

Finansiering av kollektivtransport

Statlig, lokalt eller prosjektbasert styring - hva gir best resultater?

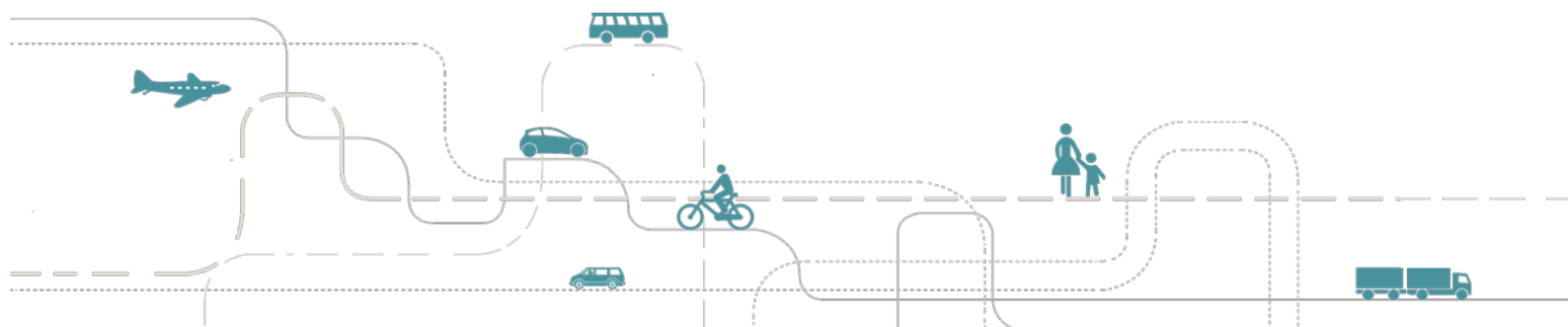
Frode Longva

Transportøkonomisk institutt (TØI) har opphavsrett til hele rapporten og dens enkelte deler. Innholdet kan brukes som underlagsmateriale. Når rapporten siteres eller omtales, skal TØI oppgis som kilde med navn og rapportnummer. Rapporten kan ikke endres. Ved eventuell annen bruk må forhåndssamtykke fra TØI innhentes. For øvrig gjelder [åndsverklovens](#) bestemmelser.

ISSN 0808-1190

ISBN 978-82-480-1521-5 Elektronisk versjon

Oslo, april 2014



Innhold

Faktaside	3
Forord	5
Sammendrag.....	6
1 Innledning.....	7
1.1 Internasjonale erfaringer	7
1.2 Gangen i notatet.....	8
2 Hva er problemet?	9
3 Tre alternativer for fremtidig finansiering.....	14
Økt statlig ansvar.....	14
Økt lokalt/regionalt ansvar.....	16
Prosjektfinansiering	17
Kombinasjoner er mulig – innenfor grenser.....	18
4 Konklusjon: Finnes den gylne løsningen?.....	20
5 Referanser	22

Tittel: Finansiering av kollektivtransport

Title: Financing public transport

Forfattere: Frode Longva

Author(s): Frode Longva

Dato: 04.2014

Date: 04.2014

TØI rapport: 1317/2014

TØI report: 1317/2014

Sider 22

Pages 22

ISBN Elektronisk: 978-82-480-1521-5

ISBN Electronic: 978-82-480-1521-5

ISSN 0808-1190

ISSN 0808-1190

Finansieringskilde: Avinor
Jernbaneverket
Kystverket
Statens vegvesen Vegdirektoratet

Financed by: Avinor
The Norwegian Coastal Administration
The Norwegian National Rail Administration
The Norwegian Public Roads Administration

Prosjekt: 4040 - Småprosjekt FLO

Project: 4040 - Småprosjekt FLO

Kvalitetsansvarlig: Gunnar Lindberg

Quality manager: Gunnar Lindberg

Emneord: Bytransport
Finansiering
Kollektivtransport

Key words: City transport
Financing
Public transport

Sammendrag:

Tema for rapporten er finansiering av kollektivtransport i norske byområder. Rapporten er basert på et foredrag presentert for KS og transportetatene 6. mars 2014. I foredraget presenteres tre ulike prinsipper for finansiering av kollektivtransport slik de fremstilles i TØI-rapport 1176/2011 (statlig, lokal/regional og prosjektbasert finansiering). Videre diskuteres det hvorvidt og hvordan ulike kombinasjoner av disse kan bidra til økt måloppnåelse i norske storbyområder. Hovedkonklusjonen er at det ikke finnes en gylden løsning som svarer på alle utfordringene knyttet til å finansiere kollektivtransporten i storbyområdene, men at ulike kombinasjoner av de tre hovedprinsippene kan bidra med økt samfunnsøkonomisk lønnsomhet gjennom mer stabil, langsiktig finansiering og raskere prosjektgjennomføring. Vi stiller samtidig spørsmål ved om vi i dag har laget oss et system hvor vi maksimerer behovet for nye investeringer i kollektiv infrastruktur, snarere enn å se på hvordan vi kan utnytte både eksisterende og eventuell ny infrastruktur på best mulige måter.

Summary:

This report is based on a presentation at an external seminar on the organisation and financing of local public transport in Norwegian cities. The report presents three models for funding urban public transport, previously presented in TØI-report 1176/2011: The State Model, the Local Model and the Project Model. The report discusses strength and weaknesses with the three models, and the way they may combine to ensure more robust and stable funding of public transport investments in urban areas. The discussion concludes that all the alternative models encourage faster project realization and are thus more economically efficient than the current model. The report also questions to what extent the current Norwegian funding system actually favours new infrastructure investments at the expense of optimal use of existent infrastructure.

Language of report: Norwegian

Rapporten utgis kun i elektronisk utgave.

This report is available only in electronic version.

