

Sammendrag:

”An offer you can't refuse....” Innføring av bomringer i norske byområder

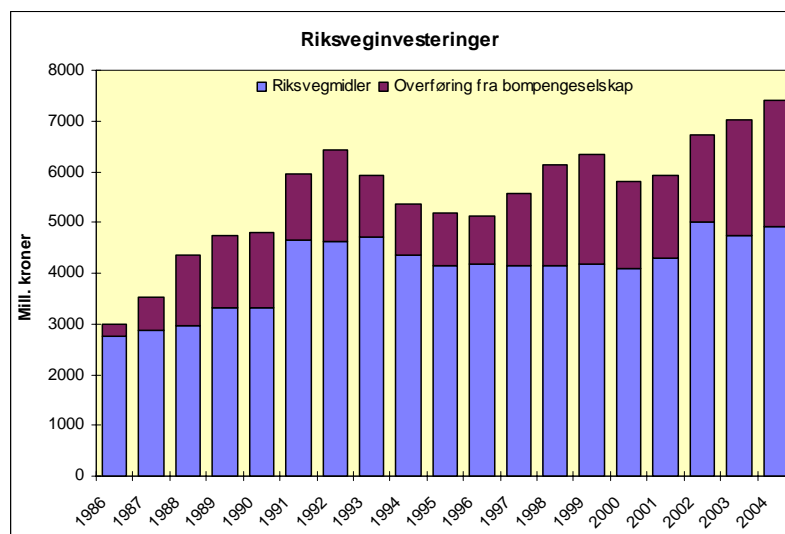
Alternative finansieringsordninger for lokal persontransport – Delrapport 1

Bakgrunn og problemstilling

Denne rapporten er skrevet innenfor prosjektet ”Alternative finansieringsformer for lokal persontransport” (ALTFIN). Målsettingen med ALTFIN er å analysere gevinstene ved å etablere spleiselag i norske byområder basert på en kombinasjon av ulike statlige og lokale finansieringsordninger og med ulike føringer for virkemiddelbruken. En viktig del av dette er en analyse av innholdet i dagens eksisterende pakker og prosessen bak innholdet i pakkene. Rapporten forsøker å kaste lys over bakgrunnen for disse pakkene, som er blitt en svært viktig del av finansieringen av transport i by.

Rapporten gir på ingen måte et fullstendig bilde av pakkene, eller prosessen bak dem. Til dette trengs det ytterligere datainnnsamling og analyser. Med den viktige rollen pakkene har fått, er det viktig å få en forståelse av bakgrunnen for dem, og hvordan de utvikler seg, fordi dette gir muligheter for en bevisst og konsekvent politikk i forhold til dem. På sikt kan dette bidra til å sikre en mer effektiv ressursutnyttelse innenfor pakkene og at pakkene blir satt inn i en helhetlig transportpolitikk i byområdene og ikke som en isolert finansieringsordning.

Figur S. 1. Utviklingen i riksvegmidler og bompenger tilskudd til vegbygging (løpende kroner).



TØI-rapport 733/2004

I 1986 ble det for første gang etablert en bomring rundt en norsk by – Bergen. Siden den tid har bompengefinansiering av ulike tiltak innenfor samferdselssektoren skutt fart. I dag har vi ulike former for "spleiselag" i de fleste store byområder, samt i noen mindre. Et fellestrekk for alle pakkene er at de omfatter en eller annen form for bompengefinansiering. I dag er over 1/3 av riksveginvesteringene finansiert av bompengeselskapene. Det aller meste av bompengebetalingen skjer i de store byene. Oslo står alene for nærmere 1/3 av de årlige innsamlede bompengene (2003). En del av bompengene er forskutteringer, noe som bidrar til renteutgifter for bompengeselskapene. Fordelen er imidlertid at prosjektene fremskyndes og nytten hentes ut tidligere.

