



KORTTRUTT FÖRSTUDIE 2012-2013

DELRAPPORT

DPO3
FINANSIERING

2013-06-25



PM: Finansiering av Korttrutt genom Offentlig-Privat Samverkan (OPS)



Innehåll

1	Uppdraget	3
2	Begrepp	3
3	Offentlig-Privat Samverkan	4
	BOT- Gemensam byggentreprenad- och underhållsentreprenad	4
4	Finska erfarenheter	5
	Motorvägen Helsingfors-Lahtis (Riksväg 4)	6
	Motorvägen Muurla-Lojo (Riksväg 1)	6
	EU-bidrag	6
	Slutsatser av de finska erfarenheterna	6
5	Svenska exempel	7
	Arlandabanan (BOT-upplägg)	7
	E4 Sundsvall (Medfinansiering med brukaravgifter)	7
	Pilotprojekt SjöVägen (samprojekt)	8
	Öresundsbron (statlig upplåning via ett särskilt statligt bolag)	9
	Citytunneln (kommunal och statlig medfinansiering)	10
	Botniabanan (statlig upplåning via ett särskilt statligt bolag)	10
	Slutsatser av de svenska exemplen	11
6	Tillämpning på korttruttsprojektet	11
7	Sammanfattande slutsatser	12

1 Uppdraget

I delprojektet *Finansiering* presenteras de möjligheter som Landskapsregeringen har att söka bidrag dels för utredningar under förstudiefasen, dels för utförandet av ett komplett korttruttssystem för den åländska skärgården.

Denna PM redovisar förstudieutredningarnas möjligheter till finansiering via Offentlig-Privat Samverkan och BOT- Gemensam byggentreprenad- och underhållsentreprenad.

2 Begrepp

Traditionellt sett har staten huvudansvaret för investeringar i väg och järnväg. Dock har det de senaste åren blivit allt vanligare med andra finansieringslösningar och medfinansiering av transportinfrastrukturprojekt. Det finns flera olika typer av finansieringslösningar:

1. *Medfinansiering* – innebär att en annan part helt eller delvis finansierar statlig infrastruktur. Det innebär att det tillkommer medel utöver statliga anslag för utveckling av transportsystemet vilket kan ske genom:
 - a) *Offentlig-Privat Partnerskap* – som innebär en samverkan mellan privat (företag eller konsortium) och offentlig sektor inom ett visst projekt eller en tjänst som i traditionella fall tillhandahålls av den offentliga sektorn ¹.
 - b) *EU-bidrag* – viss finansiering kan ske via anslag från EU i form av bidrag som söks (se separat utredning 2013-05-28)
 - c) *Brukaravgifter* – innebär att de som använder den nya infrastrukturen betalar för användningen av den vilket i sin tur bidrar till finansieringen av projektet.
2. *Förskottering* – som innebär att kommuner, landsting eller enskilda företag lånar ut medel till staten med fördelaktig ränta för att tidigarelägga byggstarten av projekt. Staten återbetalar sedan pengarna vilket innebär att det inte tillkommer några medel. Däremot så tillkommer vinster av att infrastrukturen i och med att den färdigställs och kan börja nyttjas tidigare
3. *Statlig medfinansiering* – innebär att staten går in och hjälper till med finansieringen för regionala kollektivtrafikanläggningar. Genom detta kan staten påverka och påskynda trafik huvudmän och kommuner att genomföra kostnadseffektiva och samhällsnyttiga åtgärder.

Denna PM har fokus på medfinansiering genom Offentlig-Privat Partnerskap.

¹ En vanlig OPS-lösning är BOT (Build, Operate, Transfer)

3 Offentlig-Privat Samverkan

*Public Private Partnership (PPP) (svenska: **Offentlig-privat samverkan, OPS**) betecknar en form av offentlig upphandling där ett privat företag eller konsortium tilldelas uppdraget att finansiera, bygga och under en längre tid driva en offentlig nyttinghet, vanligen sjukhus, motorväg eller annan infrastrukturinvestering. Man kan säga att inte bara själva byggandet överläts på ett privat företag utan även finansiering och eventuellt drift.*

Wikipedia

Syftet med OPS-lösningar är att minska och fördela kostnaderna för projektet. Det åstadkoms genom en förhandling om hur kostnader och intäkter liksom risker och ansvar kan fördelas inom projektet. Förhandlingen leder till en överenskommelse som kan ge en bättre lösning med bättre funktionalitet och högre kvalitet än vid vanlig planering, om förhandlingen nyttjas för värdeskapande och inte bara i syfte att fördela kostnader.

