. Beløp i mill. 2014-kroner, ikke diskontert. Korridor K2 Busund.....	38

Bokser:

Tekstramme 4.1	Eksempel på utbygging med årlig budsjettbehandling: Asker - Lysaker	39
----------------	--	----

Hovedpunkter

Offentlig-privat samarbeid om utbygging og drift av Ringeriksbanen er et spørsmål som har vært nevnt i plandokumenter for jernbanesektoren. Vi analyserer dette spørsmålet i større bredde. Vår vurdering er at Ringeriksbanen ikke er godt egnet for offentlig-privat samarbeid. Prosjektet er trolig for stort og risikabelt sett fra et privat selskap sin side. Sett fra offentlig side er det også flere identifiserte risikofaktorer som vil være krevende å overføre til en akseptabel kostnad.

Behov for å utrede offentlig-privat samarbeid om Ringeriksbanen

Offentlig-privat samarbeid (OPS) om finansiering av en jernbanetrasé kjennetegnes ved at prosjektering, finansiering, bygging, drift og vedlikehold samlet settes ut i åpen konkurranse. OPS-selskapet organiseres som et prosjektselskap der innskutt egenkapital og låneopptak utgjør kapitalbasen. Selskapet får betalt for en løpende leveranse av jernbanetjenester av en viss kvalitet og et visst omfang, som er spesifisert i kontrakten sammen med regler for konsekvenser av manglende leveranse. Mange andre forhold er også spesifisert i en OPS-kontrakt.

En hovedidé ved OPS er at en og samme aktør har ansvar for utbygging og drift. Det gir aktøren insentiv til å ta drift og vedlikehold i betraktning når prosjektet planlegges. For eksempel vil det være naturlig å legge inn elementer som reduserer vedlikeholdsbehovet på sikt, selv om elementene øker kostnadene i investeringsfasen. En kontrakt som bare omfatter utbygging vil ikke på samme måte ha insentiv til å inkludere drift og vedlikehold i løsningsvalgene.

Om lag samme poeng kan uttrykkes ved hjelp av begrepet risiko. Et godt OPS-prosjekt flytter risiko til den som kan gjøre noe med den. For eksempel flyttes risikoen for stans på banen til en organisasjon som i investeringsfasen kan gjøre valg som reduserer denne risikoen. Ved å plassere risikoen hos den som kan gjøre noe med den, blir den samlede risikoen redusert og samfunnsøkonomisk effektivitet øker.

En OPS-kontrakt unngår dessuten problemet med klattvis utbygging, der manglende langsiktig finansiering medfører at infrastrukturen bygges år for år i takt med tilgjengelig finansiering. Klattvis utbygging har en tendens til å fordyre prosjektene. Sammenliknet med gjennomføringsmodellen som har vært brukt ved større investeringsprosjekter innenfor vei og bane, gir en OPS-modell muligheter til en optimal utbyggingsprosess der hensynet til kostnadseffektiv styrer utbyggingen. Dette i motsetning til en modell der utbyggingen må tilpasses til de årlige statsbudsjettene. For Ringeriksbanen er det lagt opp til en gjennomføringsmodell med en prosjektorganisasjon der det gis bevilgninger til prosjektet ved oppstart, og handlingsrom til å fristille utbyggingen fra de årlige budsjettbehandlingene. Effektivitetspotensialet i utbyggingsfasen for en OPS-modell er dermed redusert.

Internasjonalt er offentlig-privat samarbeid om finansiering av transportinfrastruktur en forholdsvis vanlig løsning. I tillegg til effektivitetsargumentet skyldes det at det offentlige i mange land har dårlig likviditet. En OPS-kontrakt medfører at privat sektor i

første omgang bekoster investeringen, og det offentlige betaler over tid. I en situasjon med dårlig likviditet kan det være en attraktiv løsning. I Norge har imidlertid det offentlige god likviditet, slik at effektivitetsargumentet er det viktigste.

Dokumentet «Hovudutfordringar i norsk jernbane» (Samferdselsdepartementet, 2011) omtaler Ringeriksbanen som et prosjekt der en OPS-organisering muligens kan passe. I avropsforespørselen for utredning av Ringeriksbanen ber derfor Jernbaneverket om en vurdering av mulige OPS-løsninger for banestrekningen. Denne rapporten, som inngår som en delrapport i utredningsarbeidet, svarer på Jernbaneverkets anmodning.

OPS for trafikken anbefales ikke

Det er hensiktsmessig å drøfte spørsmålet om OPS for trafikken over traséen for seg. Internasjonalt finnes flere eksempler på at OPS-kontrakten omfatter trafikken. Et eksempel er Arlandabanen i Sverige.

Vi vil imidlertid ikke anbefale OPS for trafikken. Ringeriksbanen blir en integrert del av jernbanenettet og for en stor del vil banen benyttes av langdistansetog på vei mellom Oslo og Bergen. Det synes meget upraktisk å la ulike operatører for ulike delstrekninger prøve å samarbeide om langdistansetrafikken. Med en større befolkning på Hønefoss kan det med tiden bli flere regiontog på Ringeriksbanen. En kunne se for seg at regiontogene ble drevet av et OPS-selskap, men også disse togene må innpasses i den totale trafikkavviklingen. OPS-selskapet kan da bli prisgitt andres beslutninger, noe som øker risikoen for selskapet og er motsatt av det man ønsker å oppnå med OPS.

I tillegg til disse momentene, vil en OPS-kontrakt om trafikkavvikling bidra til å øke kravene til OPS-selskapet, og det vil være færre potensielle tilbydere.

OPS for traséen kan omfatte vei

Etter å ha luket ut OPS for trafikken, sitter vi igjen med to konsepter der OPS er aktuelt:

- Et konsept der banen går over Åsa (kortform «Åsa»). Vi vurderer OPS for traséen fra Sandvika til Hønefoss.
- Et konsept der bane og veg føres sammen fra Rørvik via Busund (kortform «Busund»). Vi ser på OPS for den felles traséen og jernbanetrasé fra Sandvika til Kroksund.

Både i Åsa-konseptet og Busund-konseptet skal det bygges nye stasjoner ved Hønefoss. Det kan tenkes å avsette kommersielle arealer knyttet til stasjonene som gir OPS-selskapet leieinntekter innenfor OPS-kontrakten for traséen. Stasjon og trasé bør ikke splittes opp, men holdes samlet i én OPS-kontrakt.

Den jernbanetjenesten som leveres av OPS-selskapet, blir benyttet av togene som trafikkerer linja. Tidligere var det vanlig at OPS-selskapet fikk betalt for faktisk bruk av linja. Det påfører imidlertid OPS-selskapet en usikkerhet om betaling som trafikk-selskapet (for tiden NSB) vil ha herredømme over. Trenden nå går i retning av en fast årlig betaling for jernbanetjenester enten trafikk-selskapet benytter tjenesten eller

ikke. Dersom en OPS-løsning blir noe av, vil vi anbefale varianten med fast betaling der Jernbaneverket, Samferdselsdepartementet eller en annen organisasjon underlagt Samferdselsdepartementet står får betalingen.

Selv om betalingen er noenlunde fast i forhold til trafikken, trenger den ikke være fast mellom år. Det er argumenter for å forsere betalingen, men også for å holde noe igjen. Vi drøfter så vidt en variant med forsert betaling, men tar ikke stilling til dette i rapporten. Betalingsprofilen er av liten betydning for vår anbefaling.

Samlet sett er OPS for Åsa et usikkert prosjekt, og anbefales ikke

OPS for Åsa gir de fordelene som er skissert innledningsvis knyttet til et samlet, helhetlig ansvar for utbygging og drift av traséen. Motargumentene er imidlertid flere. Investeringskostnaden i prosjektet har per i dag en kostnadsramme på 18-33 milliarder kroner. Usikkerheten vil gå ned over tid, og man kan skrive en del usikkerhetsfaktorer inn i kontrakten i form av kompensasjon for vanskelige grunnforhold, arkeologiske funn og andre hendelser. Dessuten er det mulig for tilbyderer å forsikre seg kommersielt mot enkelte hendelser. Likevel er det nødt til å bli igjen en god del restusikkerhet. For mange potensielle tilbydere vil det være en stor økonomisk utfordring om man går en milliard eller to i underskudd på prosjektet.

For å være interessert i et såpass risikabelt prosjekt, vil en fornuftig tilbyder enten legge til grunn et høyt estimat for investeringskostnad, eller beregne seg et høyt kapitalavkastningskrav, eller begge deler. Uansett blir den årlige betalingen fra driftsselskapet og staten som vederlag for jernbanetjenestene, et høyt beløp. Et illustrerende, men forholdsvis representativt eksempel tilsier en betalingsstrøm fra driftsselskapet til OPS-selskapet på drøyt 2 milliarder kroner i året, i 40 år – før drift- og vedlikeholdskostnadene regnes inn. Beløpet kan imidlertid bli langt høyere, eller en del lavere, det vil komme an på anbudsrunder. Staten, som står bak driftsselskapet, vil måtte binde seg til årlige milliardutgifter av ukjent størrelse før tilbudene kommer inn, for tiår fremover. I tillegg er det til syvende og sist godt mulig at staten via lavere rentekostnad kan få gjort det billigere selv. Dette krever imidlertid at det gis rom for en kostnadseffektiv utbyggingsprosess der det gis handlingsrom til å tilpasse budsjettene til en optimalisert utbyggingstakt.

Det kan anføres flere argumenter mot OPS for Åsa, blant annet knyttet til at antall potensielle tilbydere kan vise seg å være forholdsvis få, at kontraktene må utformes meget omhyggelig for å sikre seg mot uventede bieffekter, at OPS-prosessen blant annet av denne grunn vil ta tid, osv. Dessuten, og ikke uvesentlig, alternativet til OPS for Ringeriksbanen er en løsning med utbyggingsselskap eller tilsvarende som er sikret full finansiering av prosjektet ved oppstart.

Etter en helhetsvurdering vil vi ikke anbefale OPS av Åsa.

Samlet sett er OPS av Busund også et usikkert prosjekt, og anbefales ikke

OPS for Busund har mer eller mindre de samme fordeler og ulemper som Åsa, men styrken i hver av fordelene og ulempene kan være større. For eksempel kan den effektivitetsmessige gevinsten av å se utbygging, vedlikehold og drift i sammenheng,

være større. Men ulempen knyttet at OPS-selskapet vil måtte påta seg risiko det ikke har kontroll over, og kreve kompensasjon for det, er også større siden beløpene er større og enda mer usikre. For Busund sin del er det snakk om en investering på 19-39 milliarder kroner. Kontraktene må dessuten omfatte flere forhold, antallet potensielle tilbydere kan bli færre osv. Etter en helhetsvurdering vil vi ikke anbefale OPS av Busund.

1. Problemstilling

Norconsult og Vista Analyse ble våren 2014 engasjert av Jernbaneverket for å utrede Ringeriksbanen. En del av oppdraget var å vurdere en mulig OPS-løsning for banen. Oppdragsgiver ber om «en studie av noen ulike utbyggings- og finansieringsordninger... Vurdering av ulike/mulige OPS- løsninger skal inngå i den endelige rapporten fra utredningsfasen.» I senere drøftelser med Jernbaneverket ble dette konkretisert til denne rapportens innhold.

Bakgrunnen for interessen for OPS er dokumentet Hovedutfordringer for norsk jernbane (Samferdselsdepartementet, 2011). Det heter der:

«Ringeriksbanen er eit prosjekt som opnar for ein heilt ny marknad og reisetilbod. Buskerud fylkeskommune har tatt initiativ til alternativ finansiering og organisering av prosjektet gjennom forslag om oppretting av utbyggingsselskap, ulike former for offentlig og privat samarbeid mv. Prosjektet kan avgrensast godt fra anna jernbaneverksemd i byggeperioden, og er difor potensielt eigna for eiga selskapsorganisering av utbygginga.»

I rapporten innleder vi med en oversikt over ulike OPS-modeller i og utenfor jernbanesektoren. Det finnes en lang rekke varianter av OPS. Tanken med kapitlet er å spenne opp mulighetsrommet for OPS og på denne bakgrunn konkretisere OPS-løsningene vi vurderer nærmere. Kapitlet oppsummerer på generelt nivå fordeler og ulemper ved OPS i forhold til tradisjonell organisering, og peker på hensyn som bør være ivarettatt for at OPS skal fungere godt. Vi ser deretter på OPS i jernbanesektoren i utvalgte land, og oppsummerer erfaringer på tvers av landene.

Etter dette følger den egentlige vurderingen av OPS for Ringeriksbanen. Vi drøfter OPS for utbygging, drift og vedlikehold av infrastrukturen og traséen. Her er det to alternativer, ett hvor jernbanen går i egen trasé og OPS for jernbanetraséen er det aktuelle; og et annet alternativ hvor jernbane og vei er samlet i egen trasé deler av strekningen. Her er felles OPS for jernbanetrasé og vei det aktuelle.

Begge traséalternativene krever stasjonsutbygging i eller ved Hønefoss. Det kan være aktuelt at OPS-løsningen gir OPS-selskapet anledning til kommersiell utleie i tilknytning til stasjonen. Dette drøftes særskilt.

2. Ulike modeller for OPS i jernbanesektoren

Litteraturen om OPS (for eksempel Alexandersson, 2010 og Gomez Ibanez, 2006 for jernbanens del) legger vekt på at OPS-modeller kan være nokså forskjellige. I dette avsnittet spenner vi ut et mulighetsrom for OPS-modeller og vurderer mulighetene i forhold til det som er kjent om styrker og svakheter ved ulike modeller. Med dette som bakgrunn identifiserer vi de OPS-modellene vi vil vurdere for Ringeriksbanen

2.1 Typologi over OPS-modeller

I den internasjonale litteraturen er følgende modeller mest framtrædende ved infrastrukturprosjekter (OECD, 2008):

- BOT (Build- Operate-Transfer)
- BTO (Build-Transfer-Operate)
- BOOT (Build-Own-Operate-Transfer),
- DBFO (Design-Build-Finance-Operate),
- DBO (Design-Build-Operate)
- DCMF (Design-Construct-Maintain-Finance),
- BLOT (Build-lease- operate-transfer)
- BLT (Build-Lease-Transfer)

Bygge-drive-overføre (Build-Operate-Transfer) er den vanligste og opprinnelige OPS modellen. I denne modellen gis en privat aktør ansvar for å designe, utvikle, drive og vedlikeholde en fasilitet (bygning, jernbane- veistrekning), mens brukeren (den offentlige parten) betaler for investeringen gjennom fasilitetens livsløp. Det finnes en rekke varianter av modellen, inkludert modeller med mer preg av leasing. Listen over viser et utvalg kontraktsmodeller som omtales i den internasjonale litteraturen. Forskjellene mellom modellene handler i store trekk om *når* den private parten trekkes inn, *hva* som er gjenstand for samarbeidet, *hvordan* oppgaver og ansvar fordeles, og *fordeling* av risiko, finansiering og eierrettigheter underveis og ved kontraktutløp. Hva som er den mest hensiktsmessige modellen vil variere med prosjektspesifikke forhold, rammebetingelser samt hva man ønsker å oppnå gjennom en OPS-kontrakt.

2.2 Betalingsmodell og transaksjonskostnader

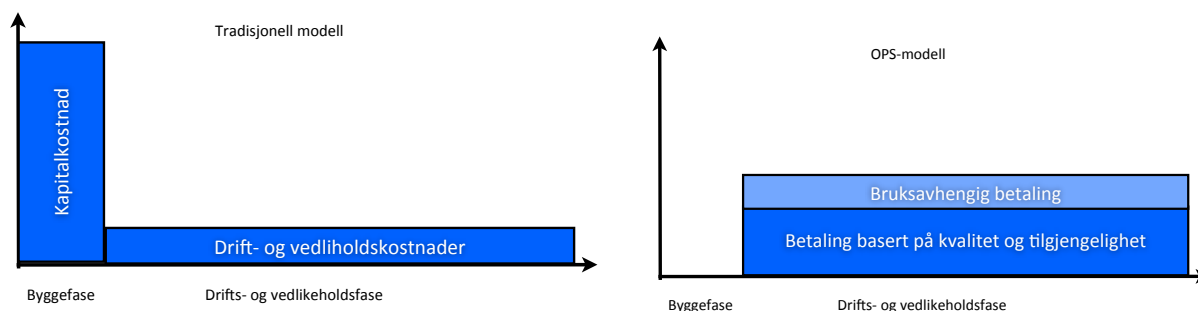
En vesentlig forskjell mellom en tradisjonell gjennomføringsmodell for store infrastrukturprosjekter og en OPS-modell med privat finansiering, er betalingsmodellen med tilhørende konsekvenser for offentlige budsjetter. I en tradisjonell gjennomføringsmodell løper utgiftene i utviklings- og byggefasen. Kostnadene i denne fasen kan være store, og vil også kunne være gjenstand for årlige budsjettbehandlinger der innfasingen av prosjektet sees i sammenheng med øvrige investeringsprosjekter eller det samlede aktivitetsnivået i norsk økonomi. Dette har tradisjonelt gitt en viss usikkerhet mht framdriften i byggefasen der utbyggingen har

måtte tilpasses bevilgningene (Vista Analyse, 2012). Drifts- og vedlikeholdskostnadene som løper i selve driftsfasen er til en viss grad fleksible eller i det minste justerbare over den tidsperioden som er relevant for en OPS-kontrakt. Større vedlikehold og oppgraderinger kan forseres eller utsettes. Standarden på strekningen kan tilpasses eksterne betingelser som følger av eventuelle andre politiske beslutninger, befolkningsutvikling og trafikkgrunnlag.