Transportøkonomisk Institutt
Gaustadalleen 21, 0349 Oslo
Telefon 22 57 38 00 - www.toi.no

Institute of Transport Economics
Gaustadalleen 21, 0349 Oslo, Norway
Telefon 22 57 38 00 - www.toi.no

Forord

Dette notatet er en gjennomskrivning av et innlegg av Frode Longva på KS og transportetatens ekspertseminar om organisering og finansiering av kollektivtransporten i byområdene. Seminaret ble holdt i lokalene til KS 6. mars 2014. Notatet tar utgangspunkt i TØI-rapport 1176/2011 (Olsen mfl. 2011), men supplerer denne med annen litteratur og resonnementer der det er naturlig.

Oslo, april 2014

Gunnar Lindberg
direktør

Frode Longva
avdelingsleder

Sammendrag

Tema for rapporten er finansiering av kollektivtransport i norske byområder. I rapporten presenteres tre ulike prinsipper for finansiering av kollektivtransport slik de blir fremstilt i TØI-rapport 1176/2011 (statlig, lokal/regional og prosjektbasert finansiering). Videre diskuteres det hvorvidt og hvordan ulike kombinasjoner av disse kan bidra til økt måloppnåelse i norske storbyområder. Hovedkonklusjonen er at det ikke finnes en gylden løsning som svarer på alle utfordringene knyttet til å finansiere kollektivtransporten i storbyområdene, men at ulike kombinasjoner av de tre hovedprinsippene kan bidra med økt samfunnsøkonomisk lønnsomhet gjennom mer stabil, langsiktig finansiering og raskere prosjektgjennomføring. Vi stiller samtidig spørsmål ved om vi i dag har laget oss et system hvor vi maksimerer behovet for nye investeringer i kollektiv infrastruktur, snarere enn å se på hvordan vi kan utnytte både eksisterende og eventuell ny infrastruktur på best mulige måter. Rapporten er en gjennomskrivning av et foredrag presentert på et ekspertseminar om organisering og finansiering av kollektivtransporten i byområdene. Seminaret ble arrangert av KS og transportetatene 6. mars 2014.

1 Innledning

Tema for denne rapporten er finansiering av kollektivtransporten i norske byområder. Rapporten tar utgangspunkt i TØI-rapport 1176/2011 (Olsen mfl. 2011), der det presenteres tre ulike prinsipper for finansiering av kollektivtransporten i byområder (statlig, lokal/regional og prosjektbasert finansiering). Vi diskuterer hvorvidt og hvordan ulike kombinasjoner av de tre modellene kan bidra til at norske storbyområder oppnår målsettingen om at fremtidig trafikkvekst tas med kollektivtransport, sykkel og gange. Rapporten er en gjennomskrivning av et innlegg undertegnede holdt på et ekspertseminar om organisering og finansiering av kollektivtransporten i byområdene. Seminaret ble arrangert av KS og transportetatens, og ble holdt i lokalene til KS 6. mars 2014.

1.1 Internasjonale erfaringer

I TØI-rapport 1176/2011 (Olsen mfl.) presenterer en litteraturstudie av internasjonale finansieringsformer. Her studeres fem hovedformer for tilskuddordninger. For det første tilskudd til drift og investeringer, eksempelvis den svenske Hovudmannmodellen. For det andre ulike låneløsninger, for eksempel lån gjennom offentlige institusjoner som den svenske Riksgjalden eller lån i internasjonale banker. For det tredje ulike skatte- og avgiftsordninger, eksemplifisert gjennom bedriftsbeskatning som i Frankrike, bensinavgift og/eller parkeringsavgifter. For det fjerde eiendomsutvikling som finansieringsform, som ulike former for «land value capture» løsninger slik vi for eksempel finner i København. Og for det femte ulike former for OPS. Rapporten viser at de ulike finansieringsordninger har ulike svakheter og styrker. Samtidig har flere til dels stort potensial for bidrag til finansieringen av lokale kollektivtrafikk. Det franske systemet med tillegg til den franske arbeidsgiveravgiften for byer med et skinnegående tilbud dekker eksempelvis 75% av underskuddet for kollektivtransporten i Frankrike på landsbasis. Samtidig fremkommer det at de mest vellykkede eksemplene på kollektivbyer i Europa ofte baserer seg på en kombinasjon av finansieringsløsninger. Støtte via statsbudsjettet kan eksempelvis kombineres med ekstra støtte via statlige investeringsfond, som igjen kan kombineres med regional- eller lokal rammefinansiering i tillegg til egne avgiftssystemer. I følge rapporten er det i så måte ingen enkelt finansieringsform som vil løse Norges finansieringsbehov innen kollektivtransport i storbyene, men en kombinasjon av finansingstiltak.

I en nylig publisert artikkel konkluderer også Litman (2014) med at det er vanskelig å finne en enkelt finansieringsnøkkel som løser dagens utfordringer knyttet til å finansiere lokal kollektivtransport i byområder. I litteraturstudien beskriver han og evaluerer 18 lokale finansieringskilder, inkludert deres styrker og svakheter blant

annet ut fra deres finansieringspotensial, grad av politisk og sosial aksept og effekter på reisemåte. Alle tilfellene er lokale ordninger som fungerer som et supplement til statlige finansieringselementer. Studien avdekker ikke noen nye lokale finansieringsmuligheter som fremstår som spesielt kostnadseffektive og enkle å implementere utover de som fremkom i Olsen mfl. (2011).