Möjligheten till ömsesidigt värdeskapande är störst i början av planeringsprocessen, innan handlingsutrymmet minskas genom ställningstaganden. Medfinansiering bör diskuteras på ett tidigt stadium (nu), och de inledande faserna i planeringsprocessen bör få ta tid och utmärkas av kunskaps- och relationsbyggande.

Samhällsekonomiska analyser fångar inte alla nyttor (och kostnader). Transparenta och vidgade beslutsunderlag måste utvecklas för medfinansiering. Det behövs också bättre ekonomiska analyser ur olika aktörsperspektiv.

Det finns många olika typer av uppdelningar för ett OPS-projekt. Den vanligaste OPS-lösningen inom infrastrukturbyggande är BOT-projekt.

BOT- Gemensam byggentreprenad- och underhållsentreprenad

Förkortningen BOT står för build, operate, transfer. Ett BOT-projekt innebär att den privata sektorn tar ett större ansvar för hela infrastrukturprojektet jämfört med en traditionell lösning. Oftast handlar det om en enskild privat part som tar ett större helhetsansvar i infrastrukturprojektet.

Det kan innebära att staten sätter upp mål och krav som infrastrukturprojektet ska klara av. Därefter ansvarar en part inom den privata sektorn för konstruktion, byggande och även drift och underhåll av det som byggs och i de flesta fall även för finansieringen av projektet. Staten är fortfarande direkt eller indirekt ägare till infrastrukturen. Jämfört med traditionell lösning för projekt så står främst de privata aktörerna för byggandet och i de fall det är en så kallad totalentreprenad även för projektering och konstruktion. Staten har däremot ett helhetsansvar och kan fördela ut de olika delarna på flera entreprenader.

	Traditionell lösning		BOT-projekt	
	Privat	Offentlig	Privat	Offentlig
Mål/funktion		✘		✘
Projektering	✘	✘	✘	✘
Konstruktion	✘	✘	✘	
Byggande	✘		✘	
Drift & underhåll		✘	✘	
Finansiering		✘	✘	✘
Ägare av infrastrukturen		✘		✘

Figur 1 Exempel på ansvarsfördelning vid ett BOT-projekt jämfört med en traditionell lösning

4 Finska erfarenheter

I Finland har huvudprincipen varit att staten till 100 procent finansierar statliga trafikprojekt. I huvudstadsregionen och i städerna kan emellertid även statlig delfinansiering av kommunala projekt förekomma. Det gäller t ex vid utbygganden av metron, där Helsingfors stad tidigare stått för halva finansieringen men där staten nu betalar 30 procent av förlängningen till Esbo. Järnvägsbanorna har finansierats av staten medan respektive kommun har betalat 70 procent av kostnaden för stationerna.

För utbyggnaden av spårvägen har det inte utgått några statsbidrag då den helt har betalats av Helsingfors stad. Den tvärgående busslinje som i dag går till Esbo från Helsingfors ska ombildas till en tvärgående spårvägslinje med 30 procents statsbidrag.

Förutom OPS – som man har goda erfarenheter av från ett par genomförda vägprojekt – har intresset under senare år när det gäller finansiering framförallt fokuserat på trängselskatt/trängselavgifter.

OPS-finansiering har i Finland använts för två vägprojekt och ytterligare ett kommer att genomföras de närmaste åren. Dessutom kommer ett järnvägsprojekt att byggas enligt OPS-modellen. Vidare har en Metrostation i centrala Helsingfors finansierats via OPS, där kostnaden delas mellan staden och privata fastighetsägare. Även en ny Metrostation vid Fiskarhamnen kommer att finansieras via OPS av staden och privata fastighetsägare.