Med den sterke veksten i bompenger, som i stor grad skyldes bomringene, er det på sin plass å stille spørsmålet hvordan dette har vært mulig. Det er i alle fall feil å si at bompakker er båret fram av krav fra velgerne i de gjeldende byområder. Hvordan har så politikerne klart å få slike spleiselag i stand? Denne rapporten er et forsøk på å svare på noe av dette.

Rapporten tar opp to sentrale hovedproblemstillinger:

- ✓ Hva kjennetegner innholdet i Trondheimpakken, Oslo-pakke II, Nord-Jæren-pakken og Bergensprogrammet?
- ✓ Hva er bakgrunnen for at pakkene har fått en slik utforming i de respektive byområder?

Problemstillingene søkes belyst ved først å beskrive innholdet i pakkene og å sammenlikne dem. Deretter gjennomgås dagens rammer for alternativ finansiering av persontransport. Til slutt tar vi for oss prosessen bak de ulike pakkene og forsøker å forklare bakgrunnen for likheter og forskjeller i pakkenes innhold.

Rammebetingelsene for og innholdet i pakkene

Pakkene har flere fellestrekk, siden de bygger på en bestemt grunnidé om et "spleiselag" mellom trafikanter og staten/fellesskapet, og med et innslag av bevilgninger fra lokale politiske organer. I all hovedsak er de innrettet mot infrastrukturtiltak.

Men, byområdene og pakkene er også kjennetegnet av variasjon når det gjelder transport-system og reisevaner. Pakkene har også ulike kjennetegn når det gjelder investeringsområde og sektorer, for innkrevingsordning og utbredelsen av innkrevingsområdet samt med hensyn til hvilke lokale folkevalgte myndigheter som dermed er inkludert. I rapporten har vi lagt vekt på to dimensjoner ved innholdet i pakkene:

- ✓ kjennetegn ved finansieringen
- ✓ kjennetegn ved investeringene/tiltakene

Kjennetegn ved finansieringen

I rapporten har vi gått gjennom finansieringen og spesielt bompengebelastningen i de ulike byområdene. Gjennomgangen viser variasjoner både i innkrevingsordningen og belastningen for de som bor i området.

Tabell S. 1. Sammenstilling av innkrevingsordningen og bompengebelastning pr 31.12.2002, personbil.

	Bomringen i Oslo og Akershus	Bergen og omegn	Trondheim og Klæbu	Nord-Jæren	Norge (bompenger samlet)
Takst enkeltbillett Pr 31.12.2002	15	10	15	10	
personbil rush Pr 01.11.2004	20	15	15	10	
Reduksjon utenom rush	Nei	Nei	Ja	Ja	
Passeringer (millioner)	89	21	20,5	20,4	228
Bompengebetaling (millioner kroner)	1 046	157	168	81	3 192
Snitt pris pr 2002	11,7	7,5	8,2	4,0	14,0
passering 2003	12,1	8,0			N/A
Maksimal årlig belastning pr 1.11.2004 ¹ . (max. ant. turer pr mnd)	4 100 (årskort)	4 500 (50)	6 480 (60)	4 500 (75)	

TØI-rapport 733/2004

Tabellen viser at snittprisen i Oslo er nesten tre ganger så stor som på Nord-Jæren. Samtidig er den maksimale årlige belastningen faktisk høyere på Nord-Jæren. Dette skyldes både takstnivået og rabattordningene. I praksis indikerer dette at ordningen på Nord-Jæren, i større grad enn i Oslo, støtter opp om tilfeldige bilister som kjører utenfor rush, mens bomringen i Oslo er forholdsmessig mer gunstig for daglige trafikanter. Dette er forsterket av at takstøkningen i Oslo i 2004 utelukkende skjedde for enkeltpasseringene, som økte til kroner 20. Noe av dette kan forklares med de politiske kompromissene bak pakkene.

Bomringen i Trondheim har den største maksimale belastningen. Denne har også i betydelig større grad enn de andre en uttalt målsetting om rettferdighet. Dette har resultert i et sonesystem, hvor også trafikanter innenfor den ytterste ringen betaler. Systemet fanger derfor opp langt flere trafikanter. Dette viser seg også i antall passeringer årlig for befolkningen i området.