Litmans studie og funnene i Olsen mfl (2011) kan grovt sett oppsummeres med seks hovedkonklusjoner: (i) Investering i kollektivtransport i kollektivvennlige byområder gjennomføres i all hovedsak med en kombinasjon av statlig og ulike lokale finansieringstillegg; (ii) De finansieringskildene som synes å ha høyest politisk og sosial aksept er også de finansieringskildene som gir lavest inntektspotensial, (iii) Det faktum at nytten av slike investeringer er spredt på flere enn bare de som faktisk bruker den aktuelle kollektivtransporten (på grunn av reduserte utslipp, reduserte bilkøer osv.), gjør at finansieringen av dem med fordel kan spres på flere kilder; (iv) Man må skille mellom ordninger som fungerer som rendyrkede finansieringselementer og ordninger som samtidig virker styrende på reisestrømmene og transportbehovene; (v) Vi har (for) lite kunnskap om flere av finansieringsordningenes effekter og hvordan de virker i kombinasjon. Som supplement til statlig finansieringsordninger kan likevel lokale parkerings-, arbeidsgiver og bilavgifter synes å ha spesielt stort potensial som finansierings- og styringsverktøy.

1.2 Gangen i notatet

Notatet er bygget opp på følgende måte: Etter en kort innledning der vi presenterer en gjennomgang av internasjonale erfaringer med alternative finansieringsformer av kollektivtransporten, tar vi et skritt tilbake og diskuterer hvordan vi best kan forstå problemet i kapittel 2. I kapittel tre presenterer vi så de tre prinsippmodellene for finansiering av kollektivtransport slik de ble formulert i TØI-rapport 1176/2011, før vi i kapittel fire drar noen konklusjoner ut av den foregående diskusjonen.

2 Hva er problemet?

Før vi kan si om noe virker må vi definere hva som egentlig er problemet – eller utfordringene – før vi sier noe om hvordan vi kan løse det – og med det hvilke finansieringsbehov vi faktisk står overfor. Hvilke behov skal vi dekke? Hvilket virkemiddelapparat står vi overfor? Hva skal vi finansiere? Jeg vil konsentrere meg om to hovedutfordringer i denne sammenheng:

2.1 Utfordring 1 Nasjonale målsettinger – lokale virkemidler

De politiske målene for transportutviklingen i byene er nedfelt i transportetatens framlegg til Nasjonal Transportplan og er også tatt inn i regjeringens Klimamelding. Allerede i dag er det store problemer med trafikkavvikling i mange byer. Befolkningen bruker lengre tid til jobb og næringslivet sliter med dårlig framkommelighet. Fortsetter befolkningsutviklingen som nå, vil Oslo-regionen få ca. 360 000 flere innbyggere innen 2030. Det vil skape rundt 40 prosent flere personreiser som skal avvikles.

Skal kollektivtransport, sykkel og gange ta trafikkveksten i årene framover, må det tas overordnede grep. Her er det ingen snarveier, men snakk om systematisk styrking av de mest miljøvennlige transportmåtene, restriksjoner på biltrafikken samt langsiktig arealplanlegging og strategisk byutvikling for å redusere transportbehovet. Dette vil kreve nytenkning, ikke bare når det gjelder finansiering, organisering og praktiske løsninger. Utfordringene er like store når det gjelder langsiktige strategier for byutvikling. Og her er vi ved noe av kjernen ved utviklingen av et bærekraftig transportsystem i storbyene: Mange av de viktigste virkemidlene er utenfor de nasjonale og regionale transportmyndighetenes kontroll.

2.2 Utfordring 2 Dagens finansieringsmodell – morgendagens kollektivbehov

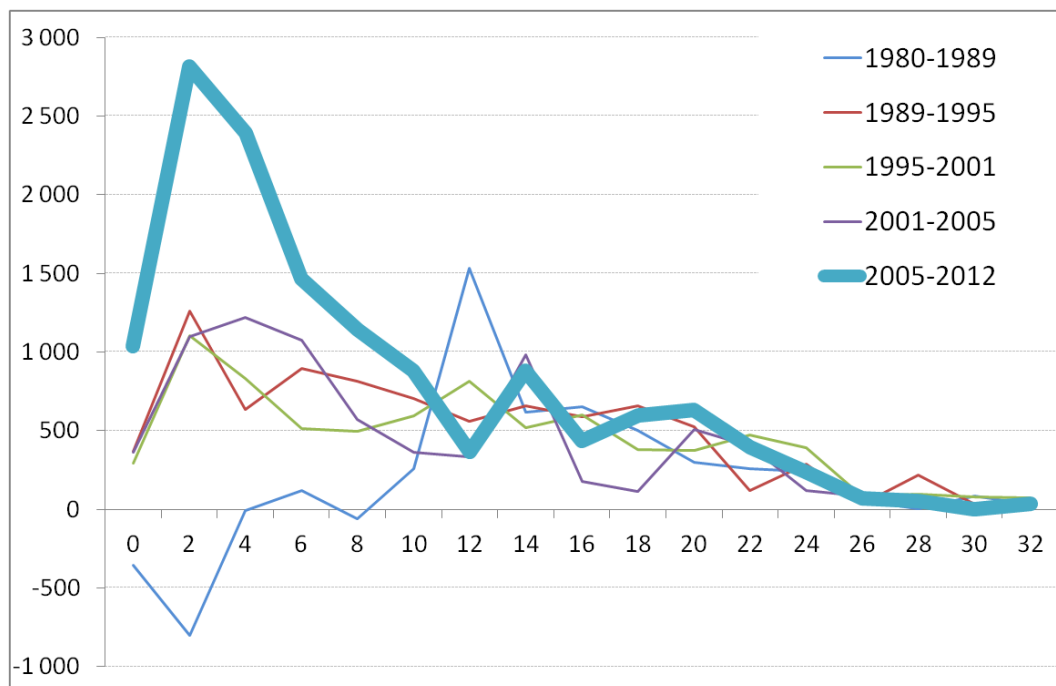
Dagens finansieringsmodell for kollektivtransport i byområdene omfatter offentlige overføringer i form av statlige og fylkeskommunale overføringer, brukerbetaling samt særskilte statlige tildelingsordninger som Belønningsordningen for bedre kollektivtransport og mindre bilbruk. En nasjonal erfaringsgjennomgangen i TØI-rapport 1176/2011 (Olsen mfl.) viser at dagens finansieringsnivå er utilstrekkelig hvis de ovennevnte målene for kollektivtransporten skal nås. Samtidig har tidligere evalueringer av Belønningsordningen vist at den har vært et gode for kollektivtransporten gjennom økte tilskudd til tilbudsforbedrende tiltak, men mindre

vellykket for målsettingen om redusert bilbruk og reduserte klimagassutslipp. (Urbanet Analyse AS 2007 og 2012).