I en OPS-modell med finansiering vil det ikke løpe noen betalinger eller belastninger over offentlige budsjetter i selve utbyggingsfasen. Betalingen vil først begynne å løpe når investeringsprosjektet tas i bruk og vil deretter løpe gjennom hele kontraktperioden. Betalingen vil som regel være knyttet til flere kriterier, hvorav tilgjengelighet og standard vil være de bærende elementene. Ofte vil det også være knyttet et element til bruk.

Figur 2.1 viser budsjettbelastningen for den offentlige parten i en tradisjonell budsjettløsning og en OPS-løsning. Hvilken løsning som samlet sett gir de laveste kostnadene over offentlige budsjetter er det ikke mulig å avgjøre på et generelt grunnlag.

Figur 2.1 Budsjettbelastning i en tradisjonell modell og OPS-modell



En stor jernbane- eller veiinvestering vil medføre bindinger av samferdselsbudsjettet også innenfor en tradisjonell modell. Når en vei- eller jernbanetrasé først er bygget vil det påløpe forpliktelser i form av drifts- og vedlikeholdskostnader så lenge traséen er i bruk. Bindingene i en OPS-kontrakt er likevel av en helt annen karakter. De årlige forpliktelsene i drifts- og vedlikeholdsperioden er mange ganger større som følge av at investeringskostnadene skal dekkes inn. Samtidig mister den offentlige parten fleksibilitet mht å velge når større vedlikeholdsoppgaver og/eller oppgraderinger skal fases inn. Det vil også være kontraktsmessige bindinger som begrenser mulighetene til å f.eks nedskalere standeren som følge av en eventuell nedprioritering av strekningen. I en OPS-kontrakt binder den offentlige parten seg til en på forhånd definert standard som skal gjelde for hele kontraktperioden.

2.2.1 Nærmere om transaksjonskostnader

OPS-løsninger kan innebære betydelige transaksjonskostnader. Transaksjonskostnader kan defineres som kostnaden ved å skaffe informasjon, utforme anbudsdokumenter, spesifisere kvaliteter ved tjenesten, forhandlinger med potensielle leverandører, ta avgjørelser, kjøpe/skrive kontrakter og evaluering/overvåking for å sikre at man

oppnår ønsket resultat, samt rettviser og reforhandlinger ved uenighet eller manglende kontraktoppfyllelse. I økonomisk litteratur betegnes ofte alle kostnader ved transaksjoner i et marked utover selve prisen på produktet eller tjenesten som transaksjonskostnader (Williamson 1986).

Jo enklere et produkt eller en tjeneste er å definere og måle, jo lavere er transaksjonskostnadene.

I vurderingen av OPS-modellen kontra ordinær konkurranseutsetting av hele eller deler av et prosjekt, er det særlig tre kategorier transaksjonskostnader hvor OPS-modellen skiller seg vesentlig fra andre modeller. Disse er:

- Kontakt: Spesifisering av oppdrag, informasjon og utarbeidelse av anbudsgrunnlag
- Kontrakt, forhandlinger og oppfølging
- Kontroll for å sikre at det offentlige får de tjenestene de har betalt for

Utfordringene i **kontaktfasen** er å defineres krav til kvalitet på tjenesten (leveransen) og å avgrense selve prosjektet. Dette kan være både ressurs- og tidskrevende sammenliknet med en mer tradisjonell anbudskonkurranse i sektoren. For tilbyderne vil det også være tilsvarende ressurskrevende å svare på en anbudsutlysning. Kompleksiteten i kontraktene krever dessuten ofte at flere tilbydere slår seg sammen og utarbeider et felles tilbud. I store kontrakter der det er snakk om lån og garantier på flere mrd kroner vil tilbydere som regel involvere finansinstitusjoner i selve kontaktfasen. Dette krever tid og ressurser fra tilbyder.

Kontraktperioden fra forhandlinger til oppfølging vil også være beheftet med høyere transaksjonskostnader enn ved enklere kontrakter. Kompleksitet i kontraktene og utfordringer knyttet til kvalitetsmålinger og utforming av insentivstrukturer gir transaksjonskostnader. Erfaringer fra andre land som er aktive OPS-brukere viser at transaksjonskostnadene knyttet til kontrakt er fallende over tid på grunn av en positiv læringskurve. I England forklares mye av denne læringskurven med måten det offentlige har utarbeidet prosedyrer for OPS-anskaffelser, utarbeidelse av standardkontrakter for OPS-kontrakter etc. Opprettelse av kompetanseorganer som bistår med kontraktsutformingen ser ut til å kunne redusere transaksjonskostnadene både for den offentlige og private parten. Statens vegvesen har opparbeidet seg erfaring og kompetanse gjennom tre prøveprosjekter med OPS-kontrakt på vei. Det må likevel påregnes ekstra transaksjonskostnader dersom OPS skal testes i jernbanesektoren.

Kontroll med kvaliteten og leveransen over hele kontraktperioden er den siste kategorien. Under dette punktet er det et vesentlig poeng at kravene til tjenesten vil kunne endres i løpet av de årene en OPS-avtale varer.

I en samfunnsøkonomisk vurdering kan også velferdstap knyttet til en tjeneste som ikke er oppfylt gjennom en OPS-kontrakt, betraktes som en transaksjonskostnad. Læring fra tidligere prosjekt og utvikling av bedre kontrakter og kontrollsystemer kan redusere transaksjonskostnader knyttet til velferdstap, men vil samtidig kunne øke

transaksjonskostnadene ved å utarbeide et tilstrekkelig kontrollapparat for å sikre et tilfredsstillende nivå på tjenestene. Transaksjonskostnadene bør vurderes i hvert enkelt tilfelle opp mot de forventede effektivitetsgevinstene knyttet til kontrakten.

Tidsaksen for byggefasen er i Figur 2.1 lik i begge modellene. Erfaringene viser at byggefasen som regel blir kortere i en OPS-modell enn i en tradisjonell gjennomføringsmodell. De innledende fasene før byggestart vil derimot som regel ta lengre tid i en OPS-modell enn ved en tradisjonell gjennomføring.

2.3 OPS – transportinfrastruktur

Et hovedspørsmål i vurdering av OPS-kontrakter i transportsektoren er hva som skal være gjenstand for OPS-kontrakten. Er det kun infrastrukturinvesteringen, eller også drift og vedlikehold av traséen, eller også trafikkavviklingen? Det finnes også eksempler på at deler av infrastrukturinvesteringen er unntatt fra OPS, se omtalen av høyhastighetsbanen i Nederland i neste kapittel.

Hva som skal være gjenstand for OPS-kontrakten legger til en viss grad føringer for når den private parten bør trekkes inn, samt hvordan risikoen i prosjektet best kan fordeles. Vi drøfter noen sentrale momenter som er særlig relevante å ta hensyn til ved spesifisering og avgrensning av en OPS-kontrakt i transportsektoren, før vi skisserer mulige OPS-modeller for Ringeriksbanen.

2.3.1 OPS med privat sektor eller innslag av offentlig

Begrepet offentlig-privat samarbeid (på engelsk public-private partnership) leder tankene hen på at det offentlige skal samarbeide med et privat selskap. Slik er det langt fra alltid i praksis. I praksis kan den private parten være et selskap som er deleid av det offentlige, eller til og med heleid av det offentlige. I eksempelet fra Nederland var selskapet 90 prosent eid av staten og 10 prosent eid av KLM-Air France, en allianse som er deleid av den franske stat.

I andre tilfeller er ikke staten direkte innskyter i OPS-selskapet, men staten stiller lånekapital til rådighet. På den måten får staten en indirekte eierinteresse i prosjektet. Det var tilfelle i den svenske Arlandabanen.

Der staten er inne i det «private» selskapet er poenget med OPS å etablere et eget selvstendig selskap med ansvar for utbygging og drift. Fylkeskommuner og kommuner kan også være innskytere i et OPS-selskap uavhengig av om staten går inn som innskyter. En kommune eller fylkeskommune som stiller med egenkapital eller stiller lånekapital til disposisjon vil formelt sett ikke skille seg fra en privat aktør. I praksis kan det imidlertid ikke utelukkes at deltagelse fra en fylkeskommune eller flere kommuner kan stimulere private lokale aktører til deltagelse på eiersiden.

2.3.2 OPS-selskapets frihetsgrader

Et viktig prinsipielt spørsmål som ligger under de mange detaljerte spørsmålene som må avklares i en OPS-kontrakt, er hvilke frihetsgrader et OPS-selskap skal ha. OPS er i sin natur en form for målstyring fra det offentliges side, basert på at det skal være en armlengdes avstand mellom det offentlige og selskapet, mellom regulator og den

regulerte. Samtidig vil lover og regler sette begrensninger for hva OPS-selskapet kan gjøre.

Aktuelle spørsmål som kan dukke opp, er om et OPS-selskap med ansvar for trafikkavvikling kan bestemme hvor holdeplasser skal ligge, eller hvor lange perrongene kan være, eller hvor høye, osv. Kan et OPS selskap med ansvar for drift og vedlikehold av traséen få lov å utføre vedlikehold på den tiden av døgnet som er mest kostnadseffektiv for selskapet? Neppe, for det vil føre til vedlikehold på dagtid i arbeidsuka, på den tiden togene skal gå. Men hvilke rammer skal settes for vedlikeholdstidspunkter? Hvor mye skal man i disse og andre tilfeller begrense OPS-selskapets frihet til å finne kostnadseffektive løsninger?

Vi vil også nevne spørsmålet om endringer i myndighetskrav. Sett at samfunnet over tid for eksempel setter økte krav til sikkerhet i tunneler. Man kan pålegge OPS-selskapet å bygge om sine tunneler for å tilfredsstille nye krav, men hva med kompensasjon?

I jernbanesektoren er det høye krav til teknisk og sikkerhetsmessig kompetanse. En rapport fra Jernbaneverket (2002) peker på at OPS-selskapet ikke bør eie infrastrukturen man har bygget og drifter. Eierskap vil medføre at selskapet må underlegges strenge tekniske godkjenningskrav. Jernbaneverket (2002) foreslår at OPS-selskapet kun har rettigheter i forhold til OPS-kontrakten. Dette kan være et eksempel på kreativ og konstruktiv tenkning for ikke å begrense OPS-selskapets frihetsgrader. Poenget er at under de enkelte krav som stilles eller ikke stilles, bør det ligge en bevisst holdning til hvor stor frihet OPS-selskapet skal ha.

2.3.3 Inntekt som varierer med trafikken eller med andre parametere

Spørsmålet om hva som er gjenstanden for OPS, hva bokstaven P i OPS egentlig betyr, og stillingstaken til OPS-selskapets frihetsgrader er viktige rammebetingelser for en OPS-løsning. Vi beveger oss nå over i dimensjoner ved OPS-løsningen som er viktige innenfor disse rammene.

En av de aller viktigste dimensjonene i så måte, gjelder hva som er gjenstanden for OPS-selskapets inntekt. For et selskap som drifter trafikken er det naturlig at inntekten er knyttet til billettinntekten. Inntekten kan være lik billettinntekten eller det kan ligge et subsidieelement på toppen for å dekke kapitalkostnader. Billettinntekten gir selskapet et insentiv til å arbeide for et godt togtilbud, som forhåpentligvis fører til at mange vil betale for å ta toget.

For et selskap som bygger og drifter jernbanetraséen, er situasjonen at det leveres en tjeneste i form av «åpen trasé» til driftsoperatøren. Én betalingsvariant er at OPS-selskapet får betalt for faktisk bruk av denne tjenesten. Det ville være parallelt med at et driftsselskap får betalt for passasjerenes faktiske bruk av toget. En annen variant er at OPS-selskapet får betalt for stipulert bruk, som man blir enige om i kontrakten. Det gir OPS-selskapet større sikkerhet om sine inntekter, men naturligvis mindre fleksibilitet til driftsselskapet dersom brukerne skal betale for driften. Betaling for åpen trasé kan også dekkes direkte fra Jernbaneverket eller Samferdselsdepartementet. Trafikk utover det stipulerte gir normalt mer vedlikehold og kan utløse ekstrabetaling.

Mellomformer kan også tenkes. Høyhastighetsbanen i Portugal var planlagt med 98 prosent trafikk-uavhengig betaling og 2 prosent trafikk-avhengig betaling. Metroer og forstadsbaner i Portugal er strukturert slik at OPS-selskapet får betalt for faktisk trafikk så lenge faktisk trafikk ligger mellom en nedre og øvre grense.

2.3.4 Muligheter for andre inntekter

Et OPS-selskap vil vanligvis søke de muligheter som finnes for å skaffe seg inntekter. Det inkluderer reklameinntekter i og utenpå vogner og inntekter fra parkering og butikker, kjøpesentre og annen kommersiell virksomhet i tilknytning til holdeplasser og stasjoner. I forbindelse med Ringeriksbanen kan det være aktuelt å vurdere om OPS-selskapet skal kunne drifte og leie ut kommersielle arealer ved stasjonene.

Slike spørsmål kan utløse motsetninger. For eksempel kan en tenke seg at et OPS-selskap som drifter en trasé med tilhørende stasjon og parkeringsarealer, vil være interessert i høye parkeringsavgifter og få parkeringsplasser i og med at parkeringsplasser er en utgift for selskapet. Selskapet som drifter trafikken kan derimot ønske billige og mange parkeringsplasser for å få folk inn på toget. Slike og mange andre motsetningsfylte spørsmål må finne sin løsning i kontrakten.

2.3.5 Kontraktens lengde og betalingsprofil over tid

En OPS-kontrakt om utbygging, drift og vedlikehold av en trasé, og eventuelt drift av trafikken på trasén, har som formål at OPS-selskapet skal se utbygging og drift i sammenheng, for slik å velge løsninger som er kostnadseffektive over hele prosjektets livsløp. Dette tilsier at et generelt prinsipp for OPS-kontrakter bør velge kontraktsperioder som følger levetiden for prosjektet.

Innenfor denne rammen ser man mange ulike løsninger i praksis. En aktuell kontraktsform er den tidligere nevnte *build-operate-transfer* eller BOT. Her bygger den private parten infrastrukturen, og drifter den en periode på for eksempel 30 år. I denne perioden får han bompenger, billettinntekter eller annen spesifisert betaling. I løpet av de 30 årene vil den private parten forrente sin kapital. Infrastrukturen overføres deretter vederlagsfritt til staten. I Norge brukte man dette prinsippet da vannkraften i sin tid ble bygget ut, men den private driftstiden var da hele 99 år. I dag er ordningen kanskje mest vanlig i utviklingsland. Den fungerer klart best i situasjoner der investeringen gir så stort overskudd at det er nok til både den private parten (som får sine penger igjen med renter) og den offentlige parten (som overtar fullt brukbar infrastruktur etter f.eks. 30 år) uten at det er behov for å belaste offentlige budsjetter i noen av fasene.

En mer aktuell variant av modellen baserer inntektsstrømmen på årlige betalinger fra den offentlige parten. Denne modellen kan betraktes som en form for prosjektfinansiering der den private parten låner av en sikker fremtidig kontantstrøm som utløses gjennom investeringen. I de tre OPS-veiprosjektene er det staten ved Statens vegvesen som står for de årlige utbetalingene, uavhengig av hvor store bompengeinntektene fra de aktuelle strekningene er. For den private parten fungerer dette som en sikker kontantstrøm, gitt at de leverer i hht de kravene som er stilt i kontrakten. Med et lite variabelt ledd knyttet til trafikkmengde er også OPS-

leverandøren sikret kompensasjon dersom trafikkbelastningen, og dermed også vedlikeholdskostnadene, blir høyere enn først antatt. Både livselskaper og pensjonskasser har behov for å plassere kapital i langsiktige investeringer med lav usikkerhet. Det er derfor grunn til å anta at det vil være tilstrekkelig tilgang på privat kapital med lånekostnader ned mot rentekostnadene ved statsobligasjoner.

En annen variant av BOT, går ut på at den offentlige parten i kontrakten betaler tilbake kapitalelementet i prosjektet i løpet av et begrenset antall år. Deretter betaler den offentlige parten bare for drift- og vedlikeholdsutgiftene etter en nærmere spesifisert sats (vanligvis ikke etter regning!). Med denne modellen vil den private parten ha incentiver til å minimere utbyggingstiden i og med betalingen ikke utløses før prosjektet åpnes for trafikk. Incentivene til å ta hensyn til livssykluskostnader og kvalitet over tid kan imidlertid bli svekket gjennom denne modellen.

I tilfeller hvor kontraktsperioden avslutter før infrastrukturprosjektet genuint er utslitt, oppstår spørsmålet om vedlikehold mot slutten av perioden. Mot slutten av perioden vil ikke den private parten ha incentiv til vedlikehold og reinvesteringer, men det kan den offentlige parten ha. Det må også være regler for hva som skjer med prosjektet ved slutten av kontraktsperioden – skal det gå vederlagsfritt til offentlig sektor? Kan den private parten fritt selge de deler som lar seg selge? Som det framgår av Vista Analyse (2014) er det i kostnadsberegningene for Ringeriksbanen lagt inn tunge vedlikeholdsinvesteringer etter 40 og 60 år (jf Figur 4.1). Kontraktlengden og vederlag ved overføring til den offentlige parten må tilpasses prosjektets tekniske tilstand og forventet investeringsbehov på overføringstidspunktet.