Kjennetegn ved investeringene

Pakkenes innhold er svært forskjellig. Det har imidlertid helt klart vært en utvikling i retning av en større andel til kollektivtiltak, fra øremerkede andeler på 10-20 prosent i pakkene som ble etablert ved slutten av 1980-årene, til tunge infrastrukturinvesteringer i kollektivtiltak i bompakkene som ble etablert ved årtusenskiftet.

Oslo-pakkene

Bomringen i Oslo hadde sitt utgangspunkt i finansieringen av Fjellinjen. Den ble imidlertid omgjort til en ring før innkrevningen startet. Det var i utgangspunktet veginvesteringer som sto i fokus, men det ble avsatt 20 prosent til kollektivinvesteringer. Med Oslo-pakke 2 er fokus flyttet over på kollektivinvesteringer. Alle midlene i Oslo-pakke 2 er øremerket til kollektivtiltak. Det er imidlertid verdt å ha med seg at det fremdeles er betydelige veginvesteringer gjennom Oslo-pakke 1. En vurdering av den samlede kollektivandelen i begge pakkene, som faktisk eksisterer parallelt, vil kunne si mer om kollektivsatsingen enn en ensidig fokus på Oslo pakke 2.

¹ Tar utgangspunkt i maksimal belastning pr mnd i rush.

Bomringen i Bergen og Bergensprogrammet

Bomringen i Bergen var den første i sitt slag i Europa. Formålet var å fremskynde en løsning på vegproblemen i Bergen. Det var derfor i utgangspunktet ikke noe innslag av kollektivtiltak. Det nye Bergensprogrammet rommer investeringer både i veg og i kollektivtiltak. Kollektivmidlene er i hovedsak tiltenkt bybanen i Bergen.

Trondheimpakken

Trondheimpakken er i likhet med de andre tidlige pakkene i hovedsak en vegpakke. Det ble imidlertid allerede fra starten avsatt en fast andel (20 prosent), som skulle benyttes til KMS tiltak.

Nord-Jærenpakken

Denne pakken er av den nye generasjonen og omfatter både veg og kollektiv. Kollektivtiltakene i pakken er i stor grad knyttet til Jærbanen.

Rammebetingelser

I rapporten har vi gjort et skille mellom tre aspekter ved rammebetingelsene;

- ✓ *de legale*, som omhandler de føringer lovverket legger. Den sentrale lovhjemmelen for alternativ finansiering av transport i by har vært veglovens §27 om bompenger. Den innebærer en bestemt myndighetsfordeling, der Vegvesenet får en sentral rolle, spesielt i utarbeidelsen av det faglige grunnlaget for pakkene. Den impliserer videre, med senere revisjoner av forskriftene, at midlene kan benyttes til infrastrukturtiltak for kollektivtransporten. Hovedmotivet forutsettes å være finansiering, ikke trafikkregulering.
- ✓ *de prosedurale*, som omfatter prosedyrene for beslutningsprosessen. Denne rommer to sentrale elementer. For det første kravet om lokalt initiativ og enighet, og for det andre at bompakkene blir ført fram for Stortinget som egen sak.
- ✓ *de økonomiske*, som angår de økonomiske insentivstrukturer som aktørene inngår i. Sentralt her er at bompengordningen er etablert i tilknytning til og selv representerer en ordning som gjør det rasjonelt for lokale aktører å søke å maksimere statlige midler til investering i infrastruktur, heller enn å prioritere andre tiltak som kan redusere etterspørsel og investeringsbehov. Det er grunn til å anta at slike ordninger kan ha en egedynamikk i den forstand at det representerer en anledning for lokale aktører til å innføre trafikantbetaling for å hente ut ekstraordinære statlige midler, og slik sikre prioritet for egne prosjekter.