Samtidig påpekes det at dagens ansvarsdeling mellom forvaltningsnivåene påvirker utformingen av kollektivtransporten og andre virkemidler. Dette uttrykkes både i hvordan de ulike aktørene oppfatter sitt ansvar for å finansiere kollektivtransporten, og i hvordan de ulike aktørene ønsker å ha kontroll over midlene som bevilges. De stadige dragkampene mellom ulike forvaltningsnivåer med hensyn til prioritering av prosjekt, og å kople midlene inn i konkrete kollektivprosjekter, kan også tolkes som et uttrykk for at eksisterende forvaltningsgrenser og ansvarsdeling kan gjøre det vanskelig å komme fram til en helhetlig kollektivtransportpolitikk (Olsen mfl. 2011:20). Det er særlig to kritiske spørsmål som stilles i forlengelsen av dette: For det første om dagens system faktisk bidrar til at vi velger de gode/riktige prosjektene i hvert enkelt byområde, eller om det snarere bidrar til utvelgelse av dyre løsninger på bekostning av kostnadseffektivitet. Og for det andre om byene innenfor dagens system faktisk får midler etter behov.

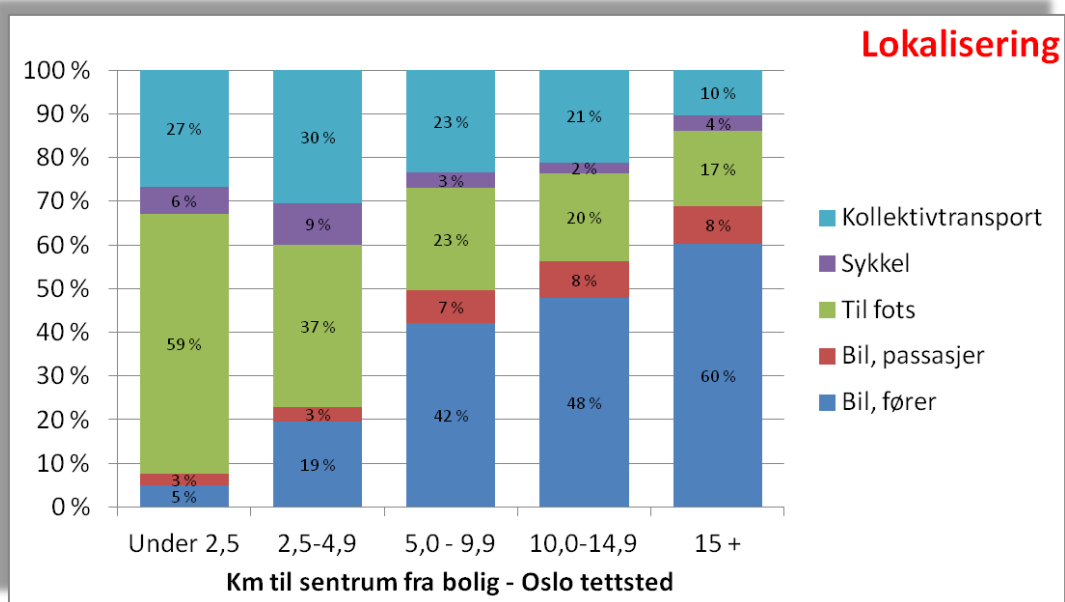
Vi vet mye om hvorfor dagens trafikanter reiser som de gjør. Det er tre hovedgrunner til at mange vegrer seg for å reise kollektivt: Det tar for lang tid, bussen går ikke ofte nok og (for) ofte må man bytte transportmiddel på reisen. Arbeidet med å få flere til å reise miljøvennlig kan dermed fort bli redusert til et spørsmål om penger til å forbedre tilbudet. Det gjelder både flere busslinjer, tunge investeringer i infrastruktur – som ny t-banetunell i Oslo, bybane til Fornebu etc. – og ikke minst økte tilskudd til drift av et mer omfattende kollektivsystem. Slik finansiering er viktig, men ulik byutvikling er også avgjørende for utviklingen. Ulik arealplanlegging og lokalisering av boliger vil gi svært ulikt resultat med hensyn til hvor mye trafikkarbeid og biltrafikk som genereres. En tett bystruktur vil bidra til mindre reisebehov.

I TØI-rapport 1267/2013 har Strand mfl. analysert disse sammenhengene med utgangspunkt i osloregionen. Oslo og Akershus har de senere årene vært preget av en kraftig og konsentrert utbygging, og innenfor Oslo tettsted har en stadig større del av befolkningsveksten skjedd i de sentrale delene (figur 2.1). Mens perioden 1980-89 var preget av at hoveddelen av befolkningsveksten fant sted rundt 12 kilometer fra Oslo sentrum, finner gjennomsnittlig befolkningsvekst sted betydelig nærmere Oslo sentrum i perioden 2005-2012.



Figur 2.1: Fordeling av befolkningsveksten i ulike perioder innenfor grensene av Oslo tettsted (grenser 2012). Kilde: TØI-rapport 1267/2013.