I forbindelse med OPS er det alltid en risiko for at det private selskapet går konkurs eller på annen måte svikter sine forpliktelser. Denne faren reduseres noe dersom det offentlige holder igjen deler av kapitalelementet i betalingsstrømmen. Dersom den årlige betalingen hele tiden overstiger vedlikeholdskostnadene, vil den private parten ha incentiv til å holde seg i kontrakten. Modellen omtalt foran hvor det offentlige betaler en konstant årlig sum (i reelle kroner) over hele kontraktens levetid, er som i et realprisjustert annuitetslån. Ulempen her er imidlertid at den private parten blir som en långiver av et svært langsiktig lån til det offentlige. Med begrenset likviditet kan det i seg selv øke konkursrisikoen hos den private parten.

2.3.6 Konsekvenser av ikke-levert tjeneste

En styrke ved en OPS-kontrakt er at den skaper en etterspørter og en tilbyder av tjenesten «åpen trasé». Dette synliggjør ansvaret dersom traséen ikke er åpen, og driftsoperatøren for skinnegangen vil være alliert med publikums ønske om mest mulig åpen trasé. Skillet mellom Jernbaneanverket og NSB er langt på vei ment å gi samme effekt, men i en OPS-kontrakt er det kanskje enda større avstand mellom partene. OPS-selskapet vil også i større grad bli stilt økonomisk ansvarlig ved økonomiske overskridelser enn en offentlig etat.

For at det synlige ansvaret skal ha en effekt, er det avgjørende at kontrakten inneholder bestemmelser om konsekvensene av ikke-levert tjeneste, i praksis stengt trasé. Ved stengt trasé er det ikke naturlig at driftsoperatøren (eller den offentlige

parten) betaler, siden tjenesten ikke er levert. I tillegg til dette kan det være aktuelt å skrive inn i kontrakten en dagsbot som erstatning for «tort og svie» for publikum. Dagsboten kan være konstant per dag, eller den kan trappes ned ved lengre stans. Det er kanskje lettere for publikum å tilpasse seg dersom man vet banen er langvarig stengt.

En skarp kontrakt med strenge bøter for stengt trasé går ventelig sammen med høy betaling for åpen trasé. Man må se dagsbotens størrelse innenfor rammen av en total forventet betaling til OPS-selskapet. Selskapet vil vurdere at en høy dagsbot for hendelser som selskapet ikke kan noe for, reduserer forventet inntekt fra driften. Inntektstapet vil selskapet ønske kompensert i form av høyere betaling når banen er åpen, og dette ønsket vil ventelig ha gjennomslag i den vinnende kontrakten.

Siden det ikke er ønskelig med høyere betaling enn nødvendig for levert tjeneste, kan det være argumenter for å sette dagsboten lavt. Men en for lav dagsbot fører til redusert innsats for å holde banen åpen. Et privat selskap vurderer ressursbruk for å holde banen åpen opp mot dagsboten ved at den er stengt. Det er grunn til å tro at høyere dagsbot fører til flere åpne dager.

Det er ikke nødvendigvis slik at en trasé er helt åpen eller helt stengt. Man kan ha tilfeller av redusert fremkommelighet, en delvis stengt bane. Hvordan skal betalingsstrukturen være i slike tilfeller? Det må kontrakten avgjøre så godt det lar seg gjøre. Ved uklarhet om dette, og store summer involvert, kan det ende med en tvist som går til rettsvesenet.

2.3.7 Mulighet for reforhandling

En fornuftig OPS-kontrakt har med en klausul om mulighet for reforhandling av hele eller deler av kontraktsbestemmelsene. Det er åpenbart at i løpet av 30-40 år er det mye som kan skje som kan påvirke rammene for jernbanedriften, og dette må det tas høyde for i kontrakten. Tidligere nevnte vi muligheten for nye reguleringer, for eksempel nye sikkerhetskrav for tunneler. Slike nye krav må nødvendigvis OPS-selskapet følge, men det er vanskelig å bygge inn en kompensasjon for dette ved kontraktens inngåelse mange år i forveien.

På den annen side er forutsigbar betaling og resultatansvar for utbygging og drift to avgjørende viktige grunner til å innføre OPS. Jo mer man legger inn av mulighet for reforhandling, desto mer nærmer man seg en situasjon preget av usikkerhet om rammevilkår for utbygging og drift, som er det man ville bort fra i. Dessuten, hvis man åpner opp for reforhandling er det rimelig å tro at den private parten også vil ønske en slik rett. Men hvis den private parten har rett til reforhandling, kan det offentlige settes i det som kalles en hold-up situasjon. Med det menes at den private parten kan true med likvidasjon (av banen) dersom den ikke får de pengene den vil. Kontrakten kan selvsagt spesifisere en ensidig reforhandlingsrett for den offentlige parten, men det gir fordel til den offentlige parten og ulempe til den private, som den private parten vil kreve kompensasjon for.

2.4 Hva sier teorien?

I dette avsnittet ser vi nærmere på teoretiske momenter for og mot OPS. Siden OPS kommer i mange formater, jf. forrige avsnitt, blir en generell diskusjon ofte litt utflytende. Vi har samlet viktige momenter av generell natur (jf Tabell 2.1.).

I debatten er det to vanlige argumenter for OPS. Det ene argumentet sier at OPS kan avhjelpe svak offentlig likviditet. Dette er ikke aktuelt i Norge. Det andre argumentet sier at OPS er en mer effektiv organisasjonsform. Som påpekt av blant annet Vista Analyse (2012) er effektivitetsargumentet aktuelt også i Norge.

Effektivitetsargumentet er knyttet til at OPS gir en bedre fordeling av risiko mellom prosjektaktørene enn en tradisjonell modell. Den tradisjonelle modellen involverer privat sektor som utbygger av infrastruktur, leverandør av rullende materiell osv, men privat sektor har tradisjonelt intet eller i hvert fall begrenset ansvar når infrastruktur og materiell er levert. OPS gir utbygger av infrastruktur et medansvar for driftsfasen, noe som internaliserer driftsrisiko hos utbygger. For at en effektivitetsgevinst skal kunne realiseres må fordelingen av risiko være slik at den utførende parten får ansvaret for den risikoen som den selv har muligheter til å kontrollere og påvirke. Staten (den offentlige parten) har en stor prosjektportefølje og vil derfor kunne vurderes som risikonøytral i forhold til risikoen i et enkeltprosjekt. I tråd med prinsipal-agentteori skal den risikonøytrale parten bære all eksogen risiko. Med eksogen risiko menes forhold utenfor prosjektet som makroøkonomisk utvikling, befolkningsutvikling i området banen skal betjene, politikkendringer, og til en viss grad endringer i framtidige sikkerhetsstandarder.

I følge teorien skal da all endogen risiko, dvs risiko som kan påvirkes eller kontrolleres gjennom prosjektet bæres av den private parten. Selv om teorien er klar, viser erfaringene at det kan være betydelige utfordringer knyttet til fordeling av risiko i langsiktige prosjekter. Hvordan risiko fordeles vil også henge sammen med når den private parten trekkes inn. Det er mange argumenter som tilsier at den private parten ikke bør trekkes inn før etter godkjent reguleringsplan. Dette fordi reguleringsrisiko kan være krevende og kostbart å overføre til den private parten. Samtidig vil muligheter for innflytelse i reguleringsfasen ofte være nødvendig for å sikre den private parten tilstrekkelig innflytelse til å kunne utforme effektive løsninger. Dette vil ofte kreve muligheter til tilpasse løsningsvalg som i utgangspunktet fastsettes gjennom reguleringsplanen.

Fordeling av inntektsrisiko kan også være beheftet med utfordringer. Selv om dette i utgangspunktet defineres som en risiko som ikke kan påvirkes og derfor beholdes på den offentlige aktørens hånd, kan den private parten ha noe innflytelse over etterspørselen. Dette gjelder særlig dersom kontraktene inneholder stasjonsområder med eksempelvis utleie av lokaler til andre typer virksomheter, parkering for bil/sykel etc. Hvordan det tilrettelegges for de reisende mht parkeringsmuligheter, informasjon og tilgjengelighet vil kunne ha betydning for trafikkvolumet. Samtidig vil etterspørselen etter lokaler på et stasjonsområdet også avhenge av antall reisende i tillegg til en rekke andre forhold som i større eller mindre grad kan påvirkes gjennom en kontraktsperiode på 20-40 år. Hvor mange som tar toget vil avhenge av

fremkommeligheten på veien, kjørekostnader (inkludert veiprising/bompengeavgifter) og en rekke andre forhold som OPS-selskapet ikke vil kunne påvirke. Pålitelighet, komfort, regularitet og billettpriser er eksempler på forhold et OPS-selskap/trafikkselskap kan påvirke, og som vil kunne ha betydning for antall togpassasjerer på en strekning.

Eksempelene viser at risikofordeling og ikke minst prising av risiko kan være utfordrende selv om teorien på hvordan risiko skal fordeles er klar.

Når utbygger får ansvar for driftsfasen og betales gjennom driftsperioden, vil utbygger være interessert i å redusere utbyggingstidens lengde slik at han får inntekter hurtigst mulig. Dette er et annet moment som vanligvis er i tråd med samfunnsmessige interesser. I den tradisjonelle modellen kan utbyggingsbevilgningen i mange tilfeller komme klattvis år for år, noe som stykker opp prosjektet og fører til start- og stoppkostnader (jf Tekstramme 4.1). Dette er et tredje, viktig moment.

Argumentene om risikodeling, tidsinnsparing og sikker finansiering er bare noen av momentene som trekkes frem i den omfattende litteraturen om fordeler og ulemper ved OPS, jf

Tabell 2.1.

Blant ulempene er blant annet at privat sektor ofte må betale høyere rente enn offentlig sektor. Det kan gjøre prosjektene dyrere i privat enn i offentlig regi. Et annet viktig moment er at det offentlige er ansvarlig overfor publikum dersom et privat utbyggingsselskap går konkurs eller får driftsproblemer. Det offentlige blir derfor sittende med en restrisiko selv om privat sektor formelt sett påtar seg all risiko. Slike problemer kan et stykke på vei løses ved hjelp av offentlige garantier (for lån) eller krav om forsikring av virksomheten (mot nedleggelse), men tiltak av denne type fører til sine egne problemer og OPS-løsningen blir uansett sittende med et handikap i forhold til en tradisjonell løsning.

Tabell 2.1 Fordeler og ulemper ved OPS

Fordeler som hyppig trekkes fram i internasjonal OPS-litteratur	Ulemper som hyppig trekkes fram i internasjonal OPS-litteratur
• En risikofordeling etter hvilken part som best kan håndtere og påvirke risikoen, øker kostnadseffektivitet, og stimulerer den private leverandøren til å levere "smartere" løsninger i et livsløpsperspektiv. • Ferdigstilling til rett tid og avtalt pris. Den private sektor betales ikke før anleggsmiddelet er levert. OPS- anleggskontrakter er vanligvis en form for fastpriskontrakter med økonomiske konsekvenser for entreprenøren ved for sen levering. • Bankene (eller lånegiver) gjennomfører kontrollprosedyrer, kjent som due diligence, før kontrakten signeres. I flere land betraktes dette som risikoreduserende sammenliknet med tradisjonell gjennomføring av offentlige utbyggingsprosjekter. • OPS gir insentiver til å optimalisere prosjektet i et livsløpsperspektiv ved å se utvikling, bygging, drift og vedlikehold i sammenheng. • OPS gir insentiver til et verdibevarende vedlikehold. Erfaringer fra en rekke land viser betydelige vedlikeholdsetterslep som følge av forsømt vedlikehold av offentlig infrastruktur (transportinfrastruktur, bygninger, vann- og avløp, etc). OPS fratar den offentlige parten (politikerne) muligheten til å nedprioritere vedlikehold. Dette gir en bedre forvaltning av realkapitalen. • Gir innovative livsløpsløsninger som følge av den private leverandøren som får ansvaret for å forvalte investeringsprosjektet trekkes tidligere inn i planleggingen enn det som er vanlig ved standardkontrakter. • Bestilling av funksjon og kvalitet der betalingen knyttes til den løpende leveransen med straffer til entreprenører dersom de ikke klarer å levere, gir insentiver til kvalitet og funksjon gjennom hele kontraktstiden. • Færre kontraktsmessige feil og konflikter gjennom bruk av standardiserte kontrakter med funksjonsbeskrivelser. • OPS kan kompensere for utilsiktede effekter i et budsjett- og beslutningssystem. Dette gjelder særlig for prosjektkategorier med betydelige vedlikeholdsetterslep, der budsjettrestriksjoner hindrer realisering av en investering som kunne gitt budsjettbesparelser (og høyere kvalitet) i et livssyklusperspektiv. • OPS utformes nærmere brukerne	• Høyere finansieringskostnader enn ved offentlige anskaffelser finansiert gjennom offentlige budsjetter eller offentlige lån. Differansen har økt som følge av finanskrisen. • Mulighetene til å realisere et prosjekt ved hjelp av privat finansiering, uten vesentlig belastning av offentlige budsjetter i året prosjektet realiseres, kan bidra til at det legges mindre vekt på hensynet til "value for money" og prosjektets samfunnsnytte i forhold til kostnadene. Dette kan bidra til overinvesteringer. • Redusert kontraktfleksibilitet – finansieringsdelen krever ofte lang tilbakebetalingstid. Dette resulterer i lange driftskontrakter som kan være vanskelig å endre. • Det offentlige betaler for risikooverføring, men den ultimate risiko ligger uansett hos det offentlige. • OPS-kontrakter er mer kompliserte, dette gir høyere transaksjonskostnader og mer tidsbruk i forprosjektfasen. • Høye termineringskostnader dersom kontraktene ikke leverer som forventet, og/eller teknologisk utvikling gjør at andre løsninger framstår som mer kostnadseffektive eller bedre mht kvalitet. • Risiko for monopoltilpasning i den enkelte kontrakt som følge av lange kontrakter og høye termineringskostnader. • Store og kompliserte kontrakter gir svak markeds konkurranse og "overprising" i driftsfasen. • Kontraktsformen gir muligheter for skjult gjeldsoppbygging og gjennomføring av flere prosjekter enn den offentlige enheten reelt sett har rammer til. • OPS kan gi andre prioriteringer og "sniking" i køen for offentlige investeringsprosjekter. • Prosjekter med høy kompleksitet er krevende å følge opp, risikopremien blir for høy, og kvaliteten for lav.

Kilde Vista Analyse (2012)

2.5 Aktuelle OPS-modeller for Ringeriksbanen

På bakgrunn av typologien over OPS-modeller og generelle fordeler og ulemper ved OPS, har vi identifisert de modellene vi vurderer som aktuelle å vurdere nærmere for Ringeriksbanen.

- Vi drøfter OPS for utbygging, drift og vedlikehold av traséen mellom Sandvika og Hønefoss. Vi drøfter også kort OPS for trafikkavvikling.
- Vi drøfter kort trafikkavhengige og trafikkuavhengige inntekter
- Vi drøfter muligheten for andre inntekter i form av inntekter fra utleie av kommersielle lokaler ved ny Tolpinrud eller Hønengata stasjon.

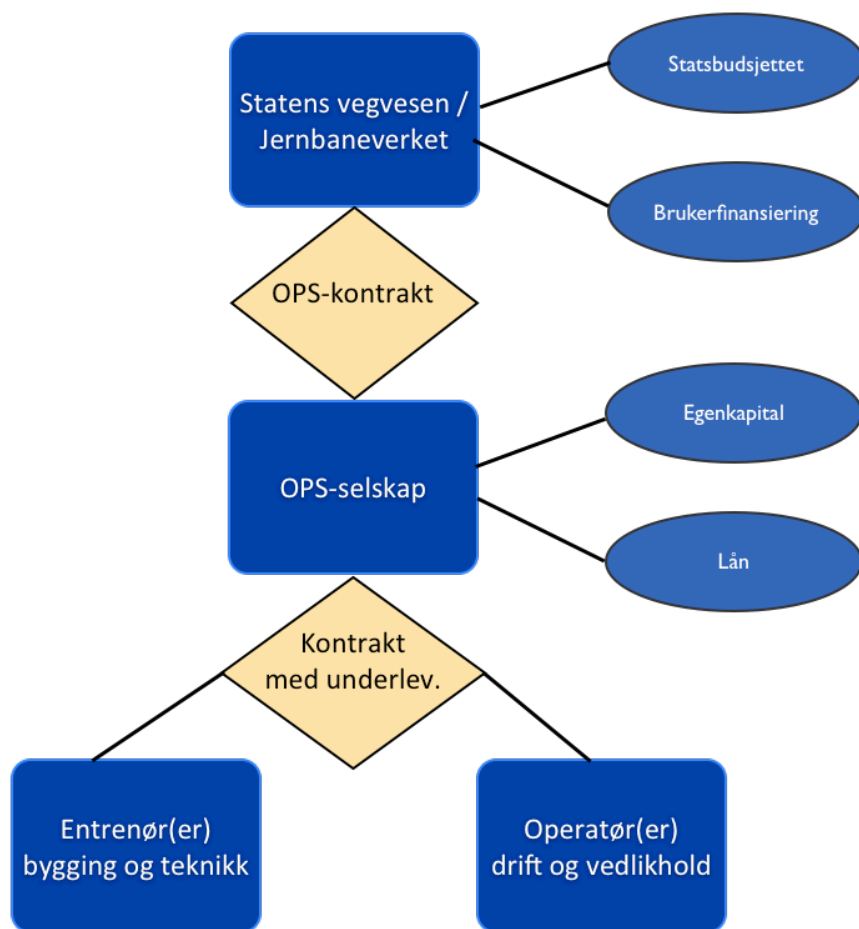
Dette betyr at vi ikke drøfter, eller tar stilling til, spørsmålet om kontraktens lengde og betalingsprofil, konsekvensen av ikke-levert tjeneste eller mulighet for reforhandling. Vi forutsetter at disse spørsmålene og hensynene er løst på en tilfredsstillende måte og vår anbefaling og konklusjon er betinget av det. Vi tar ikke opp spørsmålet om innslaget av statlig eller kommunalt eierskap i den private parten, fordi dette innslaget ikke bør påvirke OPS-løsningens virkemåte. Endelig tar vi ikke eksplisitt opp spørsmålet om den private partens frihetsgrader utover å bemerke at jernbanesektoren er en gjennomregulert sektor.