Motorvägen Helsingfors-Lahti (Riksväg 4)

Motorvägsprojektet mellan Helsingfors-Lahti är ett av de första större vägprojekten i Norden som är privatfinansierade. Projektet antogs vara samhällsekonomisk lönsam men det fanns inte något utrymme i den statliga budgeten för att bygga vid det tillfället. Istället byggde ett privat projektbolag vägen på rekordtid mellan 1997-1999 och ansvarade för drift och underhåll fram till 2012 då den sedan överlämnades till Finnra. Vägen byggdes både billigare och snabbare än med traditionell anslagsfinansiering och anses som mycket lyckat både av beställaren och av trafikanterna.

Konsortiet (projektbolaget) hade koncession för vägen och fick ersättning från beställaren beroende på trafikmängd, tillgänglighet och kvalitet. Trafikräkningar gjordes och utföraren skickade varje kvartal en räkning till beställaren. I slutet av varje år skedde en avräkning med olika ersättningar beroende på vissa ekonomiska riskfaktorer baserat på antalet bilister som använt vägen. Ersättningsmodellen anses ha fungerat bra men kommer inte mer att användas eftersom ersättningsnormerna inte var ekologiskt försvarbara: både entreprenören och kommunerna har haft ett intresse av att öka antalet fordon på vägen.

Motorvägen Muurla-Lojo (Riksväg 1)

Även vägsträckan mellan Muurla-Lojo är finansierad genom OPS-modell. Vägen byggdes under 2005-2008 och där har en ersättningsmodell under en längre tidsperiod använts. Avtalet sträcker sig fram till 2029.

Ett privat konsortium – Tieyhtiö Ykköstie Oy – svarade för 51 km av vägbygget och resterande del byggdes av ett statligt företag. Projektet råkade ut för en del tekniska problem när det gällde säkerhetssystemen (telematiken) i tunnarna och blev två månader försenat.

Den ekonomiska ersättningen till utföraren är i detta vägbygge inte baserad på trafikmängderna utan beställaren betalar en ersättning för den servicenivå i form av tillgänglighet som utföraren tillhandahåller. Om den är tillfredsställande erhåller utföraren 100 procent av den överenskomna ersättningen, om det brister i vägens tillgänglighet görs avdrag.

EU-bidrag

Nämnas kan att en ökad EU-finansiering bedöms vara möjlig, men endast till en liten del. Hittills har endast smärre belopp kommit via EU-bidrag. Det har gällt Ring 3 och Ringbanan samt framöver möjligen VästMetron.

Slutsatser av de finska erfarenheterna

OPS-modellen fungerar bra, både vad gäller att hålla projektider (= värdeskapande) och balansera kostnader och intäkter mellan beställare och utförare.

Utveckling av ersättningsmodell från trafikmängdsrelaterad till tillgänglighetsrelaterad.

EU-bidrag ger endast marginell nytta i infrastrukturprojekt.

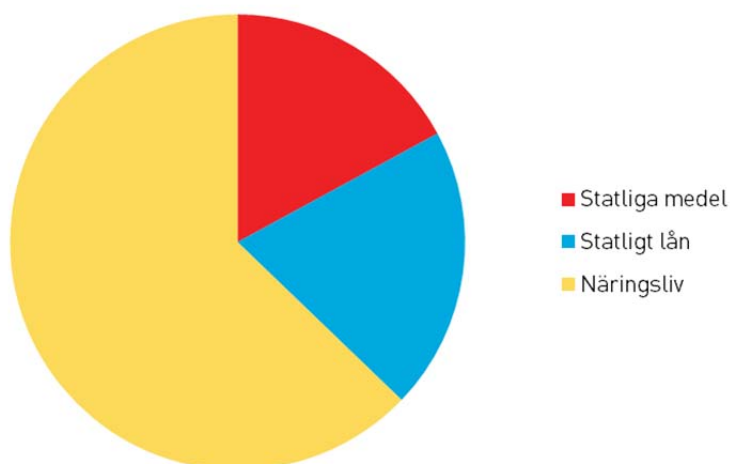
5 Svenska exempel

Arlandabanan (BOT-upplägg)

Arlandabanan är en ca 19 km lång dubbelspårig järnväg som går mellan Stockholm central och Arlanda flygplats. Arlandabanan ansluter till Ostkustbanan vid Rosersberg söder om Arlanda flygplats och vid Odensala i norr. I projektet ingick även tre stationer på Arlanda och två spår och plattform vid Stockholms Central. Projektet färdigställdes 1999 och har nu varit i drift i drygt 10 år.