Fra analyser av Reisevaneundersøkelsene (RVU 2009) vet vi samtidig at befolkningens reisemiddelvalg varierer stort med hvor nært sentrum av Oslo de bor (figur 2.2). Mens bare 5 prosent av reisene ble foretatt med bil blant de som var bosatt under 2,5 kilometer fra sentrum, gjaldt dette hele 60 prosent av reisene blant de som var bosatt 15 kilometer eller lengre fra sentrum. Hovedforskjellen knyttes derimot ikke til valget av kollektive transportmiddel, men til forskjellige andeler i reiser til fots.



Figur 2.2: Reisemiddelfordeling etter boligavstand fra sentrum, RVU 2009. Kilde: Engebretsen 2013.

Endringer i bosettingsmønsteret fremstår med det som en viktig del av forklaringen på at osloregionen de senere årene har hatt betydelig vekst i kollektivtrafikken – relativt sett flere ganger mer enn befolkningsveksten. Samtidig har det vært stagnasjon og til dels nedgang i biltrafikken (Strand mfl. 2013).

Strand mfl. (2013: 6-8) beskriver videre hovedmønsteret i foreliggende kunnskap om sammenhengen mellom arealutvikling og transportkonsekvenser med osloregionen som eksempel:

- Jo nærmere Oslo sentrum tyngdepunktet i ny aktivitet lokaliseres, dess mindre transportomfang
- Transportmiddelfordelingen påvirkes blant annet av tettheten i bebyggelsen (innbyggere per arealenhet) – jo større tetthet dess mindre andel av transporten avvikles med personbil og dess flere går, sykler og reiser kollektivt. Kvaliteten på det kollektive transportsystemet spiller selvsagt også en viktig rolle
- Transportmiddelfordelingen bestemmes også av reisetidsforholdet mellom bruk av bil og kollektive transportmidler. Dette fastlegges av bilveisystemets utforming og det kollektive transportsystemets kvalitet

Trafikkveksten avhenger altså av bosettingsmønster og byutvikling. Det samme gjelder lokaliseringen av arbeidsplasser og næringsutvikling, særlig for utviklingen av rushtrafikken, som er kapasitetsstyrende for transportsystemet. Begge deler er

faktorer som politikerne i betydelig grad har innvirkning på. Fortetting langs trafikksterke kollektivtraseer er særlig viktig, samtidig som man utvikler løsninger som utnytter eksisterende vei- og kollektivkapasitet bedre enn i dag – enten ved å spre trafikken bedre utover døgnet, ved å få flere personer inn i hver bil eller (om)fordele trafikkstrømmene fra transportmidler med sprengt kapasitet til transportmidler med ledig kapasitet. Behovet for investeringer i ny kapasitet må ikke overskygge behovet for å utnytte den kapasiteten vi alt har på best mulige måter. Det vil gi høyere samfunnsmessige kostnader enn nødvendig.

3 Tre alternativer for fremtidig finansiering

Her følger en kort gjennomgang av de tre mulige alternative finansieringsmodeller slik de fremkommer av TØI-rapport 1176/2011 (Olsen mfl.), supplert med egne refleksjoner hvor det er naturlig: Den statlige modellen, den lokale modellen og prosjektmodellen. Alle tre modellene handler om å supplere dagens modell slik den er beskrevet i kapittel 2, og representerer i så måte ingen radikale nye finansieringsmåter innenfor en norsk kontekst. Modellene har det til felles at de potensielt sett vil gi: Økt finansiering for kollektivtransporten, langsiktig finansiering, og økt samfunnsøkonomisk effektivitet som følge av tidligere ferdigstillelse.

3.1 Økt statlig ansvar

I den statlige modellen slik vi tenker oss den her, vil ansvaret for å utforme kollektivtransporttilbudet i den enkelte by fortsatt være lagt til fylkeskommunene, men staten får økt ansvar for å sikre tilstrekkelig og langsiktig finansiering. Den statlige finansieringsmodellen baserer seg på tre finansieringsordninger:

- Bymidler til fylkeskommunen (fast sum)
- En utvidet versjon av Belønningsordningen (variabel ut fra måloppnåelse)
- Finansiering for store investeringsprosjekter etter søknad (prosjektbasert etter behov)

Denne modellen opprettholder dagens ansvarsfordeling, der to former for statlig finansiering (belønningsordningen og prosjektfinansiering) suppleres med økte fylkeskommunale bymidler til kollektivtransporten. Disse bymidlene kan utformes som en ordning tilsvarende *Storbytilskuddet* som blir gitt til kommunene, men her som en ekstra storbyvekt til fylkeskommunene med begrunnelse i de særlige utfordringene store byer har med å utvikle kollektivtransporten. Det finnes allerede en slik «storbyfaktor» i inntektssystemet for fylkeskommunene, men denne er liten og fordelingsgrunnlaget synes å være overmoden for revisjon. En slik finansieringsordning vil bidratt med mer «frie» penger til fylkeskommunens arbeid med å utforme kollektivtransporttilbudet i storbyene.

Belønningsordningen er vel kjent og har vært evaluert i flere omganger (Urbanet Analyse AS 2007/2012). Dette er en ordning som har økt kraftig i omfang de siste årene. Et interessant element i effektevalueringene er hvordan relativt små midler har bidratt til økt satsing på tilbudsforbedrende tiltak (Christiansen mfl. 2014).