2.5.1 Utgangspunkt: OPS-modell i prøveprosjektene på vei i Norge

I Norge har en i de statelige veiprosjektene med OPS basert seg på en modell hvor den private part prosjekterer, bygger, finansierer og driver veien i det avtalte antall år (25 år). Dette innebærer at eierskapet forblir hos myndighetene. Her har en derfor en totalkontrakt som regulerer alle disse forhold (prosjektering, bygging, finansiering og drift).

Figur 2.2 skisserer en mulig organisering av OPS på Ringeriksbanen (eventuelt veistrekning og jernbane sammen) basert på modellen som er brukt på de tre OPS-prøveprosjektene i veisektoren.

Figur 2.2 Organisering og finansiering av OPS infrastruktur vei/bane



I denne modellen tilføres Jernbaneverket (eventuelt et prosjektselskap bestående av, eller underlagt Jernbaneverket og/eller Statens vegvesen) årlige midler gjennom statsbudsjettet, eventuelt i kombinasjon med brukerbetaling. OPS-kontrakten regulerer betalingen til OPS-selskapet. Kontrakten er bindene for staten, noe som innebærer årlige bindinger i statsbudsjettet øremerket til den gjeldende OPS-kontrakten. Brukerbetaling vil i denne sammenheng være bompenginntekter, inntekter fra veipricing eller kjøreavgifter (jernbane). I veiprojektene er det et variabelt ledd i betalingen knyttet til en eventuell trafikkutvikling som blir høyere eller eventuelt lavere enn forventet. Dette er blant momentene vi drøfter.

Den private kontraktsparten vil i store og komplekse infrastrukturprosjekter nesten alltid bestå av et konsortium eller OPS-selskap der det kan være flere eiere. Ofte vil en stor entreprenør være med på eiersiden. Investeringene vil finansieres gjennom egenkapital og lån. OPS-selskapet vil normalt ta opp lån i det private markedet, men kommuner eller staten kan stå som långivere. Offentlig aktører som eksempelvis kommuner eller fylkeskommuner kan også være medeiere i OPS-selskapet.

OPS-selskapet vil i denne modellen normalt ha ansvaret for hele finansieringen av investeringen. OPS-prosjektet vil i gjennomføringen framstå som en totalentreprise der bygging, drift og vedlikehold er inkludert. Entreprenøren som har ansvaret for totalentreprisen vil normalt være med på eiersiden. OPS-selskapet (eller hovedentreprenøren) vil som regel kontrahere underleverandører hhv på

utbyggingsdelen og på drift- og vedlikeholdssiden. Dette vil vanligvis være tilfelle selv der en stor entreprenør er sentral på eiersiden i OPS-selskapet. Vedlikeholdskontraktene OPS-selskapet eller hovedentreprenøren tegner med underleverandører kan være kortere og også oppstykket i delelementer. Det er opp til OPS-leverandøren hvordan kontrakter med eventuelle underleverandører utformes.

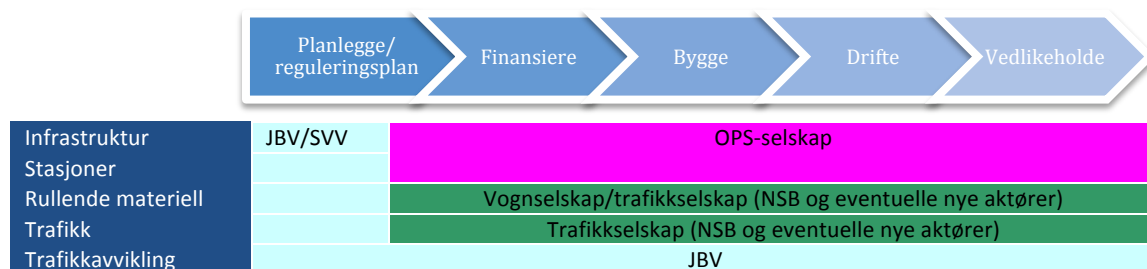
2.5.2 Mulige OPS-avgrensninger

I dette avsnittet har vi illustrert modellene som vurderes. Figurene viser rolleavgrensningen mellom ulike aktører i modellene.

OPS – Infrastruktur (Bygge, finansiere, drifte, vedlikeholde)

I denne modellen avgrenses OPS-kontrakten til å kun gjelde infrastrukturen, dvs skinnegang med signalanlegg mv, og stasjoner. JBV/SVV fører prosjektet fram til fullført reguleringsplan. Gjennomføringsmodell bør fastsettes som en del av arbeidet med reguleringsplanen.

Figur 2.3 Avgrensning av roller og ansvar i OPS-infrastruktur.



Figuren over viser en OPS-kontrakt som er avgrenset til jernbaneinfrastrukturen, inkludert stasjonene på den aktuelle strekningen. I denne modellen er alt som har med trafikk og rullende materiell holdt utenfor OPS-kontrakten. Vi har forutsatt at planlegging til og med godkjent reguleringsplan legges til JBV/SVV. Trafikkavvikling¹ er lagt til JBV. Rullende materiell og trafikk kan i prinsippet fordeles mellom flere aktører. Hvordan trafikken organiseres er i denne sammenheng ikke relevant. Det vesentlige er at OPS-leverandørens ansvar er avgrenset til selve infrastrukturen og i dette tilfellet også stasjonene på strekningen.

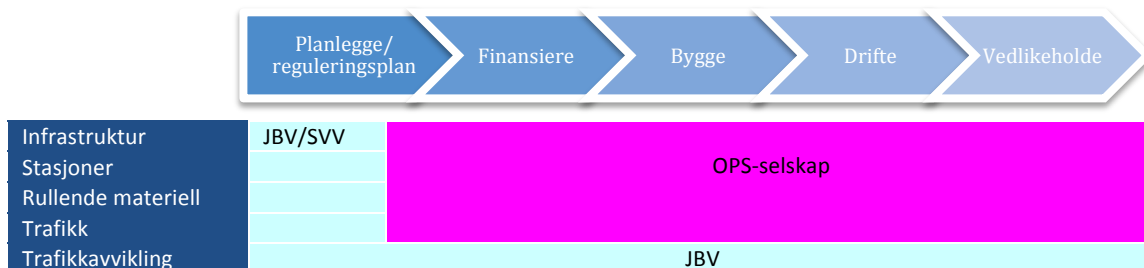
En variant av modellen vil være en modell avgrenset til å kun gjelde transportinfrastrukturen, dvs at stasjonene holdes utenom OPS-kontrakten. En annen variant vil være en OPS-kontrakt som kun inkluderer en jernbanestasjon med tilhørende infrastruktur, mens skinnegang sorteres under Jernbaneverket.

¹ Med trafikkavvikling menes i denne sammenheng styring og regulering av trafikken på banestrekningen.

OPS – Infrastruktur og trafikk (Bygge, finansiere, drifte, trafikker, vedlikeholde)

I denne modellen inkluderes trafikkdelen i OPS-avtalen. Det betyr at OPS-selskapet foruten å ha ansvaret for selve infrastrukturen, også forplikter seg til å trafikker strekningen etter nærmere spesifiserte krav.

Figur 2.4 Avgrensning av roller og ansvar i OPS infrastruktur og trafikk



Figuren over viser en OPS-kontrakt som inkluderer både infrastruktur, rullende materiell og trafikktilbud på strekningen. Vi har forutsatt at planlegging til og med godkjent reguleringsplan legges til JBV/SVV. Som det framgår av figuren vil dette være en betydelig mer omfattende kontrakt enn den første varianten. Trafikkberegningene for Ringeriksbanen (se blant annet Vista Analyse, 2014) viser et relativt svakt trafikkgrunnlag sammenliknet med investeringskostnadene. Dersom OPS-selskapet skal inkludere rullende materiell og trafikk, må det forventes at kontraktens samlede kostnadsramme økes betydelige. Andre tog og operatører må gis tilgang til strekningen. I første omgang vil dette gjelde NSB som i dag trafikkerer strekningen Oslo-Bergen. På sikt vil det kunne komme andre operatører til som vil kunne være interessert i trafikker hele eller deler av strekningen. Med et svakt trafikkgrunnlag og høye investeringskostnader vil en kontrakt som inkluderer trafikk øke risikoen i prosjektet. I og med det er stor usikkerhet knyttet til befolkningsveksten i banens influensområde, og dermed også trafikkgrunnlaget, for strekningen må det forventes en høy risikopremie dersom trafikk inkluderes i kontrakten. Det vil også komplisere ruteplanlegging og fremtidige konkurranser om offentlige kjøp dersom trafikk for på en del av et større system fastlegges gjennom en kontrakt med 30-40 års varighet. Vi har derfor ikke gått videre med et alternativ der trafikkdelen inkluderes i OPS-kontrakten.

Trafikkavvikling, dvs ansvaret for å optimalisere og styre trafikken på strekningen er også i denne modellen lagt til JBV. Dette omtales i neste avsnitt.

2.5.3 Trafikkavvikling bør være utenfor OPS

I mange av de 181 OPS-prosjektene i jernbane som per 2013 er registrert av nettstedet Public Works Financing er trafikkavviklingen, togdriften, en del av kontrakten. Det gjelder for eksempel Arlandabanen, jf kapittel 3.

Vi vurderer imidlertid at på Ringeriksbanen er det uhensiktsmessig at OPS omfatter trafikkavviklingen. For å styre kapasiteten på det totale jernbanenettet optimalt må de ulike togtilbud i form av antall tog, hastighet og annet, ses i sammenheng og styres

sentralt både i forhold til planlegging og i den daglige trafikkavviklingen. En «OPS-bane» plassert innimellom andre banestrekninger, utfordrer dette.

Strekningen er dessuten for kort til at det er tjenlig å etablere et eget selskap som skal ta seg av trafikkavviklingen. Det vil trolig være fordyrende å etablere egen bemanningsorganisasjon, beredskap, utstyr osv på en såpass kort, integrert strekning.

Vi vurderer også at dersom man inkluderer trafikkavviklingen, vil det være færre potensielle tilbydere til kontrakten, siden de tekniske og sikkerhetsmessig godkjennelsene som er nødvendig for togdrift, ikke vil kunne møtes av alle.

2.6 Oppsummering – aktuelle modeller for Ringeriksbanen

Med utgangspunkt i gjennomgangen foran står vi igjen med følgende aktuelle modeller for Ringeriksbanen:

- Et konsept der bane og vei er separat og banen går over Åsa (kortform «Åsa»).
- Et konsept der bane og vei føres sammen fra Kroksund via Busund (kortform «Busund»).

OPS for stasjonsutbygging og stasjonsdrift vurderes separat.

Før vi tar til med den konkrete vurderingen av ulike OPS-modeller som er kan være relevante, er det imidlertid nyttig å se nærmere på erfaringer med OPS i jernbanesektoren i andre land.

3. Erfaringer fra OPS i jernbanesektoren i andre land

Hovedbanen mellom Oslo og Eidsvoll fra 1854, den første norske jernbanen for offentlig transport, ble til ved offentlig-privat samarbeid. Finansieringen skjedde ved å utstede aksjer for 2,2 millioner spesiedaler, der halvparten ble kjøpt av engelske investorer. Den andre halvparten ble delt mellom norske private investorer og den norske stat, som altså opprinnelig bidro med om lag en fjerdedel. Staten kjøpte seg siden opp, men hovedbanen mellom Oslo og Eidsvoll ble ikke en del av Norges Statsbaner før i 1926 (Hajum, 1977; Bjerke og Holom 2004, sitert av Wikipedia 2014).

Også i andre europeiske land og i USA var jernbanen på 1800-tallet privat eller anlagt i samarbeid mellom privat og offentlig sektor. Samarbeidet utviklet seg imidlertid mange steder til private monopoler, og det var først i første del av 1900-tallet som jernbanen i de fleste land ble et offentlig anliggende. Samfunnsøkonomisk teori støttet opp om offentlig drift ved å peke på at jernbane var et typisk (kanskje det mest typiske) eksemplet på et gode med fallende gjennomsnittskostnader. Når produksjonen av et gode har fallende gjennomsnittskostnader kan en ikke både oppnå a) positive bedriftsoverskudd og b) en pris som er lik grensekostnad. Pris lik grensekostnad er et samfunnsøkonomisk ønskelig prinsipp. For å sikre overskuddene sier teorien at det danner seg private monopoler som setter prisen høyere enn grensekostnad, og det var altså nettopp det man så i flere land på 1800-tallet.

Offentlig drift av jernbanen skulle garantere pris lik grensekostnad. Det offentlige plukket opp underskuddet som oppstod. I andre halvdel av 1900-tallet kom imidlertid også denne modellen under press, fordi det ble hevdet at i offentlig regi kunne driften av ulike grunner bli ineffektiv. «Government failure» erstattet «market failure». Se Winston (2013) for en fersk gjennomgang med mange eksempler på government failure på transportområdet. Flere land opplevde også vanskeligheter med å finne finansiering for nye jernbaneinvesteringer, fordi investeringene er så store og tunge.

Dette har ledet til fornyet interesse for offentlig privat samarbeid i transportsektoren generelt og jernbane spesielt. En oversikt fra nettstedet Public Works Financing (2013) forteller at 181 jernbaneprosjekter over hele verden er finansiert via offentlig privat samarbeid i perioden 1985 – 2013.

Erfaringer med OPS i jernbanesektoren er blitt evaluert i flere artikler og bøker (bla Alexandersson og Hultén 2009, Alexandersson 2010, Gomez Ibanez 2006, Dutzik m.fl, 2011). Vi ser nærmere på erfaringer fra Storbritannia, Nederland, Taiwan, Sverige og Portugal. Offentlig privat samarbeid har også vært prøvd i jernbanen i USA, men den amerikanske jernbanen er i stor grad innrettet mot godstrafikk. Dessuten er ikke investering og trafikk skilt på samme måte som i Europa. De amerikanske erfaringene er derfor etter vår vurdering mindre relevante.

3.1 Storbritannia¹

Storbritannia er det landet i Europa som har gått først og lengst i reform av jernbanesektoren. Det har gitt landet erfaringer som andre kan lære av. Tilbake i 1994 ble selskapet Railtrack opprettet. Railtrack skulle eie, vedlikeholde og utvikle jernbanens infrastruktur. Selskapet ble snart privatisert og i 1996 ble selskapets aksjer notert på børsen.

Fra dette øyeblikk kunne enhver kjøpe aksjer i Railtrack. Parallelt ble jernbanedriften privatisert, og Storbritannia hadde på et tidspunkt mer enn 80 uavhengige jernbaneselskaper inkludert leverandørvirksomhet. De private driftsselskapene (Train Operating Companies, TOC) fikk forholdsvis korte driftskontrakter på syv år.

Etter Tony Blairs valgseier i 1997 ble det besluttet å styrke reguleringen av sektoren. Regulatoren tilbød driftsselskapene lengre kontrakter mot at de skulle være med å finansiere infrastrukturen. Erfaringen var nemlig at Railtrack ikke investerte tilstrekkelig, og ideen var å finansiere infrastrukturen fra flere kilder. Railtrack skulle kjøpe infrastrukturen etter ferdigstillelse. Kontraktørene inklusive driftsselskapene skulle være ansvarlig for vedlikeholdet.

Disse planene sprakk imidlertid, tilskyndet av den såkalte Hatfield-ulykken i år 2000 der fem mennesker omkom og dårlig vedlikehold ble trukket fram som en viktig årsak. Railtrack fikk en viktig del av ansvaret. Etter hvert falt hele selskapet sammen og ble erstattet av det ideelle selskapet Network Rail, som er offentlig kontrollert. For infrastrukturens del, er man i Storbritannia nesten tilbake til utgangspunktet før OPS og privatisering.

3.2 Nederland²

HSL-Zuid er høyhastighetsbanen som forbinder Amsterdam og Rotterdam med Belgia. Dette var i sin tid det største OPS jernbaneprosjektet i Europa. Forhåpningene var høye til prosjektet, og i 2001 ble det tildelt utmerkelsen «European PPP Deal of the Year» fra Project Finance Magazine, som særlig fremhevet dets «particularly appetizing risk profile».