Projektet är ett samfinansieringsprojekt mellan staten och näringslivet. Risker och ansvar i projektet har fördelats så som exemplet för BOT-projekt i Figur 1.

För att finansiera projektet skapade staten företaget A-Banan Project AB (som numera heter Arlandabanan Infrastructure AB) och ingick ett avtal med det konsortium som sedan bildade A-Train och som byggde infrastrukturen. Kostnaderna för investeringen av anläggningen finansierades främst av A-Train men även av statliga medel i form av ett royaltylån där staten får tillbaka en viss del av kostnaden via vinstdelning.



Figur 2 Finansiell fördelning av kostnaden för Arlandabanan

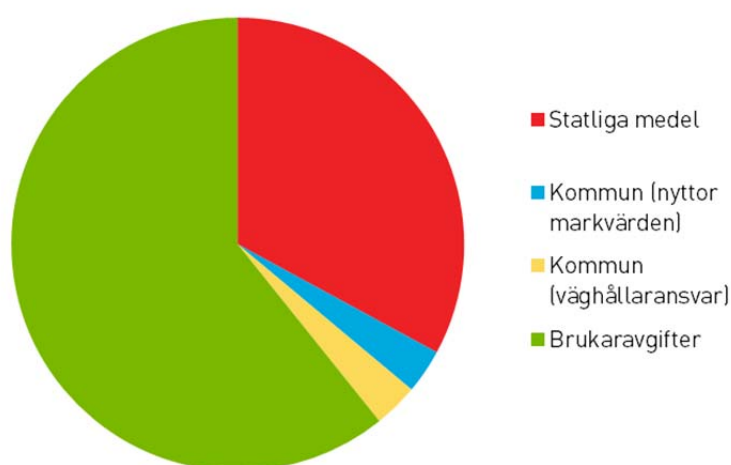
När järnvägen färdigställdes 1999 överfördes ägandet till det statligt ägda bolaget, Arlandabanan Infrastructure AB. Samtidigt erhöll A-Train nyttjanderätten av järnvägen fram till 2040. Enligt avtalet har A-Train ensamrätt att ta upp och lämna av passagerare på sträckan Stockholms central–Arlanda flygplats men har också en skyldighet att bedriva trafiken. Övrig trafik som trafikerar Arlandabanan betalar ersättning till A-train i form av ett påslag på biljettpriserna. Även den lokala pendeltågstrafiken har detta påslag utöver den normala taxan vid avstigning eller påstigning på Arlanda central.

E4 Sundsvall (Medfinansiering med brukaravgifter)

Projektet är ett vägprojekt på ca 20 km fyrfilig motorväg väster om befintlig väg mellan Myre och Skönsberg. I projektet ingår flera broar där den längsta är 2 109 meter lång och går över

Sundsvallsfjärden. Byggstart för projektet var under våren 2011 och förväntas vara färdigt under hösten 2015.

Finansieringslösningen för detta projekt fördelades mellan Trafikverket (dåvarande Vägverket) och Sundsvalls kommun. Sundsvalls kommun finansierar främst de vägar som de sedan kommer att överta ansvaret för samt för de förväntade exploateringsnyttorna för kommunen som kommer av annan markanvändning. Projektet skulle även finansieras av brukaravgifter, dock är det inte klart i nuläget hur detta ska kunna tas ut. Från början var tanken att det endast skulle belasta den tunga trafiken och inte personbilar men detta strider mot EU:s regler².



Figur 3 Finansiell fördelning av kostnaden för E4 Sundsvall

Pilotprojekt SjöVägen (samprojekt)

Fastighetsbolaget Vasakronan har under fler år bedrivit en begränsad verksamhet med pendelbåtstrafik mellan Lidingö – Nacka Strand – Nybroviken. Båtarna kördes av M/S Ballerina och trafiken finansierades förutom av Vasakronan även av HSB (Finnboda Hamn), konferensanläggningen Skogshem & Wijk samt Elite Hotel Marina Tower.