Belønningsordningens styrke kan i så måte sies å være dets bidrag til å «nudge» kollektivtiltak i storbyene, snarere enn dets bidrag til å fremme restriktive tiltak for bilbruken. Spørsmålet er om ikke dette elementet med fordel kan styrkes ytterligere i en fremtidig finansieringsmodell. En mulighet er i så fall å målrette ordningen enda

tydeligere mot et bestemt mål på kollektivtilbudet istedenfor å gå motsatt vei; utvide målene til også å gjelde miljø- og klimautslipp fra privatbilismen (dvs. en enda sterkere målavgrensning enn hva tilfellet er i dag). En annen mulighet er å behandle belønningsordningen som del av det tidligere nevnte storbytilskuddet der et element av denne gjøres til gjenstand for måloppnåelse. Begge deler medfører økte midler til tilbudsutvikling i storbyområder og med det større forhandlingstrykk for det forvaltningsnivået som har ansvaret for å utforme kollektivtransporttilbudet. Fylkeskommunene har dessuten fått tilført økt veiansvar og midler gjennom forvaltningsreformen, noe som potensielt sett kan bidra til at vei- og kollektivtiltak sees i nærmere sammenheng enn tidligere.

Bymidler og Belønningsordningen vil imidlertid ikke være tilstrekkelig for å finansiere store, nye infrastrukturinvesteringer alene. Den statlige modellen er derfor tenkt supplert med *langsiktig finansiering av store prosjekter etter søknad*. Innenfor denne ordningen har vi et velfungerende system for medvirkning og kvalitetssikring gjennom det eksisterende systemet med Konseptvalgutredning (KVU) og Kvalitetssikring for store statlige investeringer (KS). I KVU-prosessen blir det allerede lagt vekt på en åpen og bred utvelgelsesprosess, samtidig som transportbehov og andre samfunnsbehov blir grundig analysert og vurdert. I forlengelsen av en slik ordning vil det likevel være naturlig å se nærmere på om innholdet i selve KVU-prosessen er tilstrekkelig målorientert eller om denne også kan forbedres ytterligere. Modellen legger i så måte opp til å forbedring og utvidelse av eksisterende statlige systemer for finansiering, utvelgelse og prioritering, snarere enn å utvikle nye storstilte ordninger rettet inn mot det samme formålet.

En utfordring knyttet til en slik statlig finansieringsmodell er mulighetene for økt statlig innflytelsen over virkemidler under lokalt forvaltningsansvar. Dette gjelder særlig knyttet til midlene som kanaliseres gjennom Belønningsordningen og prosjekter etter søknad. Spørsmålet er om denne innflytelsen kan formuleres i mer målorienterte termer, eller rett og slett ved å definere kollektivnormer for storbyene. Det kan fremstå som paradoksalt at vi i dag opererer med relativt strenge veinormer, samtidig som vi ikke har tilsvarende krav til kollektivsystemer i storbyene. Et slikt system er i realiteten med på å begrense mulighetene for å (om)prioritere midler mellom vei og kollektiv på fylkeskommunalt nivå. Et alternativ kan eksempelvis være å innføre et «stamnett» for kollektivtransporten i storbyene noe tilsvarende stamveiene på nasjonalt nivå. Riktig utformet kan en slik storbynorm bidra til å forenkle prosessen ved utvelgelse av store investeringer, slik at investeringene gjøres der behovene er størst og knyttes sterkere opp mot arealbruk og fortetting av eksisterende boområder.

3.2 Økt lokalt/regionalt ansvar

Den lokale modellen slik den fremstille hos Olsen mfl (2011), tar som utgangspunkt at kollektivtransport i byområder er et lokalt eller regional anliggende, og at valg av konkrete virkemidler og egnet finansiering derfor bør fattes på lavest mulig beslutningsnivå. Som en konsekvens styrkes lokale myndigheters mulighet til å hente finansiering. En økt satsing på kollektivtransporten, og synliggjøringen av betalingen for dette, kan begrunnes overfor befolkningen med at kollektivtransporten er et kollektiv gode som alle nyter godt av, dels de som reiser med den, men også de som drar fordeler av mindre bilkøer, bedre lokalmiljø, økt verdi på eiendom ol.

Finansieringen av kollektivtransporten i denne modellen blir foreslått delt mellom fylkeskommune og kommune i den aktuelle by. På den måten styrkes finansieringen fra to hold: Dels ved at fylkeskommunen selv får økte muligheter til å hente finansiering, og dels ved at kommunen bidrar ved hjelp av utvidede kommunale inntektsmuligheter. Kommunene blir altså involvert i finansieringen av lokal kollektivtransport på linje med måten de gjør det på i Sverige. Flere lokale ordninger som er nevnt i den internasjonale gjennomgangen i Olsen mfl (2011) kan tenkes inkludert i modellen, men disse kan ha særskilt stort potensial:

- Øremerket fylkeskommunal/kommunal inntekts- eller formueskatt
- Lokal arbeidsgiveravgift som i Frankrike: Tanken er at byer skal kunne ilegge en egen arbeidsgiveravgift mot at den bidrar til å finansiere konkrete kollektivprosjekter av en viss standard, for eksempel bybane. Et tenkte eksempel på 1% på lønnsmassen til alle bedrifter over 10 ansatte ville gitt rundt 2 mrd. årlig i Oslo, 600 mill. i Bergen og 300 mill. i Stavanger.
- Skatt på arbeidsgiverbetalt parkering eller øremerkede parkeringsavgifter. Dette finnes det flere internasjonale eksempler på, og er et virkemiddel som både er styrende på befolkningens reisemåte og som kan bidra på finansieringssiden
- Eksploateringsavgifter. Dette er allerede praksis enkelte steder i Norge. I Bjørvika betaler eksempelvis utbygger et «infrastrukturbidrag» som et anleggsbidrag for å dekke teknisk infrastruktur (vann og avløp ol), og enkelte deler av det offentlige veganlegget.