Dutzik m.fl. (2011) vurderer imidlertid at HSL-Zuid prosjektet gjorde flere feil som over tid førte til kostnadsoverskridelser, forsinkelser og offentlige redningsaksjoner. Den viktigste feilen var kanskje at HSL-Zuid ble satt opp som tre prosjekter, for skinneunderlaget, for selve skinnegangen, og for trafikken (togdriften).

- Jobben med å bygge skinneunderlaget («substructure») – tunneler, broer og sementblokkene som sporet hviler på – ble delt i syv kontrakter og satt ut på anbud på vanlig måte. På denne måten ble skinneunderlaget unntatt fra OPS. Begrunnelsen var at risikoen knyttet til grunnforhold osv ble vurdert å eksogen,

¹ Omtalen av Storbritannia og Sverige bygger i hovedsak på Alexandersson (2009, 2010).

² Omtalen av Nederland, Taiwan og Portugal bygger i hovedsak på Dutzik m.fl. (2011).

og dermed ikke en risiko operatøren kunne kontrollere bedre enn regulator. Dermed ville det ikke være noe å vinne på OPS, var vurderingen.

- Skinnegang, stasjoner og signalanlegg («superstructure») ble tildelt selskapet Infrasppeed Consortium, med oppdrag å designe, bygge, finansiere og vedlikeholde disse delene i 25 år. Infrasppeed Consortium skulle samarbeide med de syv kontraktørene for skinneunderlaget.
- Driften ble tildelt selskapet High Speed Alliance (HSA), et konsortium 90 prosent eid av den nederlandske statsjernbanen og 10 prosent eid av Air France-KLM.

Ved å dele opp jobben i tre delprosjekter, og forhandle alle kontraktene tidlig i prosessen, forutsatte den nederlandske regjeringen at kontraktsvinnerne ville kommunisere tilstrekkelig med hverandre om grenseflatene mellom prosjektene, og at hver kontrakt ble fullført på tid.

Disse forutsetningene slo ikke til, ifølge Dutzik m.fl. (2011). Problemene startet med de ordinære anbudene om skinneunderlaget, som viste seg å ligge godt over budsjett. Myndighetene svarte da med å redusere prosjektets omfang og lette kontraktsbetingelsene for å tiltrekke seg flere og lavere anbud. En viktig lettelse var å fjerne dagsbøtene for forsinket leveranse. Dette skiftet var ifølge Dutzik m.fl., som her siterer den nederlandske riksrevisjonen, et av flere som flyttet prosjektrisiko fra kontraktørene til staten.

Man oppnådde heller ikke kostnadseffektivisering som ønsket og prosjektet ble etter hvert hele 55 prosent dyrere enn opprinnelig anslått. Kostnadsoverskridelsene skyldtes blant annet manglende koordinering mellom delprosjektene. Skillet mellom skinneunderlag på den ene siden og skinnegang, stasjoner og signalanlegg på den andre siden, fungerte dårlig. For eksempel viste det seg at Infrasppeed, som sto for skinnegang, stasjoner og signalanlegg, baserte seg på en ingeniørdesign for underlaget som hadde endret seg i løpet av kontraktsprosessen, slik at ulike designelementer ble inkompatible. Det var heller ikke heldig at kontraktørene rapporterte til forskjellige myndighetsorganer. Endelig ble prosjektet forsinket fordi det skulle være kompatibelt med det europeiske automatiske togovervåkingssystemet, som ikke ble ferdig spesifisert før sent i prosessen.

Forsinkelsene knyttet til overvåkingssystemet førte i sin tur til at driftsoperatøren High Speed Alliance (HSA) ble tvunget til å betale tariff til skinneoperatøren Infrasppeed uten at HSA hadde billettinntekter. Dermed måtte nederlandske myndigheter i to omganger injisere kapital i HSA for å holde det flytende, samtidig som konsesjonen ble forlenget og HSA fikk henstand med å betale tariffen.

Duznik m.fl. (2011) avrunder sin kritiske fremstilling av prosjektet med følgende salve:

«In short, the HSL-Zuid project, considered an exemplary PPP project at the time the project was launched, wound up illustrating, in many ways, how not to structure a PPP for high-speed rail. The Dutch government's decision to undertake separate contracts for superstructure and substructure appears to have been a mistake. The lack of effective competition among bidders prevented anticipated cost savings from being realized, while the lack of proper risk management provisions in the contract exposed

the state to effects of cost overruns. Failing to establish a clear line of authority for government management of the project, and creating what was in effect a public-public partnership for operation of the line compounded the problems.» (s.25)

3.3 Taiwan

I 1998 ble Taiwan High Speed Rail Corporation (THSRC) tildelt en 35-årig konsesjon for å bygge og drive Taiwan High Speed Rail. Før dette hadde THSRC lovet å bygge banen uten hjelp av offentlig kapital. Snart etter opplevde imidlertid Taiwan, som andre land i regionen, en økonomisk nedgangstid (Asiakrisen) og for THSRC økte rentene på lån.

De høye lånerentene ble snart en trussel mot selskapets overlevelse og mer enn 60 prosent av inntektene gikk med til å betale gjeld. Så sent som i 2009 betalte THSRC fortsatt mer enn åtte prosent rente på enkelte av sine lån (Dutzik m.fl. (2011), som her siterer Cruikshank (2010) og Shen (2009)). I tillegg ble selskapet tvunget til å avskrive store deler av kapitalen, med underskudd som resultat.

Disse forholdene gjorde eierne av THSRC skeptiske til å investere mer i selskapet, som førte til problemer med å gjøre ferdig prosjektet. Da banen åpnet i 2007 var flere viktige stasjoner fortsatt uferdige. Det offentlige måtte refinansiere selskapet, reforhandle gjelden og ta en eierposisjon, som nå (per 2011) ligger på 40 prosent. Dutzik m.fl. vurderer at det kanskje hadde vært sikrere og billigere om det offentlige hadde medfinansiert prosjektet helt fra starten istedenfor å sette selskapet og hele prosjektet i spill før man til slutte måtte refinansiere det likevel.

3.4 Sverige

Sverige har erfaring med OPS i jernbanesektoren fra Arlandabanen. Banen går fra Stockholm sentrum til Arlanda, mens det offentlige har bekostet sosioøkonomisk begrunnede tilleggsinvesteringer, inkludert en forbindelse mellom Arlanda og hovedlinjen nord for flyplassen. Videre stilte staten til rådighet et lån på én milliard svenske kroner til prosjektselskapet, mot at prosjektselskapet skulle finansiere 75% av totalbudsjettet utenfor statsbudsjettet. Lånet skulle altså utgjøre 25% av totalen.

Det ble arrangert anbudskonkurranse, der 30 selskaper viste interesse og fire ble valgt til å konkurrere. Konsortiet som vant, som inkluderte materielleleverandøren Alstom, bygget banen og dannet deretter datterselskapet A-train. Driften åpnet i 1999 og A-train driver fortsatt Arlanda Express. Selskapet ble imidlertid solgt videre til det australske Macquarie Bank Group i 2004.

Det er enkelte trekk ved Arlandabanen som kan være til inspirasjon for en eventuell OPS løsning i Norge.

På investeringssiden ble visse risiki regulert i kontrakten. For eksempel ble det spesifisert at selskapet skulle kompenseres for kostnadsøkninger som skyldtes nye regulatoriske pålegg, eller arkeologiske utgravninger. Andre forhold ble ikke regulert, noe som har ført til at perrongen til Arlandabanen på Sentralstasjonen er høyere enn alle andre perronger i Sverige. Det gjør det enkelt for den reisende å gå rett inn på

Arlanda Express, men desto vanskeligere for togoperatører med andre tog å bruke perrongene til Arlandabanen dersom det skulle bli aktuelt. Utformingen av perrongene fungerer dermed som en barriere for andre togselskaper som trafikkerer det øvrige jernbanenettet i Sverige.

Arlandabanens driftskontrakt løper i 45 år, men med mulighet for forlengelse eller forkortelse. Selskapet er forpliktet til å operere mellom fire og seks tog i timen. Selskapet betaler for vedlikehold og for sitt eget materiell.

Fordelingen av markedsrisiko er også interessant. Arlandabanen bærer markedsrisikoen dersom trafikken ikke utvikler seg som antatt. Selskapet er da selvsagt også tiltenkt oppsiden. I praksis har det vist seg at flytrafikken fra Arlanda har økt mindre enn opprinnelig forventet, slik at man i større grad har kjempet med busselskapene og andre fremkomstmidler om eksisterende trafikk. Et interessant forhold i denne forbindelse er at andre operatørers tog bare kan stoppe på Arlanda dersom de blir enige med Arlandabanen om å betale en avgift for dette. Vi observerer at det er bygget en sentralstasjon på Arlanda i dag, og at det er mange tog som stopper på denne stasjonene. Passasjerene må imidlertid betale 85 kroner ekstra for å gå av eller på togene på denne stasjonen.

Selskapet kan sette sine egne billettpriser, og det er konkurransen med de andre transportmidlene som begrenser dets monopolmakt. Arlandabanen er blant annet blitt kritisert for å ha høye billettpriser i helgene selv om togene langt fra er fulle. Det er riktignok innført helgetilbud med lavere priser hvis man er flere som reiser sammen, men det er fremdeles mye ledig kapasitet i helgene. Det er imidlertid ingen grunn til å vente at en monopolist skulle legge vekt på å fylle opp togene dersom det gir lavere billettpriser og mindre inntekt i alt.

3.5 Portugal

Portugal har brukt OPS både for forstadstog (light trains) (Tavares (2012), Miranda Saramento og Renneboog (2014)) og høyhastighetstog, foruten motorveier. Vi gjennomgår erfaringer med OPS for høyhastighetstog.

Før finanskrisen var Portugal kommet langt med planene om å bygge høyhastighetsbane, og ideen var å henge seg på det velutviklede spanske banenettet. Finanskrisen førte til at planene ble lagt bort, men det portugisiske eksemplet er likevel interessant, fordi man ifølge portugiserne selv tok lærdom av erfaringer fra andre land og la opp OPS-løsningen for å maksimere fordeler og minimere ulemper.

Portugal opprettet et selskap kalt RAVE til å planlegge høyhastighetsbane. RAVE var eid av staten og den portugisiske statsjernbanen. (Det er nå nedlagt). En viktig oppgave for RAVE var å identifisere og redusere risikoen i høyhastighetsbanen gjennom hensiktsmessig avgrensning og delegering av risiko.

For eksempel ble det etter lengre overlegning bestemt å dele høyhastighetsutbyggingen i seks ulike OPS-prosjekter. Fem prosjekter gjaldt ulike linjestrekninger, mens det siste prosjektet gjaldt signal- og kommunikasjonsanlegg og

hadde en nasjonal karakter. Kontraktene var 40 år lange. 98 prosent av inntektene ble spesifisert som trafikkavhengig tilgjengelighetsbetaling («availability fee») og to prosent ble gjort trafikkavhengig. Ulike former for teknologisk risiko og det som for den private parten fortøner seg som regulatorisk risiko, ble spesifisert i kontrakten. Den private parten skulle drive banen, men det offentlige tok på seg å kjøpe kjøremateriellet («rolling stock»). OPS-kontraktene ble også utsatt for en «public sector comparator test» for å finne ut om OPS eller vanlig kontraktsløsning ble billigst for det offentlige. En comparator test består i uavhengige anslag for kostnadene under forutsetning av vanlig kontrakt, sammenliknet med innhentede prisoverslag («request for information», «request for quotes») i markedet.

Det OPS-baserte høyhastighetsprosjektet i Portugal ble altså lagt bort da finanskrisen traff landet for fullt. Markedet for privat finansiering forsvant, samtidig som utstrakt bruk av OPS på andre prosjekter ble trukket fram som en årsak til de offentlige finansielle problemene i landet. Til gjengjeld for sparte utgifter på kort sikt, hadde landet via OPS påtatt seg utgiftsforpliktelser på lengre sikt. Markedet reagerte da det ble klar over dette.

3.6 Lærdommer fra utenlandske erfaringer

Erfaringene fra andre land viser at det er mye som kan gå galt i OPS-prosjekter, men det er også mye å trekke ut som kan bidra til en bedre erfaring i Norge. Vi vil peke på noen lærdommer fra de internasjonale prosjektene. Vi har da i tankene at vi i Norge vurderer OPS-kontrakt for infrastrukturen inklusive stasjonene, ikke trafikken.

3.6.1 Virksomhetsavgrensning

Det nederlandske forsøket på å skille skinnegangen fra skinneunderlaget skulle avlaste kontraktøren fra risiko ved grunnforhold osv som han ikke kunne gjøre noe med, men viste seg å fungere dårlig. Partene var for avhengig av hverandre til at det var fornuftig å skille disse aktivitetene. Portugal la vekt på å dele sin høyhastighetsutbygging opp i elementer som skulle være funksjonelt adskilt. I Sverige er Arlandabanen karakterisert ved å være en avgrenset strekning fra flyplassen til byen.

Det generelle poenget er at OPS fungerer best der aktiviteten som er gjenstand for OPS, har avgrensede berøringspunkter med andre komponenter i jernbanedriften. Dette er det samme poenget som den (mye) senere nobelprisvinneren Ronald Coase tok opp i en berømt artikkel (Coase, 1937): Hvorfor er det visse transaksjoner som foregår innad i bedrifter og andre transaksjoner som foregår som handel mellom uavhengige bedrifter i et marked? Jo, handel danner seg der berøringspunktene mellom partene er forholdsvis avgrensede – som når støtfangerprodusenten på Raufoss leverer ferdige støtfangere til bilprodusentene i Tyskland. Bedrifter danner seg der berøringspunktene er mange og mindre målbare, for eksempel underveis i produksjonen av støtfangere, eller biler. Vista Analyse (2012) bruker uttrykket eksterne virkninger om en situasjon der en aktørs aktiviteter har diffuse og komplekse konsekvenser for andre aktører som ikke fullt ut lar seg prise og handle i et marked. Vi kan betrakte en bedrift som et tiltak for å internalisere de eksterne virkningene som ellers ville oppstått mellom bedriftens ansatte. Det gjelder altså for et OPS-tiltak å

finne en naturlig prosjektavgrensning med begrensede brohoder til andre deler av markedet.¹

3.6.2 Kapitalkostnader

I den internasjonale litteraturen om OPS blir det trukket frem at kapitalkostnaden kan bli høyere for en privat aktør enn for en offentlig aktør, jf kapittel 2. Den norske evalueringen av OPS på veisiden (Sandberg Eriksen m.fl., 2007) har liten sans for denne påstanden fordi man mener den offentlige skyggeprisen på kapital bør være den samme som den private kostnaden når man ser på investeringer i samme risikoklasse. Det er tilfelle når private eiere er, eller har mulighet til å være like diversifisert som det offentlige. Man kan si at aksjemarkeder gir private eiere god mulighet for diversifisering. Men spørsmålet er om det skjer i praksis. Hagenutvalget (2012) har til sammenlikning valgt å gå bort fra en CAPM²-fortolkning av skyggeprisen på kapital, som argumentet til Sandberg Eriksen m.fl. til syvende og sist bygger på.

Hvis vi legger til grunn at private bedrifter og deres eiere av ulike grunner ikke er så diversifisert som offentlig sektor, blir private kapitalkostnader fort høyere enn de offentlige. Samfunnsøkonomisk er den unødvendige delen av kapitalkostnaden en overføring, men overføringen kan ha realøkonomiske kostnader i form av skattefinanseringskostnad eller dersom OPS-utbyggeren er utenlandsk eid.

Dessuten kan høye kapitalkostnader gi utbygger konkursrisiko, som kan føre til problemer for publikum, det offentlige og samfunnet som helhet. Problemet er større desto større kapitalinvesteringen er, og aksentueres selvsagt dersom kapitalkostnadene stiger, slik vi så på Taiwan under den asiatiske krisen på nittitallet og i Portugal etter finanskrisen. En form for løsning kan være å stille offentlig kapital til rådighet, enten i form av egenkapital (Nederland) eller lånekapital (Sverige), eller garanti. En garanti blir som en offentlig forsikring. Alternativet er å kreve privat forsikring. Offentlig innskudd, lån og garantier er imidlertid bare løsninger i navnet, idet hensikten med OPS er å tiltrekke seg privat kapital. Ved å gå inn med offentlig kapital er man grunnleggende i utakt med denne ambisjonen.

3.6.3 Konkursrisiko

I flere OPS-prosjekter har det offentlige skutt inn mer kapital over tid enn man hadde planer om opprinnelig. Grunnen er at det private selskapet ellers ville gått konkurs. Det offentlige føler et ansvar for tjenestetilbudet til innbyggerne og griper inn.

¹ Gomez Ibanez (2006) som er en hyppig sitert artikkel om OPS og jernbane, argumenterer for øvrig for at jernbanens infrastruktur og trafikken (driften) er så tett integrert at det ikke er hensiktsmessig å skille mellom dem, hverken i form av ulike offentlig eide selskaper eller i form av OPS. Jernbanesektoren i Europa er nå stort sett overalt skilt i en del for infrastruktur og en for drift, mens det i USA er integrert.