Mellan 2010-2011 bedrevs ett pilotprojekt som kallades SjöVägen som var en vidareutveckling av den båttrafik som Vasakronan bedrev. Pilotprojektet innebar att biljettsystemet blev enklare genom att det gick att resa på det vanliga månadskortet för kollektivtrafik i Stockholms län samt att det blev fler avgångar. Pilotprojektet SjöVägen bedrevs med följande samarbetspartners Vasakronan, SL, Nacka kommun, Kvarnholmen Utvecklings AB, HSB, JM, Elite, Hotel Marina Tower och Telegrafbergets Fastighets AB. SL gick med som intressent i projektet 2010 då piloten startade.

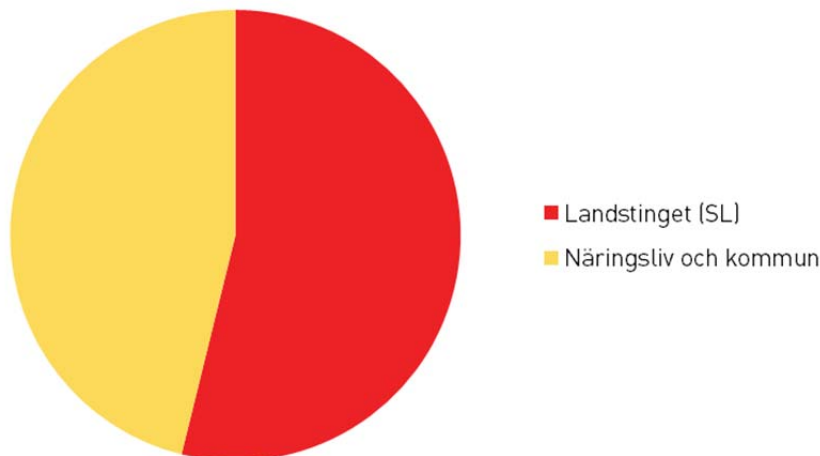
Vasakronan genom projektet SjöVägen ansvarade för drift, planering, rapportering och trafikinformation. SL bidrog med trafikinformation och teknisk utrustning för att månadskortet skulle

² <http://www.trafikverket.se/Aktuellt/Nyhetsarkiv/Nyhetsarkiv2/Nationellt/2013-03/Avgifter-pa-E4-bro-vid-Sundsvall-blir-regeringsfraga/>

kunna användas samt med marknadsföring. SL ersatte Vasakronan för SjöVägens extra avgångar samt eventuella biljettintäktsförluster.

Projektet finansierades genom medfinansiering under en testperiod fram till 2012. Projektet var lyckat och genom ökade avgångar och enklare biljettsystem ökade antalet resenärer under hela testperioden. Efter testperioden tog SL över trafiken och det blev en del i SL:s kollektivtrafiksystem. Projektet medfinansieras fortfarande av bland annat Lidingö, Nacka kommun och Nacka strands fastighets AB.

Trots att antalet resenärer ökade var det ändå relativt få resenärer. Eftersom volymerna var så pass små har det varit svårt för SL att göra någon bedömning om pilotprojektet har bidragit med att påverka det totala kollektivtrafikresandet eller försäljning av månadskort.



Figur 4 Finansiell fördelning av kostnaden av pilotprojektet SjöVägen

Öresundsbron (statlig upplåning via ett särskilt statligt bolag)

Öresundsbron är en bro för vägtrafik och järnvägstrafik mellan Sverige och Danmark och färdigställdes år 2000. För att finansiera och driva bron bildades Öresundsbro Konsortiet, som ägs till lika delar av den Svenska och den danska staten genom företagen Svensk-Danska Broförbindelsen AB (SVEDAB) och A/S Øresund. Bron finansierades genom lån på den in- och utländska kapitalmarknaden. Lånen betalas sedan tillbaka genom brukaravgifter som tas ut på bron både för väg och för järnvägstrafik. Vägtrafiken står för den största andelen intäkter då det är ca 18-19 000 fordon per dygn som passerar bron. Avbetalningstiden på lånen var vid årsskiftet 2012/2013 33 år från det året bron togs i drift.