En slik finansieringsordning kan sees på som et supplement til dagens finansiering av kollektivtransporten, med det unntak at Belønningsordningen faller bort. Modellen innebærer redusert statlig og økt lokal innflytelse. Hvilke finansieringsløsninger som benyttes, og nivået på disse, vil bli bestemt i den enkelte by. På den måten legges drifts- og finansieringsansvaret på lavest mulig beslutningsnivå, og kommunens ansvar både tydeliggjøres og økes. Dette kan medføre uklare politiske prioriteringer

og ansvarsdelinger mellom stat, region og kommune, noe som innebærer at det må legges vekt på å etablere klare og gode samarbeidsforhold mellom forvaltningsnivåene også innenfor en slik modell. En åpenbar fordel med en slik ordning er at en større del av finansieringsansvaret legges på samme forvaltningsnivå som arealplanlegging, parkeringsansvar mm, med de positive koplingene mellom areal- og kollektivtransportplanlegging dette gir potensial til. Flere av de lokale finansieringsordningene er dessuten videreføring og videreutvikling av en praksis som allerede finnes i Norge, men som det ofte knyttes store politiske uenigheter til. En annen utfordring i denne modellen er knyttet til de eksisterende geografiske forvaltningsgrensene mellom enkeltkommuner. Selv om man ved en slik ordning oppnår at større deler av kollektivansvaret legges på samme kommunale nivå som arealplanlegging, er det ikke sikkert deres geografiske avgrensning stemmer overens med befolkningens reisebehov.

3.3 Prosjektfinansiering

I motsetning til den lokale finansieringsmodellen innebærer ikke prosjektmodellen slik Olsen mfl. (2011) fremstiller den, noen endret ansvarsdeling for kollektivtransporten, men økt vekt på organisering og finansiering av hvert enkelt prosjekt. Tanken i denne modellen er at når et kollektivtransportprosjekt først er vedtatt skal det finnes et institusjonelt apparat som ivaretar gjennomføringen av prosjektet på en god måte. Ordninger som kan inkluderes i en slik prosjektmodell er:

Finansieringsordninger som kan inkluderes i prosjektmodellen

- Offentlig privat samarbeid (OPS)
- Statlig låneordning
- Statlig medfinansiering til OPS-prosjekt

OPS representerer ikke noen ny løsning i norsk sammenheng, ei heller i samferdselssammenheng. Det er allerede benyttet på flere veiprojekter, og tanken her er å legge til rette for og gjøre det enklere å benytte OPS som modell for kollektivprosjekt i storbyområder. En viktig gevinst ved OPS er økt effektivitet i leveransen av tjenesten, dette gjelder særlig for ferdigstillelse av infrastrukturen. Innen kollektivtransporten kan slike ordninger benyttes i større bybaneprojekter, men i tillegg til bygging av annen større infrastruktur som bane- og busstasjoner.

Privat finansiering kan inngå som element i en slik OPS-løsning, men i Norges økonomiske situasjon kan det argumenteres for at det snarere bør etableres et offentlig låneorgan som låner ut penger til fylkeskommunen. En annen mulighet er

knyttet til låneopptak slik det alt forekommer gjennom norsk bompengefinansiering. En utfordring med slik lånefinansiering er imidlertid at det binder opp fremtidig midler og handlingsrom, og at nye investeringsbehov kan vokse frem før den eksisterende gjelden er nedbetalt. Muligheten til låneopptak kan også medføre at aktørene fristes til å gå for dyrere prosjekt enn nødvendig.

En statlig medfinansiering til et OPS-prosjekt vil gjøre en slik ordning mer attraktivt for den enkelte fylkeskommune, samtidig som det vil bidra til å sikre finansieringen av store prosjekt og redusere risikoen for en privat utbygger. Den statlige medfinansieringen kan utformes i tråd med ordningen med finansinger for store investeringsprosjekter etter søknad slik den ble lagt fram under den statlige modellen over. Dette vil også kunne brukes som en kvalitetssikringsledd for at investeringene faktisk bidrar til måloppnåelse på en kostnadseffektiv måte.

Viktige utfordringer ved prosjektmodellen vil være hvorvidt fylkeskommunen opplever det som nyttig og hensiktsmessig å legge opp investeringer som OPS-prosjekt, samt hvorvidt det finnes kompetanse og kapasitet i statsforvaltningen til å ivareta bestiller- og oppfølgingsfunksjonen for OPS-prosjekt. Vi har derfor lagt til etablering av statlig kompetanseenhet som eget ledd i en slik prosjektmodell. Denne enheten vil kunne hjelpe fylkeskommunene både med prosjektutvelgelse, kontraktsutforming og oppfølging.

Prosjektmodellen kan betraktes som en «smalere» alternativ finansieringsmodell enn både den statlige og lokale modellen over, ettersom den mer spesifikt retter seg mot enkeltprosjekter rettet mot ny infrastruktur.

3.4 Kombinasjoner er mulig – innenfor grenser

Som nevnt i den internasjonale erfaringsgjennomgangen er europeiske byer med høye kollektivandeler gjerne kjennetegnet av at de bruker en kombinasjon av finansieringsløsningene som er nevnt ovenfor. Dette er trolig den beste løsningen også i norsk sammenheng, der ulike politiske hensyn må veies opp mot hverandre, og konkrete finansieringsløsninger også bør sees i sammenheng med styring av transporttetterspørselen. Nøyaktig hvilke kombinasjoner kan med fordel variere fra område til område, men felles for de tre modellene og kombinasjonene av dem vil være:

1. Alle de tre modellene vil gi
 - Økt finansiering for kollektivtransporten
 - Langsiktig finansiering, som bidrar til tidligere ferdigstilling