² Capital asset pricing model (CAPM) er en teori som sier at forventet avkastning på et investeringsobjekt er summen av en risikofri rente og en risikopremie som varierer med objektets markedsrisiko

Samtidig skal ikke faren for konkurs overdrives. Jernbanens infrastruktur er kjennetegnet av store faste kostnader og små variable kostnader. Dersom prosjektselskapet går konkurs, er det ingenting i veien for at et annet privat selskap kan kjøpe det opp til en lav kapitalkostnad og drive med overskudd på det grunnlaget. Det er lønnsomt å drive videre så lenge driftsinntektene er større enn de begrensede driftskostnadene.

Annerledes blir det dersom prosjektselskapet går konkurs før det er ferdig å investere i linja, slik vi så på Taiwan, eller det ikke makter å opprettholde sitt investeringsprogram over tid, slik vi så i Storbritannia. Man kan tenke seg løsninger på et slikt problem innenfor rammen av privat sektor i form av kreative forsikringsløsninger, men i en slik situasjon ender det gjerne med at det offentlige overtar. Ofte vil man i samme situasjon konkludere med at prosjektet ikke var samfunnsøkonomisk lønnsomt og ikke burde blitt bygd.

3.6.4 Inntektsrisiko

I Arlandabanen ligger den inntektsmessige risikoen på prosjektselskapet. Det kan være naturlig når selskapet drifter banen. Men generelt går trenden i retning av trafikkuavhengig inntekt. Tidsskriftet Public Works Financing skriver i sin utgave av Februar 2014 at

«The P3 development of transportation projects in the U.S. is trending sharply away from demand risk and toward availability payment models where developer financing is repaid with government funds once performance requirements are met.” (P3 = PPP, private public partnership)

Siden antallet vogner og tog påvirker vedlikeholdet, må kontrakten forutsette noe om dette, og inneholde en mekanisme som trer inn dersom antall, tyngde og andre egenskaper ved vognmateriellet endrer seg. Det kan også tenkes det er fornuftig å beholde et insitament knyttet til selve trafikken målt ved passasjerer eller gods, slik man tenkte seg i Portugal. En annen løsning fra Portugal (f.eks. Miranda Saramento og Renneboog, 2014) er å la betalingen være trafikkavhengig, men åpne for reforhandling dersom definerte trafikkprognoser under- eller overoppfylles. Det begrenser leverandørens risikoeksponering, men tar den ikke helt bort.

I alle systemene vi har vært innom er betalingen knyttet til at banen er åpen og tilgjengelig for trafikk, jf. uttrykket performance requirements are met. Dersom den er stengt, får OPS-selskapet ingen inntekt og eventuelt dagsbot.

3.6.5 Kontraktslengde

Kontraktene vi har referert, er av ulik lengde. Arlandabanen har for eksempel 45 år, med fleksibilitet opp og ned. I Portugal tenkte man seg 40 år, i Taiwan 35 år, osv. Dutznik m.fl. (2011) anbefaler at kontraktene må være så lange at de motiverer operatøren til å ta hensyn til hele livsløpet til kapitalgjenstanden. Dersom kontrakten er kortere, vil operatøren tendere til å velge kortsiktige løsninger der mer langsiktighet hadde vært formålstjenlig. Dersom kontrakten er lengre, lager det offentlige en unødvendig binding for seg selv.

Dette resonnementet innebærer at en kontrakt omkring infrastrukturen bør være lenger enn en eventuell kontrakt om vognmateriellet. I prøveprosjektene i veisektoren i Norge har kontraktene vært på 25 år. Jernbanens infrastruktur har en del lenger levetid og offentlig planlegging legger ofte til grunn 75 år for selve banelegemet, noe kortere for signalanlegg. Alt i alt kan en OPS kontrakt for infrastruktur gjerne ha et tidsperspektiv på 35-50 år. Reforhandling om nærmere bestemte forhold bør uansett være mulig, og kontrakten må spesifisere hva som skjer med materiellet når kontraktstiden er ferdig.

3.7 Suksesskriterier

Gjennomgangen av OPS-litteraturen viser at det kan være gevinster å høste ved en OPS-kontrakt samtidig som kostnadene ved å trå feil kan være betydelige. Med utgangspunkt i gjennomgangen foran og generelle erfaringer som gjengis i OPS-litteraturen, er det noen suksesskriterier som framstår som mer vesentlige enn andre.

For transportinfrastrukturprosjekter er det særlig relevant å vurdere følgende spørsmål:

- Er det mulig å funksjonsorientere kravene til prosjektet? OPS er en mål- og funksjonsorientert kontraktsform. Det betyr at bestillingen og krav må kunne spesifiseres som ytelses- funksjonskrav av typene "kapasitet til X antall tog i timen", "dimensjonert for fart XX", "kjøretid fra punkt A til punkt B på Y antall minutter" etc. Dette i motsetningen til mer spesifiserte mengdekontrakter eller bestillinger av tunnel med åpning av typen....lengde..., antall rømningsveier, bestilling av bro, skinnegang osv etter angitte kravspesifikasjoner. Jo mer spesifiserte tekniske standarder og løsningsbeskrivelser et prosjekt må følge, jo færre fordeler vil en OPS-kontrakt ha mht løsningsvalg.
- I hvilken grad kan bygging, drift og vedlikehold sees i sammenheng? Er det mulig å gjøre beslutninger i investeringsfasen som kan gi vesentlige besparelser på drift- og vedlikeholdskostnadene i et livsløpsperspektiv? Jo større andel årlige drifts- og vedlikeholdskostnadene representer av de samlede livsløpskostnadene, jo større vil potensialet for at en OPS-kontrakt kan utløse effektivitetsgevinster i et livsløpsperspektiv være.
- Kan sentrale risikofaktorer identifiseres, spesifiseres, prises og overføres? For at en OPS-kontrakt skal kunne gi effektivitetsgevinster må all endogen risiko som kan påvirkes overføres til en private parten. Risikooverføringen må være reell. Risikoen må ikke være større enn at en privat leverandør med rimelig sikkerhet både kan håndtere og bære risikoen.
- Hvor stor restrisiko vil ligge igjen på den offentlige parten? Jo større restrisiko som ligger igjen på den offentliges hånd, jo lavere forventede gevinster vil kunne realiseres gjennom en OPS-kontrakt.
- Kan tilstrekkelig konkurranse og interesse fra private leverandører sikres?

- Bevissthet om hva som ønskes oppnådd gjennom kontrakten mht resultatmålene tid, kostnad og kvalitet. Kontrakten og OPS-konkurransen må spesifiseres slik at prioritert resultatmål stimuleres. Prioritering av tid kan gi en tidligere nytterealisering enn prioritering av kostnad. Dette kan øke den samfunnsøkonomiske lønnsomheten i prosjektet selv om kostnadene over offentlige budsjetter ikke nødvendigvis reduseres. Dersom kostnad er et prioritert resultatmål bør det også framgå om kostnadene skal optimaliseres innenfor gitte budsjettrestriksjoner som følger av en fastsatt (eller usikker) budsjettmessig innfasing, eller om resultatmålet retter seg mot de samlede prosjektkostnadene i investeringsfasen, eller prosjektets livsløpskostnader.

Dersom få eller ingen av kriteriene over innfris, vil det være vanskelig å begrunne en OPS-modell.

4. OPS på Ringeriksbanen

I en vurdering av om OPS er egnet, eller en god og relevant kontraktsform for gjennomføringen av et prosjekt, må modellen vurderes i forhold andre mulige modeller, og da særlig mot et nullalternativ. Med nullalternativ menes i denne sammenheng den gjennomføringsmodellen som mest sannsynlig vil bli valgt dersom OPS forkastes. For å kunne vurdere ulike gjennomføringsmodellers stryker og svakheter mot hverandre, er det også relevant å vite hva beslutningstakerne ønsker å oppnå gjennom kontraktsformen. Er det en kortere og mer kostnadseffektiv utbygging som er målet? Eller å kunne igangsette og fullføre flere store investeringsprosjekter innenfor gitte og begrensede årlige budsjetttrammer? Forutsigbare kostnader? Tidligere nytterealisering? Eller andre hensyn? Svaret på disse spørsmålene kan være avgjørende for valg av modell.

Vi starter med en presentasjon av nullalternativet før vi vurderer mulige OPS-løsninger for hhv Åsa, Busund og stasjoner. Deretter gir vi en kort vurdering av en justert OPS-modell før vi avslutter med en oppsummering av de viktigste vurderingene av OPS for Ringeriksbanen.

4.1 Nullalternativ

Vi beskriver her situasjonen slik den vil være uten og før OPS eventuelt blir iverksatt.

4.1.1 Statlig plan

Transportetatens rapport om Ringeriksbanen, som dette dokumentet er et vedlegg til, forutsetter Statlig plan for hele strekningen. Det er søkt KMD om dette. Samferdselsdepartementet har videre gitt som føring at man ønsker en raskere planfremdrift, blant annet gjennom at man går rett på reguleringsplanlegging uten forutgående kommunedelplan. Det er da naturlig at en eventuell OPS-løsning integreres i reguleringsplanleggingen.

4.1.2 Selvstendig prosjektorganisasjon

Transportetatens rapport om Ringeriksbanen gjør det klart at etatene anbefaler en felles gjennomføringsorganisasjon for prosjektet Ringeriksbanen-E16 med totalt resultatansvar. Organisasjonen vil få forutsigbar finansiering og ansvar for snarlig oppstart og rask gjennomføring.

Forskjellen mellom gjennomføringsorganisasjonen og en OPS-modell blir:

- OPS omfatter drift og vedlikehold i tillegg til prosjektering og bygging
- Finansierings- og betalingsmodell, innfasing av kostnader over offentlige budsjetter. OPS innebærer en fast betaling for levert tjeneste gjennom kontraktsperioden der offentlige budsjetter først belastes når banen tas i bruk (jf Figur 2.1).
- Risikofordeling mellom privat og offentlig sektor. En OPS-kontrakt innebærer at en større del av risikoen overføres til en privat aktør (mot betaling).

- En OPS-kontrakt tegnes med en privat aktør etter konkurranse. Graden av avstand til etatenes ledelse og til politisk myndighet i Samferdselsdepartementet blir større. Graden av selvstendighet blir større.

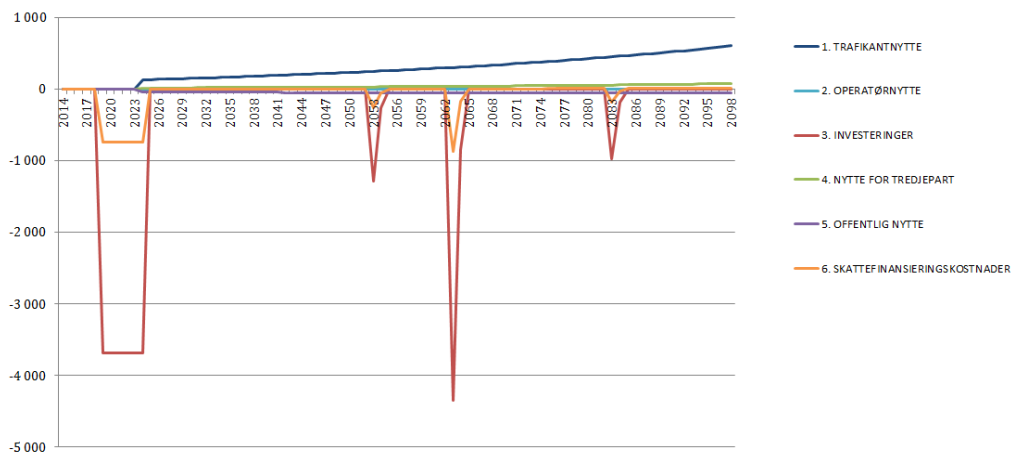
Av disse vurderer vi de tre første momentet som de viktigste. Utbygging av jernbane er omfattet av såpass mange krav og reguleringer at merverdien av ekstra selvstendighet utover det en offentlig gjennomføringsorganisasjon med reelt resultatansvar har, er forholdsvis liten. Det kan diskuteres i hvor stor grad et OPS-selskap i praksis vil kunne påvirke de langsiktige drift- og vedlikeholdskostnadene i investeringsfasen. Jernbaneutbygging er svært regelstyrt, noe som i praksis gjør at mulighetsrommet for å kunne velge løsninger med vesentlig betydning for livsløpskostnader er begrenset. Løpende drift- og vedlikeholdskostnader representerer også en liten andel av de samlede kostnadene. Dette trekker i retning av at poenget med å se å drift- og vedlikehold i sammenheng kan ha mindre betydning for en jernbanestrekning enn for en veistrekning med tilsvarende lengde.

Dersom etatene ikke når frem med sin anbefaling om selvstendig prosjektorganisasjon med prosjektfinansiering som gir muligheter til å sikre en optimal utbyggingstakt, vil alternativet til OPS være alminnelig planlegging og årlig finansiering over statsbudsjettet. Alminnelig planlegging og årlig finansiering vil kunne fordyre og forsinke prosjektet (jfr Tekstramme 4.1). Med OPS unngår man dette. Det vil si at dersom alminnelig planlegging og finansiering er alternativet, vil effektivitetsgevinster knyttet til selvstendighet og langsiktig finansiering kunne tilskrives OPS. I en slik situasjon vil OPS fremstå som et mer attraktivt alternativ.

Spørsmålet er altså hva man sammenlikner OPS med. Sammenligner man med tradisjonell løsning gir det en del fordeler som man ikke får hvis man sammenlikner med den skisserte løsningen med en gjennomføringsorganisasjon med helhetlig ansvar og handlingsrom til å tilpasse budsjettet til en optimal utbyggingsplan.

4.1.3 Nytte og kostnadsprofil i nullalternativet – alternativ Korridor K2 Busund

De samfunnsøkonomiske analysene av Ringeriksbanen og E16 Skaret-Hønefoss er dokumentert i en egen delrapport (Vista Analyse, 2014). Den samfunnsøkonomiske analysen beregner nytte og kostnader ved ulike løsningsalternativer for Ringeriksbanen. Det vises også hvordan ulike nytte- og kostnadselementer fordeler seg over prosjektets levetid. Figur 4.1 illustrerer dette for alternativet "K2 Busund". Utviklingen er helt tilsvarende for korridor Åsa, men med et noe annet nivå.

Figur 4.1 Nytte og kostnader ved ny jernbane over prosjektets løpetid. Beløp i mill. 2014-kroner, ikke diskontert. Korridor K2 Busund

Kilde: Vista Analyse (2014)

Figurens rød linje viser når de tunge investeringskostnadene antas å komme. Åpningsåret er satt til 2024, mens investeringskostnadene begynner å løpe fra 2018. Vi ser av figuren at investeringskostnadene som kommer før prosjektet gir nytte er betydelige. I prosjektgjennomføringsmodellen¹ vil investeringskostnadene belaste statsbudsjettet løpende gjennom investeringsperioden. I de samfunnsøkonomiske beregningene er det lagt inn reinvesteringer etter 30 år (nytt signalanlegg), etter 40 år (nytt elektroanlegg og overbygning) og etter 60 år (nytt kontaktledningsanlegg). Skattefinansieringskostnaden (oransje linje) er en samfunnsøkonomisk kostnad som følger med bruk av offentlige midler (for nærmere forklaring, se Vista Analyse, 2015).

Trafikantnyttens (blå linje) øker utover prosjektets levetid på grunn av økt verdsetting av tid for de reisende og generell vekst i befolkningen. Billetttinntektene fra trafikken som kommer som følge av investeringene vil i beste fall dekke driftskostnadene knyttet til trafikk. Investeringskostnadene og drift- og vedlikeholdskostnadene av selve infrastrukturen må i all hovedsak dekkes over offentlige budsjetter. Drift og vedlikehold av infrastrukturen inngår i figuren i offentlig nytte (lilla linje).

I de samfunnsøkonomiske analysene er drifts- og vedlikeholdskostnader infrastruktur, beregnet til en nåverdi på hhv 759 millioner kroner og 885 millioner kroner for Busund og Åsa-alternativet. Dette representerer 3 prosent av investeringskostnadene. Beregningene er basert på gjennomsnittskostnader fra IC-beregninger. Ringeriksbanen vil ha lavere trafikk enn IC-området. Det er derfor rimelig å anta at drift og vedlikeholdskostnadene på Ringeriksbanen er underestimert. I de videre utredningen må drift- og vedlikeholdskostnadene beregnes eksplisitt for Ringeriksbanen. I vurderingen av OPS for Ringeriksbanen har det begrenset betydning om drift- og vedlikeholdskostnadene representerer 3 prosent, 10 prosent eller 15 prosent av

¹ Nullalternativet for gjennomføringsmodell

investeringskostnadene. Det vesentlige er at kostnadene må beregnes mer eksplisitt før det eventuelt forhandles om en OPS-kontrakt for strekningen.

Dersom Ringeriksbanen skal gjennomføres under samme betingelser som eksempelvis strekningen Asker – Lysaker vil gevinstpotensialet for OPS øke som følge av muligheten til å optimalisere utbyggingsprosessen (se Tekstramme 4.1).

Tekstramme 4.1 Eksempel på utbygging med årlig budsjettbehandling: Asker - Lysaker

Jernbaneverket har det siste tiåret bygget ut nytt dobbeltspor i Vestkorridoren, på strekningen Lysaker-Asker. I tillegg til nytt dobbeltspor på den 17,4 km lange strekningen, omfatter prosjektet bygging av ny Lysaker stasjon.