Disse rammebetingelsene legger føringer for beslutningsprosessen lokalt, og dermed innholdet i pakkene. Når pakkene har fått ulikt innhold, har det dels sammenheng med endringer i rammebetingelsene (i form av åpning for tidsdifferensiering og økte muligheter for satsing på kollektivtransport). Men det har også sammenheng med at selv om rammebetingelser virker begrensende, etablerer de også et mulighetsrom for ulike utfall av beslutningsprosessen, avhengig av lokale aktørkonstellasjoner og allianser.

Lokale prosesser – aktørkoalisjoner innen gitte rammebetingelser

De lokale prosessene utspiller seg innen de rammebetingelsene vi har beskrevet ovenfor. Lovverket utdefinerer bestemte typer alternativ som ulovlige, mens prosedyrene og de økonomiske rammebetingelsene gjør bestemte alternativer mer sannsynlige enn andre. Utfallet har imidlertid vist seg å være avhengig av ulike aktørkonstellasjoner lokalt og hvilke kompromiss de samles om.

Bomring og Bergensprogram

Da den første bomringen ble etablert i Bergen i 1986, var det Hordaland vegkontor som var pådriver – samtidig som det ble etablert en bred koalisjon mellom de tre partiene Arbeiderpartiet, Høyre og KrF. Denne pakken var en ren vegpakke.

Fra 2003 ble bomringen i praksis videreført gjennom Bergensprogrammet. Denne gangen med et stort kollektivtiltak i prosjektporteføljen; Bybanen. Vi har i denne rapporten vært særlig opptatt av to forhold: Hva er bakgrunnen for 1) satsingen på Bybanen, og 2) for videreføringen av den eksisterende innkrevingsordningen.

Bybanen har i første rekke hentet sin støtte fra bypolitikere i en sentrum – venstre koalisjon. De har maktet å koble denne til den store vegutbyggingen som de fleste store partier er tilhengere av; Ringveg vest. Den brede oppslutningen lokalt har vært knyttet til denne kombinasjonen av vegutbygging og et større kollektivtiltak. Men forslaget har møtt klar motstand fra faglig-administrativt hold i den forstand at Statens vegvesen mener det ikke foreligger faglige vurderinger som tilsier at banen bør bygges ved alternativ bruk av riksvegmidler. Det er et særtrekk ved prosessen i denne byen at det er klar faglig administrativ uenighet lokalt.

Når det gjelder utformingen av innkrevingsordningen, må det forhold at det ikke ble etablert et system med to ringer og heller ikke tidsdifferensiering, ses på bakgrunn av at sentrale deler av den lokale koalisjonen (Høyre) er mot vegprising av prinsipielle årsaker. Også i andre partier har det vært skepsis, begrunnet med ulike argumenter. Underliggende er imidlertid velgerhensynet og frykten for tap av stemmer. Den negative oppmerksomheten om forslaget om omfattende endringer i innkrevingsystemet ga de øvrige partiene grunn til å anta at dette ville føre til ytterligere velgertap til partier som var mot enhver trafikanbetaling; da særlig Frp. Mens bybanen har vært en valgkampsak som både tilhengere og motstandere har kunnet mobilisere velgere på, har aktørene valgt å trå forsiktig når det gjelder endringer i innkrevingsordningen.

Oslo-pakkene

For Oslo-pakke 1 har vi, i mindre grad enn i Bergen, kunnet identifisere én sentral aktør og pådriver. Det bildet som framstår så langt, er snarere faglig-administrative og politiske allianser på tvers av forvaltningsskinner og nivåer. Alliansene har vært brede, med forankring i de fleste fagmiljøer, så vel som i lokale flertallskoalisjoner både i Oslo og Akershus. Disse har klart å utforme en fordeling av investeringene som reflekterer bostedsadresse og behov.

Oslo-pakke 2 er en ren kollektivpakke, båret fram av de felles interessene til sentrale kollektivselskap i byområdet. Men til forskjell fra i Bergen er det i Oslo også bred enighet om at kollektivtransporten og dens utvikling er helt sentral for transportavviklingen i byområdet. Det er etablert et faglig-administrativt samarbeid som i mindre grad er preget av konflikter som spilles ut i offentligheten slik vi har sett i Bergen de siste år.