- Men uansett stor usikkerhet og forhandlingsbehov mellom aktørene
2. Nye finansieringsløsninger krever også nye organiseringsløsninger. Et fellestrekk ved modellene og kombinasjonene av statlig og lokalt ansvar, er at de stiller nye krav til samarbeid, oppfølging og institusjonell kapasitet i statsforvaltningen. Spørsmålet er om statlig forvaltning er rustet til dette i dag, eller om ny kapasitet bør bygges opp.
 - Kravet til institusjonelle kapasitet og kompetanse på statlig nivå vil åpenbart avhenge av grad av fortsatt statlig involvering på finansieringssiden.
 - Kan man tenke seg en ny statlig enhet som har ansvar for kollektiv med infrastruktur i storbyområder, eventuelt koplet opp mot kompetanse på kontraktsutforming og OPS?
 - Kan dette utformes i tråd med SVVs eller JBVs regionalinndeling?
 3. En viktig erfaring vi har høstet med konkurranseutsetting innen bussektoren er effektiviserings- og styringsgevinster som følge av at ruteplanlegging er blitt lagt på regionalt nivå (se Longva og Osland 2008). Dette tilsier at ansvaret for kollektivtilbudet fortsatt bør legges på regionalt nivå, enten fylkeskommunen eller større regionale enheter. Spørsmål som følger av dette er:
 - Bør lokal jernbane inkluderes i denne regionale enheten for å samle ansvaret for lokal kollektivtransport?
 - Kan man utforme regionale enheter med ansvar for kollektivtransporten i tråd med dagens funksjonelle by- og arbeidsmarkedsregioner?

4 Konklusjon: Finnes den gylne løsningen?

Svaret på spørsmålet i tittelen på kapitlet er åpenbart nei; vi lever i en verden med stor usikkerhet, ulike interesser og åpenbare målkonflikter. Den pragmatiske løsningen må ta hensyn til at dette er kontinuerlige avveininger – og at det må gis rom til at disse avveiningene tas. På bakgrunn av det jeg alt har skrevet skal jeg likevel våge meg på fire til fem retningslinjer samferdselsaktørene kan ta med seg videre i arbeidet med å finansiere nye kollektivsatsinger i de norske storbyene:

1. Staten bør spille en sentral rolle ved finansiering av kollektiv infrastruktur i storbyene
 - Kollektivtransporten i storbyområdene er i dag sterkt underfinansiert
 - En mulighet er å definere et kollektivt stamnett i storbyene eller normbaserte krav til kollektivtilbudet i tilknytning til nye investeringer og/eller utbygging av nye bolig- og næringsområder
 - Dette kan kombineres med investeringsstøtte via prosjektbaserte søknader basert på måloppnåelse. Disse kan kvalitetssikres gjennom eksisterende KVVU- og KS-system. I så fall bør KVVU-prosessene gjennomgås i sømmene for å se om de er tilstrekkelig målorientert i dag
 - Partene må uansett forholde seg til stor usikkerhet – og være forberedt på å fortsatt samarbeid og forhandlinger. Vi vil neppe finne en teknisk løsning som frigjør samferdselstiltak fra lokal, regional og statlig politikk
2. Statlig medfinansiering kan med fordel kombineres med økte storbytilskudd til fylkeskommunen
 - Dette kan defineres innenfor dagens inntektssystem for fylkeskommunene som er overmoden for revisjon
 - Slik finansiering over skatteseddelen begrunnes i at alle har nytte av et velfungerende kollektivt transportsystem i storbyene
3. Økte statlige bidrag må kombineres med kommunal styring av transportbehovene
 - Ikke bare finansiering av ny kapasitet, men også styring av eksisterende
 - Storbyene kan med fordel utfordres på å øke sitt eget inntektsgrunnlag, for eksempel gjennom lokale skatter og avgifter

- Slike lokale avgifter har til dels stort inntektspotensial samtidig som de er velegnede virkemidler for å styre transporttetterspørselen i seg selv
4. Regionen kan med fordel få større samlet kollektivansvar
 - Mest mulig i tråd med funksjonelle bo- og arbeidsmarkedsregioner
 5. Nøkkelen er uansett hvordan de kollektive investeringene koples til lokalisering av arbeidsplasser og bosetting

Det siste viser til at fortetting langs trafikksterke kollektivtraseer er særlig viktig, samtidig som man utvikler løsninger som utnytter eksisterende veikapasitet bedre enn i dag. Det siste kan vi gjøre ved enten å spre trafikken bedre utover døgnet ved effektiv prising av både vei- og kollektivbruk – eller ved å få flere personer inn i hver bil. Behovet for investeringer i ny kapasitet må ikke overskygge behovet for å utnytte den kapasiteten vi alt har på best mulige måter. Det vil gi høyere samfunnsmessige kostnader enn nødvendig. Det kan altså være gode grunner til å vri spørsmålet vi stiller i tittelen til dette notatet: Bør vi heller snakke om å finansiere befolkningens tilgjengelig til sentrale funksjoner snarere enn finansiering av kollektivtransport i seg selv? Det første kopler finansieringsspørsmålet nærmere tiltak som virker begrensende på befolkningens transportbehov snarere enn å finansiere noe for å dekke det mobilitetsbehovet som til enhver tid er der. Her er det ingen snarveier, men snakk om systematisk styrking av de mest miljøvennlige transportmåtene, restriksjoner på biltrafikken samt langsiktig arealplanlegging og strategisk byutvikling for å redusere transportbehovet.

5 Referanser

Litman, T. (2014), Evaluating public transportation local funding options, *Journal of Public Transportation* Volume 17, nr. 1:43-74. University of South Carolina.

Olsen, S. mfl. (2011), *Kollektivtransport og kostnader*, TØI-rapport 1176/2011. Transportøkonomisk institutt.

Longva og Osland (2008), *Anbud på norsk*, TØI-rapport 982/2008.

Urbanet Analyse AS mfl. (2007) og (2012), *Evaluering av Belønningsordningen*, UA-rapport 34/2012.

Strand mfl. (2013), *Transportkonsekvenser av ulike utbyggingsalternativer i Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus Sluttrapport*, TØI-rapport 1267/2013. Oslo

Engbretsen (2013), foredrag holdt på ekstern seminar om reisevaner og mobilitet. TØI-august 2013.