Arbeidet med reguleringsplan startet i 1999, mens byggingen ble igangsatt i 2001. Strekningen Sandvika-Asker stod ferdig i 2005, mens dobbeltsporet Sandvika-Lysaker med Lysaker stasjon stod ferdig i 2011. Det gav en samlet utbyggingsperiode på 10 år.

Fremdriften ble tilpasset de årlige investeringsrammene bevilget over statsbudsjettet. For å tilpasse fremdriften til investeringsrammene, ble utbyggingen delt opp i etapper (parseller). Fremdriften ble forsøkt optimalisert innenfor hver parsell, uten muligheter for en optimalisering for prosjektet totalt sett.

Jernbaneverket påpeker i et notat til Samferdselsdepartementet (20.02.2006) at de ved prosjektfinansiering, med tilhørende optimalisering av fremdriften for hele strekningen, ville kunne halvert byggetiden til 5 år.

En halvering av byggetiden ville kunne bidratt til reduksjon av flere typer kostnader:

- Tidsavhengige kostnader (administrasjon og drift av prosjektorganisasjon, kontorleie, leie av arealer i byggetiden, entreprenørrigg, maskiner m.v.)
- Kostnader knyttet til nedbygging og oppbygging av organisasjon, ventelønn m.v.
- Erstatninger knyttet til reforhandling eller avbrytning av kontrakter med rådgivende ingeniører, entreprenører og andre
- Kompensasjon for ulemper for naboer og andre interessenter.

Samlet anslo Jernbaneverket i 2006 mulige besparelser knyttet til slike typer kostnader på mellom 350 og 560 MNOK, tilsvarende 5-8 prosent av utbyggingskostnadene ved en tradisjonell prosjektgjennomføring der utbyggingen tilpasses årlige budsjettbehandlinger med tilhørende bevilgninger. Dersom en OPS-løsning skal sammenliknes med en tradisjonell "budsjettløsning" vil en OPS-løsning kunne høste et tilsvarende gevinstpotensial i utbyggingsfasen, samtidig som kortere utbyggingstid kan gi samfunnsøkonomiske gevinster som følge av tidligere nytterealisering. Med den planlagte gjennomføringen med tilhørende prosjektfinansiering er dette gevinstpotensialet realisert i nullalternativet.

4.2 To OPS-konsepter og egen vurdering av stasjonsløsning

Vi vurderer i det videre OPS-løsning for to konsepter:

- Et konsept der bane og vei er separat og banen går over Åsa (kortform «Åsa»).
- Et konsept der bane og vei føres sammen fra Kroksund via Busund (kortform «Busund»).

Konseptet Åsa kan innebære en ny stasjon ved Hønengata. Konseptet Busund innebærer ny stasjon ved Tolpinrud. OPS for stasjonsutbygging og stasjonsdrift er et spørsmål vi vurderer separat.

Vi går først gjennom en OPS-løsning for Åsa-alternativet. De innledende vurderingene som gjøres for dette alternativet gjelder også for Busund selv om de ikke gjentas i sin helhet i den påfølgende vurderingen av Busund.

4.3 OPS for Åsa

4.3.1 Nærmere om hvordan OPS for Åsa kan se ut

I en OPS-løsning for Åsa drifter OPS-selskapet banestrekningen og sørger for at den er klar og fri for snø og is, at signalanlegget virker, at nødvendig vedlikehold av banelegemet blir gjort, osv. I tillegg står selskapet for byggingen av banen og forplikter seg til å ha den ferdig til en viss dato. Mot kontraktsperiodens slutt gjelder regler for avsluttende vedlikehold, og avhending. Trafikkavvikling er som nevnt ikke omfattet av kontrakten.

I en slik kontrakt er én mulighet at driftsoperatøren, for tiden NSB, betaler OPS-selskapet for faktisk bruk av banen. Dette gjør imidlertid OPS-selskapet utsatt for en risiko som driftsoperatøren har (mer) kontroll over. Vi tenker på den situasjonen som kan oppnå dersom NSB bestemmer seg for å redusere antall tog på banen. NSB vil kunne bestemme dette, og OPS-selskapet er prisgitt NSBs bestemmelse.

Internasjonalt er trenden å knytte betaling til tilgjengelighet (availability payment) snarere enn til faktisk bruk. I forsøksprosjektene med OPS i veisektoren som er gjennomført i Norge, har en også brukt prinsippet om betaling for tilgjengelighet. Vi anbefaler at betaling for tilgjengelighet er prinsippet som brukes ved en OPS for Ringeriksbanen. Betalingen vil da mest naturlig skje gjennom Jernbaneverket eller en annen underliggende etat/enhet under Samferdselsdepartementet. Kostnadene og budsjettbindingene vil da komme som en egen post i statsbudsjettet på samme måte som for OPS-veiprosjektene.

Hovedtrekkene i OPS-kontrakten for Åsa blir dermed disse:

Privat sektor inviteres til å konkurrere om en kontrakt om prosjektering, bygging, ferdigsstillelse og drift av infrastrukturen for Åsa. Med drift av infrastrukturen menes at infrastrukturen skal være tilgjengelig for togdrift. Kontrakten omfatter banelegeme med underlag, tunneler osv, signalanlegg, stasjoner langs banen, eventuell Hønengata stasjon, og andre nødvendige elementer. Det vinnende OPS-selskapet forplikter seg til å drifte banen i et visst antall år. 30-50 år er vanlig i jernbanekontrakter. Kontrakten omfatter for øvrig en lang rekke momenter om alt fra stipulert åpningtidspunkt, til bot/betalingsstruktur for utilgjengelig bane, til spesifikasjon av når vedlikehold kan foregå, krav om forsikring mot konkursrisiko, osv. I tillegg er det ikke uvanlig å legge inn mulighet for reforhandling ved spesifiserte tidspunkter og/eller hendelser.

Tilbyderne konkurrerer på pris og eventuelt andre parametere, som for eksempel omfang av offentlig garantert lånekapital.

Tilbydernes inntekt er en årlig betaling fra staten i banens levetid, og det er denne betalingen, eller deler av denne det konkurreres på. I tillegg til den årlige betalingen, kan det ligge mulighet for kommersielle inntekter fra Hønengata stasjon, som omtalt i et senere avsnitt. Den årlige betalingen kan være konstant per år gjennom prosjektets levetid, eller den kan forskyves nærmere nåtiden. Ved å forskyve den nærmere nåtiden kan privat sektors renterisiko reduseres noe. Ved å holde igjen betaling økes OPS-selskapets motivasjon til å drifte videre under vanskelige kommersielle omstendigheter.

Sentralt i en OPS-kontrakt står det forholdet at det offentlige slipper å ta investeringskostnaden, men til gjengjeld må man betale avdrag og renter til den private kontraktøren. Fra et praktisk synspunkt er det interessant å se hvor stor årlig betaling det er snakk om. For å få dette frem, antar vi rent teknisk at den årlige betalingsstrømmen har form av en et konstant beløp, som i et annuitetslån. Usikkerhetsanalysene som er gjennomført viser en forventet investeringskostnad for Åsa på ca 25 mrd kroner. Standardavviket P15-P85 er satt til 18-33 milliarder.

Vi antar her at den vinnende kontrakten vil legge til grunn en forventet investeringskostnad på 25 milliarder. Ved å legge inn et bud med 25 milliarder som premiss når kostnaden kan bli 33 eller mer, tar imidlertid utbyggeren på seg betydelig risiko. Det finnes ulike måter å redusere denne risikoen på i kontrakten, men det ser vi bort fra her og en restrisiko vil det uansett være. For å kompensere for risiko antar vi et kapitalavkastningskrav på åtte prosent. Til slutt antar vi 40 års tilbakebetalingstid. Med disse forutsetningene blir de årlige kostnadene knyttet til selve investeringen på om lag 2,1 mrd kroner. I tillegg kommer årlige drift- og vedlikeholdskostnader.

Den årlige betalingen/inntekten i 40 år i det vinnende budet vil under disse forutsetningene være på 2,1 milliarder kroner, pluss drift- og vedlikeholdskostnader. I motsetning til tradisjonelle kontraktsformer vil kostnader til drift og vedlikehold av banestrekningen bakes inn i kontrakten. Hvorvidt et OPS-selskap reelt sett vil drifte og vedlikeholde banen mer kostnadseffektivt enn Jernbaneverket er usikkert. I utgangspunktet er det rimelig å anta noen stordriftsfordeler for aktører som drifter og vedlikeholder lengre strekninger. På den andre siden er det rimelig å tenke seg at både OPS-leverandøren og Jernbaneverket kan tenkes å utlyse drifts-kontrakter i det samme markedet slik at kostnadene per km kan bli på om lag samme nivå. En OPS-leverandør vil i utgangspunktet ha et risikopåslag på forventede drift- og vedlikeholdskostnader, slik at forventet kostnad som belastes statsbudsjettet kan bli høyere. Markedskonkurransen og kontraktsutformingen med prismodell for levert og ikke-levert tjeneste vil i stor grad påvirke OPS-leverandørens kompensasjonskrav for årlige drift- og vedlikeholdskostnader.

Staten ved Jernbaneverket har ikke muligheter til å saldere budsjettet ved f.eks. å utsette vedlikehold på Ringeriksbanen til fordel for eventuelle andre strekninger. Selv om det åpnes for reforhandlinger i løpet av kontraktsperioden vil endringer kunne medføre til dels store tilleggskostnader.

4.3.2 Vurdering av OPS Åsa

Ved å inngå en OPS-kontrakt fremfor å etablere en selvstendig prosjektorganisasjon for byggefasen, kan staten og samfunnet som helhet oppnå noen fordeler:

- Anbudets offentlige karakter og store omfang kan lede til interesse fra internasjonale aktører som innehar effektive løsninger, og som ikke ville meldt seg i den alternative organiseringen. Resultatet kan bli lavere investeringskostnad.
- Ved å se utbygging, drift (av traséen) og vedlikehold i sammenheng, inviteres det til utbyggingsløsninger som minimerer livsløpskostnaden (life cycle cost, LCC) i prosjektet. En organisasjon som fratrer når anlegget er bygget, vil ikke på samme måte ha driftsfasen i tankene.
- Ved å plassere ansvaret for tilgjengelighet i privat sektor, og knytte betaling og bøter til dette, oppnås en synlighet og oppmerksomhet rundt betydningen av tilgjengelig bane som man ikke har ved tradisjonell organisering. Motstykket til dette er at det kan oppstå uenighet om hva som utgjør «tilgjengelig bane» som kan kreve ressurser og til syvende og sist belaste rettsvesenet.

Det er på den side enkelte ulemper som ligger i dagen:

- Investeringsbeløpet er meget stort og usikkerheten om investeringsbeløpet er stor. Selv om usikkerheten utvilsomt vil bli mindre etter hvert som prosjektet konkretiseres, og dessuten kan den avhjelpes i kontrakten, så må det forventes at den vinnende tilbyder vil sette et høyt avkastningskrav som reflekterer risikoen. Dette bidrar til en høy årlig statlig betaling, antydningssvis i størrelsesorden to milliarder kroner årlig før årlige drift og vedlikeholdskostnader beregnes. Samfunnsøkonomisk kan en betaling for å dekke et høyt avkastningskrav ses på som en overføring så lenge selve investeringen gjøres billigere, men det er flere forhold som kompliserer (skattekostnad, hvorvidt OPS-selskapet er utenlandsk eid). I forhold til de investeringsbudsjettene for jernbane vi har vært vant til å se i Norge, er to milliarder et betydelig beløp og utliknet på antall tog på Ringeriksbanen vil det antagelig være snakk om en høy sum.
- Kontraktens størrelse og kompleksitet begrenser antallet tilbydere. Det er en ulempe idet det kan begrense konkurransen og redusere sannsynligheten for de kostnadsbesparelsene og effektivitetsgevinstene som er OPS sitt rasjonale.
- I det minste må en være forberedt på å få inn aktører uten særlig bakgrunn fra norsk og europeisk jernbanedrift. Det trenger ikke være en stor ulempe, men introduserer en form for uprøvetthet som kan innebære en risiko sett fra statens side.
- Dersom prosjektet viser seg dyrere enn stipulert, kan en risikere at utbyggingsselskapet går konkurs midt i byggingen. Dette har dessverre hendt i flere av OPS-prosjektene internasjonalt. Dersom driften viser deg dyrere enn stipulert, kan selskapet kaste kortene midt i driftsperioden. Det kan motvirkes

ved å holde tilbake deler av avdragene, jf. teksten over, men er likevel et problem.

- Dersom prosjektet viser seg billigere enn antatt, eller ny teknologi gjør driften billigere over tid, kan det oppstå en politisk-økonomisk spenning i kontrakten. Det offentlige vil ønske å reforhandle, og for publikum kan det synes urimelig at staten betaler dyrt for noe som egentlig er billig. For OPS-tilbyderen blir dette et risikomoment som bidrar til å kappe muligheten for «billig prosjekt», og dermed øke forventet kostnad.
- Vedlikehold av jernbane under norske vinterforhold (og sommerforhold) krever spesialiserte redskaper og teknikker. Dessuten trengs en grunnkapasitet mht bemanning og maskiner/utstyr for å møte akutte behov. En oppsplitting av vedlikeholdsansvar etter delstrekninger vil kunne innebære to slike kapasiteter og være kostnadsdrivende.
- Selv om det tas forholdsregler for å påse at kontrakten mellom OPS-operatøren og staten dekker alle relevante forhold, er det en risiko for at noe blir glemt bort, eller ikke tenkt på eller ikke faller ut som tenkt. Risikoen øker med prosjektets kompleksitet. I så fall kan operatøren foreta seg handlinger som er bedriftsøkonomisk besparende, men ikke i publikums og samfunnets interesse.
- Gitt at vi i Norge har begrenset erfaring med OPS, og gitt at det er nødvendig å formulere kontraktene på en omhyggelig måte, vil prosessen med å ferdigstille kontraktene nødvendigvis ta en del tid. Dette kan komme i konflikt med ønsket om forsert fremdrift med stor grad av overlappende faser.

Djevelen sitter i detaljene, og i dette tilfellet er den endelige vurderingen av om OPS egner seg for Åsa, knyttet til den konkrete utformingen av konsept og kontrakt. Vår vurdering er likevel at Åsa som OPS fortøner seg som noe risikabelt og derfor ikke tilrås. I vurderingen legger vi stor vekt på det praktiske momentet at det er snakk om en svært stor kontrakt for mange milliarder kroner, som vil måtte innebære stor usikkerhet sett fra tilbyders side.

4.4 OPS for Busund

Busund innebærer felles utbygging av bane og vei. I tillegg til å dekke jernbaneutbygging, drift og vedlikehold, dekker kontrakten nå også utbygging av vei på strekningen, og drift/vedlikehold av veien. Denne strukturen antas videreført i OPS Busund.

Betalingen er som i tilfellet Åsa ikke direkte knyttet opp til faktisk bruk, men til tilgjengelighet for stipulert bruk. Imidlertid vil bruk påvirke vedlikeholdsbehovet og kontrakten må inneholde en bestemmelse om ekstrabetaling dersom faktisk bruk av tog, vei eller begge er høyere enn stipulert. Dette gjelder for øvrig også om en bare ser på tog, som i Åsa.

Rent teknisk kan betalingen dekkes inn av offentlig bevilgning, av bompenger, av tilskudd fra kommunale og fylkeskommunale organer. Det kan i prinsippet tenkes at

inntekter fra bompenger overskrider betaling for veidelen og således brukes til å betale på jernbanedelen. En slik situasjon kan oppleves som krysssubsidiering, men er det ikke. I tilfellet Busund er betalingen et vederlag til OPS-selskapet for å bygge og gjøre tilgjengelig veien og banen. Hvordan staten kobler denne statlige utgiften på sin inntektsside, er OPS-løsningen uvedkommende.

En OPS-kontrakt for Busund vil være større enn den for Åsa (skjønt ikke større enn om man tok veidelen inn i Åsa. Vi har jo beskrevet Åsa som en ren jernbaneløsning). Forventet investeringsbeløp er nå om lag 30 milliarder kroner, og driftskostnaden omfatter nå både jernbanevedlikehold og veivedlikehold. Kontrakten blir mer kompleks siden den vil omfatte både jernbane og vei.

Etter vår vurdering har OPS for Busund mange av de samme fordelene og ulempene som OPS for Åsa, men fordeler og ulemper har større styrke. Det blir tyngre lodd i hver av vektskålene, så å si. For eksempel vil fordelene ved å se utbygging og drift i sammenheng være større, men også ulempene knyttet til et forventet lite antall tilbydere, og faren for å utelate momenter fra kontrakten. Vår vurdering er at OPS Busund fortoner seg som noe risikabelt og derfor ikke tilrås.