Trondheimspakken

Proessen bak Trondheimspakken er preget av at en lokalt oppfattet å være i en konkurransesituasjon i forhold til andre byområder når det gjaldt offentlige midler til vegutbygging. Det var ikke bare en oppfatning av at det å ta i bruk trafikanbetaling kunne bidra til å ”kjøpe seg frem i køen”, slik tilfellet var i Bergen, men like mye en komparativ ulempe ved å ikke ha etablert trafikanbetaling.

Også her ble pakken drevet frem av vegkontoret og sentrale politikere i byen. Inkluderingen av kollektiv, miljø og sikkerhetstiltak (KMS) må sees på som en konsekvens av det økte fokuset på miljøproblematikk ved slutten av 1980-årene. Generelt får en et inntrykk av en sterk politisering av pakkene tidlig i 1980-årene, der bystyret aktivt debatterer og søker inngripen i innholdet i pakkene. Et særtrekk ved utfallet i Trondheim er en viss revisjon av innkrevningssystemet i retning trafikkregulering, noe som blir initiert av behovet for revisjon av ordningen på bakgrunn av inntjeningsproblemer, men også kan sees i sammenheng med det lokale fag- og industrimiljøet.

Nord-Jæren

Når det gjelder Nord-Jæren, kommer bompakken først ti år etter de andre byområdene. Også der kom det initiativ om bompenger fra vegetaten og med støtte fra fylkestinget, men disse vant ikke fram på midten av 1980-tallet pga motstand i de to store bykommunene Stavanger og Sandnes, en motstand som blant annet var generert av konkurransesituasjonen mellom byene. Når bomringen først blir etablert, skjer dette i regi av Styringsgruppa for revisjon av transportplan for Nord-Jæren bestående av folkevalgte representanter for fylkeskommunen og de berørte kommuner. Bomringen ble etablert på tross av at det politiske flertallet i to kommuner (Sandnes og Randaberg) vender tommelen ned, mens de tre øvrige kommunene på Nord-Jæren (Stavanger, Sola og Klepp) og Rogaland fylkeskommune gikk inn for bompengepropellet. Det som blir etablert er en bomring med et svært bredt nedslagsområde på Nord-Jæren, relativt lav snittpris for passering og et stort symbolsk kollektivtiltak – ”Jærbanen”. Den informasjonen vi har hatt tilgjengelig og vurdert, indikerer betydningen av et omforent faglig grunnlag, så vel som involvering av politikerne i prosessen. Dette kan forklare oppslutningen om den nye pakken. I sum framstår den som en pakke hvis oppslutning er basert på en bred prosjektportefølje, og med et bredt nedslagsfelt og dermed lav trafikantbetaling pr innbygger.

Fellestrekk ved bypakkene

Transportpakkene kan studeres og vurderes både ut fra legitimitets- og effektivitetshensyn. Et sentralt spørsmål er avveiningen mellom slike hensyn og ulike grunnlag for oppslutning om pakkene. Tabellen under oppsummerer innholdet i de ulike pakkene.

Tabell S. 2. Oppsummering av innholdet i pakkene

	Bomringen i Bergen	Fjellinjen (Oslopakke 1)	Trondheims-pakken	Oslo-pakke 2	Nord-Jæren	Bergens-programmet
Andel veg /KMS	Vegpakke	Øremerket 20 % kollektiv	Øremerket 20 % KMS	Kollektiv-pakke	Ca 65 % KMS	Ca 50 % veg – 50 % KMS)
Taktsnivå Relativt	Middels	Høyt	Middels	Høyt	Lavt	Middels
Tids-differensiering	Nei	Nei	Svak	Nei	Svak	Nei