Öresundsbron var till en början inte lönsam och det fanns en viss oro för att staten skulle bli tvungen att gå in och betala tillbaka lånen. Dock ökade trafiken och med det även intäkterna för bron. Dessutom har bron även bidragit till en hög samhällsekonomisk lönsamhet genom bland annat ökad arbetspendling och regional utveckling.

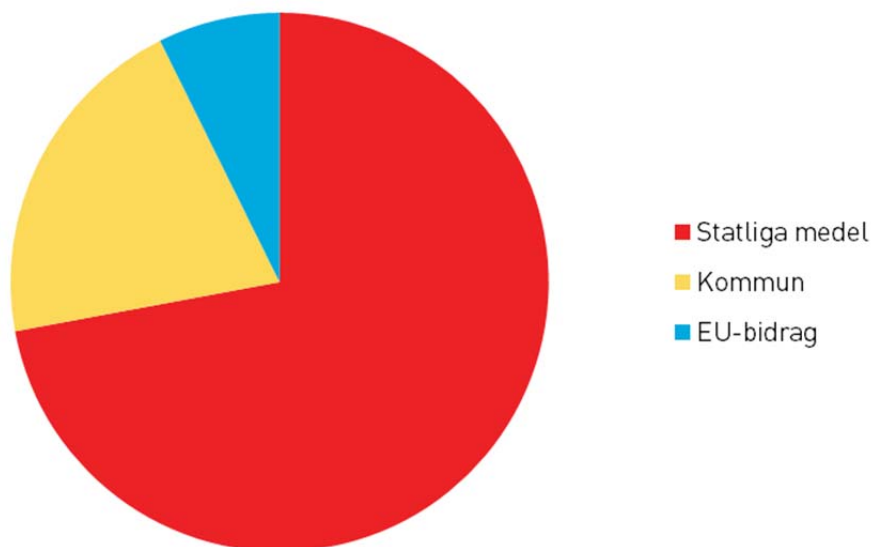
Citytunneln (kommunal och statlig medfinansiering)

Projektet Citytunneln i Malmö består av två stycken 6 km långa och parallella tunnlar under Malmö, två nya stationer samt 11 km ny järnväg ovan jord. Citytunneln byggdes mellan 2005-2010.

Citytunneln medfinansierades av Trafikverket (dåvarande Banverket), kommunen, regionen och med EU-bidrag. Malmö stad betalade för stationerna Triangeln och Hyllie och äger även dessa efteråt. De bidrog även till tunnlarna.

De samhällsekonomiska analyserna som genomfördes innan projektet startade var tvetydiga. Några analyser visade på att projektet skulle bära sina egna kostnader och i andra analyser var det mindre troligt att det skulle ske. För att Citytunneln ska bli lönsam krävs en årlig ökning av tågtrafiken med 2 procent fram till år 2030.

Till en början var tanken att ett konsortium skulle bildas mellan medfinansierarna. Dock beslutades det år 2001 att Banverket ensamt skulle svara för planering, projektering, utbyggnad och driftsättning av Citytunneln.



Figur 5 Finansiell fördelning av kostnaden för Citytunneln i Malmö

Botniabanan (statlig upplåning via ett särskilt statligt bolag)

Botniabanan är en 19 km lång järnväg som byggdes 1999-2010 mellan Nyland–Umeå i Sverige. Det är en enkelspårig järnväg med mötesstationer och byggd för en hastighet på 250km/h för persontåg och 120 km/h för godståg.

För att bygga Botniabanan bildades bolaget Botniabanan AB som tog lån av riksgälden. Botniabanan AB ägdes av staten (genom Trafikverket) och kommunerna Kramfors, Örnsköldsvik, Nordmaling och Umeå. Kommunerna medfinansierade resecentrumens längs sträckan. Tanken var att Botniabanan AB

skulle äga banan fram till 2050 och att Trafikverket skulle hyra banan. Efter 2050 skulle banan övergå till Trafikverkets ägo. Dock beslutade den svenska regeringen i december 2011 att regeringen skulle förvärva samtliga aktier i bolaget Botniabanan AB för att sedan avveckla det. Under 2012 förvärvade Trafikverket de aktiedelar som tidigare ägdes av kommunerna och övertog bolagets lån hos Riksgälden.