4.5 OPS stasjonsløsning

Busund (og også andre alternativer i felles trasé fra Kroksund) betinger en ny stasjon ved Tolpinrud (og for Monserud-linja ved Hvervenmoen). Det vil anlegges pendlerparkering her og det er ønske om byutvikling i området.¹ En tanke kan være å la OPS for Busund omfatte ny Tolpinrud stasjon, og la OPS-leverandøren få utvikle kjøpesenter og andre kommersielle aktiviteter på tomten. Tolpinrud blir da et kjøpesenter med en stasjonsdel, eller en jernbanestasjon med kjøpesenterdel, avhengig av hvordan man ser det. OPS-leverandøren vil eie stasjonsdelen og leie den ut til staten innenfor rammen av den generelle tilgjengelighetskontrakten. Den årlige betalingen fra staten til OPS-leverandøren vil gå noe ned som motstykke til at OPS-leverandøren får leieinntekter fra kjøpesenteret. Hvor stor nedgang, avhenger av tilbudene som kommer inn.

Dersom Hønengata stasjon skal bygges som en del av Åsa, og det ligger arealmessig til rette for det, kan man tenke seg samme løsning der.

SVV og Jernbaneverkets brev av 13. juni 2014 antyder at en utbygging av Tolpinrud kan komme i konflikt med jordvern og dyrka mark. Slike konflikter må avklares før en eventuelt kan se nærmere på en OPS-løsning for Tolpinrud, og tilsvarende for Hønengata.

En OPS for stasjonsløsningen kan organiseres som en separat kontrakt med en egen leverandør. Det vil vi fraråde, fordi vi tror det vil kunne komplisere

¹ Se f.eks. Lise Bye Jøntvedt (2013): Spennende idedugnad for miljøbyen Hønefoss. Kronikk i Ringerikes Blad, 30. april 2013.

jernbaneutbyggingen og driften dersom en egen aktør skulle ha ansvar for den sentrale Tolpinrud (Hønengata) stasjon. Det aktuelle er dermed samme OPS-leverandør for banen og stasjonen, som betyr at den jernbanetekniske siden av saken er den samme enten man har OPS på stasjonen eller ikke. Skillet går på om man skal tillate OPS-leverandøren å få deler av sin inntekt fra kommersiell utleie.

Fordeler med en slik løsning kan være

- Flere passasjerer på toget fordi stasjonen blir attraktiv for flere gjøremål
- Lavere statlig betaling og tilhørende lavere skattefinanseringskostnad mv.

Ulemper kan være

- Enda større krav til tilbyder med risiko for forholdsvis få aktuelle tilbydere
- Enda mer komplisert kontrakt

Dersom det ikke blir noe av OPS for bane, vil antagelig stasjonen bygges som en del av banen og Jernbaneverket vil drifte den. Også i dette tilfellet kan man tenke seg en kommersiell del, som eventuelt selges ut fra Jernbaneverket til en privat aktør. Inntekten fra dette engangssalget vil i så tilfelle være prinsipielt ekvivalent med nåverdien av en flerårig leieinntekt. Eventuell kommersiell virksomhet ved stasjonene må naturligvis følge reguleringskrav.

4.6 Justert OPS med hovedoppgjør når prosjektet tas i bruk

I Figur 2.1 viser vi betalingsprofilen i en tradisjonell OPS-kontrakt. Vi har også argumentert for at en OPS-kontrakt kan utformes med en betalingsprofil der mesteparten av investeringskostnadene, dvs hoveddelen av kostnadene, forfaller til betaling når strekningen åpnes for trafikk. Fridstrøm (2013) argumenterer for at dette vil være den mest rasjonelle modellen i Norge. Lånefinansieringen vil med denne løsningen i hovedtrekk begrense seg til selve anleggsperioden. OPS-selskapet vil da ha sterke motiv for å gjøre veien raskt ferdig, og dermed reduseres kapitalbindingene i anleggsfasen. Byggerenten blir lavere, og prosjektet blir i følge Fridstrøm (2013) billigere. Det understrekes at staten må holde tilbake en mindre sum svarende til de årlige drifts- og vedlikeholdskostnadene, pluss litt til, slik at en har til ris bak speilet dersom OPS-selskapet ikke oppfyller kravene til drift og vedlikehold. Dette er i tråd med resonnementene vi presenterte i kapittel 2.

Denne løsningen vil naturlig nok redusere de langsiktige bindingene i statsbudsjettet betraktelig, samtidig som insentivene til raskere framdrift i utbyggingsfasen beholdes. Kontrakten vil fremdeles inneholde en langsiktig kontrakt på drift- og vedlikehold for en relativt kort strekning. For OPS-operatøren vil strekningen representere et lavt volum sammenliknet med det volumet Jernbaneverket har ansvaret for å drifte og vedlikeholde. Dette kan gi effektivitetstap sammenliknet med en løsning der en offentlig utbyggingsenhet har ansvaret for byggingen for så å overlate ansvaret for drift og vedlikehold til Jernbaneverkets portefølje. Med redusert årlig betaling, vil også insentivene for å holde seg i kontrakten svekkes (jf diskusjonen i kapittel 2).

Fordelen med en slik modell sammenliknet med planlagte modell, kan være en mulig raskere igangsetting dersom den planlagte gjennomføringsmodellen må vente på bevilgning. Dersom det i den planlagte modellen åpnes for låneopptak eller prosjektorganisasjonen gis bevilgningsrammer som gir tilstrekkelig handlingsrom til å sikre en optimalt utbyggingsprosess, er det vanskelig å se hva en justert OPS-modell vil tilføre av gevinster utover det som kan realiseres gjennom planlagt modell. Dersom Ringeriksbanen ikke gis forpliktende bevilgning med rom for å optimalisere utbyggingen etter prosjektet er vedtatt gjennomført, kan en justert OPS-modell være et alternativ.

4.7 Samlet vurdering og konklusjon

I vurderingene foran har vi allerede konkludert med at Ringeriksbanen per i dag ikke framstår som egnet for OPS. De to viktigste grunnene bak denne konklusjonen er;

- i. Gjennomføringsmodellen som er alternativet til OPS legger opp til at prosjektet dersom det vedtas, får en bevilgning som dekker hele kostnads-/styringsrammen ved oppstart. Utbyggingen kan da optimaliseres slik at en rask og kostnadseffektiv utbygging realiseres. En OPS-modell vil derfor neppe tilføre noen vesentlige effektivitetsgevinster i utbyggingsfasen.
- ii. Prosjektets størrelse og risikoprofil per i dag. Et prosjekt på rundt 25 mrd kroner er stort og vil i seg selv innebære en stor risiko for den private parten. Når dette kombineres med en antatt høy risiko, og et uoversiktlig risikobilde mht hvilke risikofaktorer som kan påvirkes og bør overføres, må det forventes at en privat aktør beregner en høy risikopremie for å "forsikre" seg mot risikoen. Selv ved en høy risikopremie vil staten sitte igjen med en betydelig restrisiko.

Øvrige egenskaper og vurderinger av prosjektets egnethet som OPS-prosjekt støtter opp under denne konklusjonen. Vi oppsummerer kort de viktigste momentene som er relevante for vurderingen av Ringeriksbanen som OPS-prosjekt.

Avgrensning – hva bør være gjenstand for en OPS-kontrakt?

En OPS-kontrakt for Ringeriksbanen bør avgrenses til å kun gjelde selve transportinfrastrukturen med stasjoner. Det vil si at trafikk og ansvaret for trafikkavviklingen på selve strekningen ikke bør legges i en OPS-kontrakt. Begrunnelsen for dette er at Ringeriksbanen vil være en integrert del av et større system. For å sikre en mest mulig optimal utnyttelse av den samlede kapasiteten i jernbanenettet bør ansvaret for trafikkstyring og trafikkavvikling derfor legges utenfor OPS-kontrakten. Strekningen er for kort og trafikkgrunnlaget for lavt til at det ansees som kostnadseffektivt å bygge opp en egen organisasjon med ansvar for trafikkavvikling på strekningen. En avgrensning av OPS-kontrakten der alt som har med trafikk og trafikkavvikling holdes utenom, vil trolig også kunne gi flere tilbydere enn i et alternativ der trafikkavvikling inkluderes.

Risikofordeling og risikovurdering

Et avgjørende krav for å kunne høste gevinster gjennom en OPS-kontrakt er at risikoen i et prosjekt lar seg identifisere og at risikoen fordeles til den part som mest kostnadseffektivt kan håndtere risikoen. Med utgangspunkt i tidsplanen som er lagt for Ringeriksbanen vil det neppe være mulig å kartlegge alle vesentlige risikofaktorer i prosjektet. Risikopremien som da må betales til et OPS-selskap vil derfor nødvendigvis bli høy, samtidig som det er usikkerhet om OPS-selskapet vil ha noen reell mulighet til å påvirke risikoen som overføres.

OPS-selskapet vil uansett ha liten innflytelse over utviklingen i etterspørselen etter togtransport på strekningen. Det samme gjelder for trafikkutviklingen på veistrekningen i alternativet som inkluderer både vei og bane. Befolkningsutviklingen i området, inntektsutvikling, utviklingen i offentlig kjøp av transport, samt bruk av øvrige virkemidler som veipricing, vil kunne påvirke etterspørselen på strekningen. Fremkommelighet og kapasitet på vei og i kollektivtrafikken videre inn mot Oslo, vil også kunne ha betydning for antall reisende, samt valg av reisemiddel, på strekningen Hønefoss-Sandvika. Risiko knyttet til etterspørselsutvikling og trafikkinntekter bør derfor ligge på staten. Kontrakten bør imidlertid inneholde en kompensasjon dersom trafikken blir høyere enn antatt for å kompensere for høyere trafikkavhengige drift- og vedlikeholdskostnader. Dette er også gjort i de eksisterende OPS-kontraktene på vei.

Selv om innteks- og etterspørselsrisiko, og opplagte eksogene risikofaktorer holdes på den offentlige part, vil tilbyderer måtte bære en stor risiko. En stor, og til dels uoversiktlig risiko for den private parten, kombinert med en antatt høy gjenværende restrisiko på den offentlige part, tilsier at prosjektet på det nåværende tidspunkt framstår som lite egnet for en OPS-kontrakt.

Høye transaksjonskostnader

En utlysningen i denne størrelsesorden med en kontrakt som skal gå over 20-40 år, vil være ressurs- og tidkrevende å utarbeide, samtidig som det vil kreve tid og ressurser på tilbydersiden å svare på en kontrakt i denne størrelsesorden. Prosjektet vil måtte kreve involvering av finansinstitusjoner, garantier og kvalitetssikring av kostnader, risikovurdering og pricing. Det må med andre ord regnes betydelige transaksjonskostnader på begge sider av bordet. Det vil trolig også kreve oppbygging av kompetanse og kapasitet på bestillersiden. Dette vil kreve tid i kontaktfasen, noe som kan forsinke oppstart av prosjektet sammenliknet med den planlagte gjennomføringsmodellen.

Tilstrekkelig antall tilbydere og bestillerkompetanse?

Et prosjekt med en antatt investeringsramme på om lag 25 mrd kroner krever at det stilles strenge krav til tilbyders tekniske og finansielle gjennomføringsevne. Dette vil trolig begrense antallet tilbydere. Risikoen i prosjektet vil kunne øke tilbyderens kapitalavkastningskrav og dermed kostnaden for staten. Det er også en fare for at tilbyder vil gå konkurs, som vil være en belastning for publikum, og staten kan ende opp med restrisiko.

Drift og vedlikeholdskostnader og muligheter til å funksjonsorientere krav

Drift- og vedlikeholdskostnadene representerer en liten andel av de totale livsløpskostnadene. En jernbaneutbygging er preget av strenge tekniske krav på de aller fleste områdene. Dette gir utbygger få frihetsgrader til å finne innovative løsninger som kan redusere drift- og vedlikeholdskostnadene i prosjektets driftsfase.

Jernbanen er gjennomregulert med strenge og spesifikke tekniske krav, krav til sikkerhet og til en viss grad til spesifikke løsninger. Dette følger av at en jernbanestrekning er integrert i et større system. En OPS-leverandører vil derfor ha begrensede frihetsgrader på en strekning som er en integrert del av et større jernbanenett.

Uklart hva som ønskes oppnådd gjennom en OPS-kontrakt

En OPS-kontrakt kan utformes på ulike måter der ulike hensyn prioriteres. Fra forarbeidene til Ringeriksbanen framgår det at tid kan være et prioritert resultatmål. Forutsatt at anbefalte gjennomføringsmodell vedtas, og prosjektet sikres fullfinansiering ved oppstart, vil en OPS-modell neppe ha noen vesentlige fortrinn.

4.8 Konklusjon

Ringeriksbanen oppfyller i liten grad suksesskriteriene for å lykkes med en OPS-modell for et transportinfrastrukturprosjekt (jf kriterier i avsnitt 3.7). Når dette kombineres med at prosjektet er stort, med en investeringsramme på i størrelsesorden 25 mrd kroner, og de samfunnsøkonomiske analysen viser en negativ nytte som varierer fra -5,9 til -40 mrd kroner (Vista Analyse, 2014), styrker dette vurderingen av prosjektets egnethet som OPS-prosjekt. Prosjektet er dermed for stort og risikabelt sett fra et privat selskaps side. Sett fra offentlig side er det også flere identifiserte risikofaktorer som vil være krevende å overføre til en akseptabel kostnad. Den offentlige part vil trolig belastes en høy risikopremie, og samtidig sitte igjen med betydelig restrisiko.

Referanser

Alexandersson, Gunnar (2009). Rail privatization and competitive tendering in Europe, *Built Environment*, 35, 1, 43-58.

Alexandersson, Gunnar (2010). *The accidental deregulation. Essays on reforms in the Swedish bus and railway industries 1979-2009*. PhD dissertation, Stockholm School of Economics.

Alexandersson, Gunnar og Staffan Hultén (2009). Prospects and pitfalls of public-private partnerships in railway transportation. Theoretical issues and empirical experience. *International Journal of Transport Economics*, 36, 1, 97-119.

Bjerke, Thor og Finn Holom (2004). Banedata 2004. Data om infrastrukturen til jernbanene i Norge. Hamar/Oslo: Norsk Jernbanemuseum & Norsk Jernbaneklubb.

Chen, Yi-Shan (2009). How to Save the High-Speed Railway?, *CommonWealth Magazine* (Taiwan), 24. september.

Coase, R.H. (1937): The nature of the firm, *Economica*, 4, 16, 386-405.

Cruikshank, Robert (2010). Taiwan HSR Generates Operating Profit, *California High Speed Rail Blog*, 27. juni.

Dutzik, Tony, Jordan Schneider og Phineas Baxandall (2011). High-Speed Rail: Public, Private or Both? Assessing the Prospects, Promise and Pitfalls of Public-Private Partnerships. U.S. Pirg Education Fund.

Fridstrøm, Lasse (2013): OPS passer særlig godt i Norge. Samfersel nr. 6-2013

Goméz Ibañez, José A. (2006): Railroad reform: An overview of the options. I J.A. Goméz Ibañez og G. de Rus (red.): *Competition in the railway industry. An international comparative analysis*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.

Hagenutvalget (2012): *Samfunnsøkonomiske analyser*. NOU 2016:12.

Hajum, Erik (1977). *Jernbanetanken vinner frem. i Innenlands samferdsel i Norge siden 1800*. Oslo: TØI/Grøndahl.

Jernbaneverket (2002): OPS-prosjekter i Jernbaneverket – Muligheter og begrensninger. Jernbaneverket Ressurser og strategi, 20. august.

OECD (2008): Public-Private-Partnerships. In pursuit of risk sharing and valuer for money. ISBN-978-92-64-04279-7@OECD 2008

Public Works Financing (2013): <http://pwfinance.net/research/reprints/>. Reprint nr. 8. Besøkt 8. september.

Sandberg Eriksen, Knut; Harald Minken, Glenn Steenberg, Thorleif Sunde og Karl-Erik Hagen (2007): Evaluering av OPS i vegsektoren. TØI rapport 890/2007.

Williamson, O.E. (1986): *Economic Organization. Firms, Markets and Policy Control*. New York University Press, New York

Vista Analyse (2012): *Finansiering, effektivitet og styring. Alternative finansierings- og organiseringsformer for transportinfrastruktur*. Av Ingeborg Rasmussen, Tyra Ekhaugen, Tor Homleid og Steinar Strøm. Rapport 2012/19, Vista Analyse.

Vista Analyse (2014). *Samfunnsøkonomisk analyse av Ringeriksbanen og ny E6*. Av Karin Ibenholt, Vibeke Wøien-Hansen og Henning Wahlquist. Rapport 2014/39, Vista Analyse, Oslo.

Wikipedia (2014). Jernbanen i Norge. Besøkt 8. september.

Winston, Clifford (2013). On the performance of the US transportation system: Caution ahead. *Journal of Economic Literature*, 51, 3, 773-824.

Vista Analyse AS

Vista Analyse AS er et samfunnsfaglig analyseselskap med hovedvekt på økonomisk forskning, utredning, evaluering og rådgiving. Vi utfører oppdrag med høy faglig kvalitet, uavhengighet og integritet. Våre sentrale temaområder omfatter klima, energi, samferdsel, næringsutvikling, byutvikling og velferd.

Våre medarbeidere har meget høy akademisk kompetanse og bred erfaring innenfor konsulentvirksomhet. Ved behov benytter vi et velutviklet nettverk med selskaper og ressurspersoner nasjonalt og internasjonalt. Selskapet er i sin helhet eiet av medarbeiderne.

Vista Analyse AS
Meltzersgate 4
0257 Oslo

post@vista-analyse.no
vista-analyse.no