TØI-rapport 733/2004

Utvidet legitimitetsgrunnlag

Et klart trekk fra vår studie av pakkene er at legitimitetsgrunnlaget er blitt utvidet når det gjelder hvilke målsetninger og verdier slike pakker skal realisere. Mens de første bompakkene fikk oppslutning i kraft av at de var rene vegpakker og nettopp med forankring i at dette var formålet, er pakkene i økende grad blitt begrunnet med at de også går til andre formål som kollektivtransport og miljøtiltak. Slik utvides legitimitetsgrunnlaget for å vinne oppslutning blant bredere grupper, samtidig som denne utvidelsen potensielt re-

presenterer en erodering av oppslutningen hos de politikere og velgere som bygde sin støtte til bompakken på at det var en vegpakke, med klar kobling mellom trafikantbetaling og prosjekt.

"Rettferdighetshensyn" krever statlige bidrag

Fordelingshensynet og ulike varianter av "rettferdighets" eller "rimelighetsvurderinger" påvirker transportpakkene på de fleste områder og i de fleste faser av beslutningsprosessen. Dette gjelder også regional "rettferdighet". På finansieringssiden omhandler et fordelingsproblem spørsmålet om byrdefordeling mellom trafikant og politiske myndigheter. Her er det blitt etablert en norm om spleiselag mellom lokale bidrag (bompenger) og staten, med en fastsatt fordeling. Denne har gjerne vært opp mot en 50/50 fordeling. Normen og forestillingen om at lokale bidrag utløser ekstraordinære statlige midler, representerer således en gulrot. De nyere pakkene innebærer at det ekstraordinære tilskuddet ikke utelukkende kommer over vegbudsjettet. Også ekstraordinære jernbanemidler blir tatt med.

Denne normen om ekstraordinære midler innebærer også, dersom den etterleves, at byområder som ikke søker å etablere slike pakker blir "dobbel" tapere. Dette ville innebære at pakkene medfører at byområdet "stikker" av med større del av budsjettet enn byområder som ikke etablerer slike pakker, dersom ikke budsjettet utvides. Dette var trolig et medvirkende moment når de i Trondheim tok initiativ til sin pakke.

Forhandlingsbasert legitimitet basert på nytte for alle partene

Når det gjelder selve utformingen av trafikantbetalingen, støter effektivitetshensyn mot flere typer fordelingshensyn når det gjelder byrdefordeling mellom trafikantene. Dette gjelder alt fra samsvaret mellom nytte av tiltak og kostnader for trafikantene, sosialpolitiske vurderinger knyttet til maksimale belastningsgrenser, til konkurransesituasjonen for næringsliv i sentrum.

Den underliggende normen for representasjon av slike interesser kan formuleres som en *forhandlingsbasert legitimitet basert på positiv nettonytte for alle aktører*. Med andre ord en legitimitet basert på at alle skal "tjene" på det. Poenget er at dersom alle de lokale aktørene blir enige, er det mulig for dem å få ekstraressurser fra trafikantbetaling. Dette er en beslutningssituasjon der hver aktør som er nødvendig for lokal enighet har vetorett. Det rasjonelle for hver enkelt aktør vil da være å bare støtte prosjektet dersom deres egen nettonytte er positiv. I økonomisk forstand ved at en får økte andeler av investeringer som en ellers ikke ville fått, og politisk ved at en synliggjør for velgere og trafikanter at nettonytten har vært positiv. Denne beslutningssituasjonen kan forklare flere særtrekk ved bompengereordningene.

- ✓ Øremerking og prosentdeling viser til behovet for trygghet på og synliggjøring av at hver aktør har fått sin del.
- ✓ Større symbolske prosjekter som aktørene har eierskap i.
- ✓ Få eller ingen tiltak med lokalpolitiske eller økonomiske kostnader for aktøren.

Denne beslutningssituasjonen forklarer også en av de sentrale observasjoner vi har gjort i denne rapporten. De etablerte pakkene har skapt en dynamikk der stadig flere aktører og saksområder kobles på. Spissformulert som hypotese for videre utredningsarbeid på området: *Transportpakkene er ikke bare i økende grad en alternativ finansieringsform – de representerer også i økende grad en alternativ beslutningsarena.*