Slutsatser av de svenska exemplen

- En central faktor är hur ersättningsmodellen räknas fram, modellerna kan efterhand ändras till exempel vad gäller brukaravgifter.
- Endast ett sjötrafikprojekt.
- Små projekt är svåra (omöjliga) att beräkna.
- Det är svårt att förutse trafikvolym = intäktsströmmar över tid.
- Ett par projekt har återgått från OPS till 100 procent statlig finansiering.

6 Tillämpning på korttruttsprojektet

Om OPS skulle tillämpas på Korttruttsprojektet finns det – med grund i ovanstående erfarenheter och exempel – en central frågeställning: vilka intäkter kan systemet ge en utförare som motiverar dennes finansiella risk?

- a) En utförare skulle kunna utföra trafiken effektivare = till en lägre driftskostnad.
- b) Det nuvarande taxesystemet (brukaravgifterna) kan utvecklas.

Driftskostnadsminskning

Driften av m/s Doppingen lades ut på entreprenad 2012 och avtalet är 20 procent billigare än om landskapet själv hade skött trafiken.

Landskapets totala driftskostnad för skärgårdstrafiken var cirka 17 MEUR år 2012. Med m/s Doppingen som exempel skulle effektivitetsvinsten kunna vara 3,4 MEUR per år eller cirka 85 MEUR på 25 år.

Ändrade taxor

Den nuvarande taxan är 0 € för passagerare/personbefordran, 16-27€ för en personbil, 79-132€ för husvagn/husbil, 5-15€ för cykel och 11-16€ för en motorcykel, beroende på linje.

En utförare skulle – utan att förändra taxesystemet för de boende eller för nyttotrafiken utan endast för besökarna i skärgården (turisterna) – kunna införa personavgifter om 6-15€ samt en mindre höjning av alla avgifter utom för husbilar/husvagnar enligt nedanstående tabell.

Observera att höjningarna på alla fordonsslag är små och att avgifterna på husvagnar och husbilar har sänkts för att inte hämma resandet och kväva turistnäringen i skärgården.

Den avgörande förändringen är införande av personavgifter vilket harmonierar med systemen i omliggande skärgårdsregioner. Avgiftssystemet för boende och för nyttotrafik har inte förändrats.

	Norra linjen		Tvärgående linjen		Södra linjen		Föglölinjen			
	Hummelvik-Torsholma		Osnäs-Åva							
	Antal	Taxa	Antal	Taxa	Antal	Taxa	Antal	Taxa		
Personer	60 090	12	26 540	6	629	9	43 496	15	59 303	6
Personbilar	9 633	32	14 052	20	3 069	28	9 653	40	20 665	20
Husvagnar	162	64		40	16	56	180	80	34	40
Husbilar	570	64		40	65	56	441	80	93	40
Cyklar	5 470	12		6	1 629	9	4 887	15	2 196	6
Motorcyklar	1 771	16		10	156	14	969	20	519	10
Intäkt 2011	206 201		112 416		52 098		191 271		178 681	
Möjlig intäkt	512 860		220 140		98 079		600 153		398 877	

Genom detta skulle brukaravgifterna öka från nuvarande (2011) 740 666€ till 1 830 108€, vilket räknat på tio år utgör en intäkt om 18 MEUR eller på trafiksystemets livslängd som torde vara minst 25 år utgöra 45 MEUR.

7 Sammanfattande slutsatser

En OPS-lösning kan användas i korttruttsprojektet varvid;

- Utföraren driver verksamheten effektivare (till lägre kostnader) med oförändrad servicenivå vilket kräver att denne så snart som möjligt kommer in i förhandling/dialog med beställaren (landskapet)
- Utförarens effektivitetsvinst kan vara 130 MEUR över 25 år,
- Ersättningsmodellen bör baseras på annat än trafikmängder,
- Taxesystemet kan ändras men med försiktighet och under en lång period så att avgifterna inte hämmar resandet.