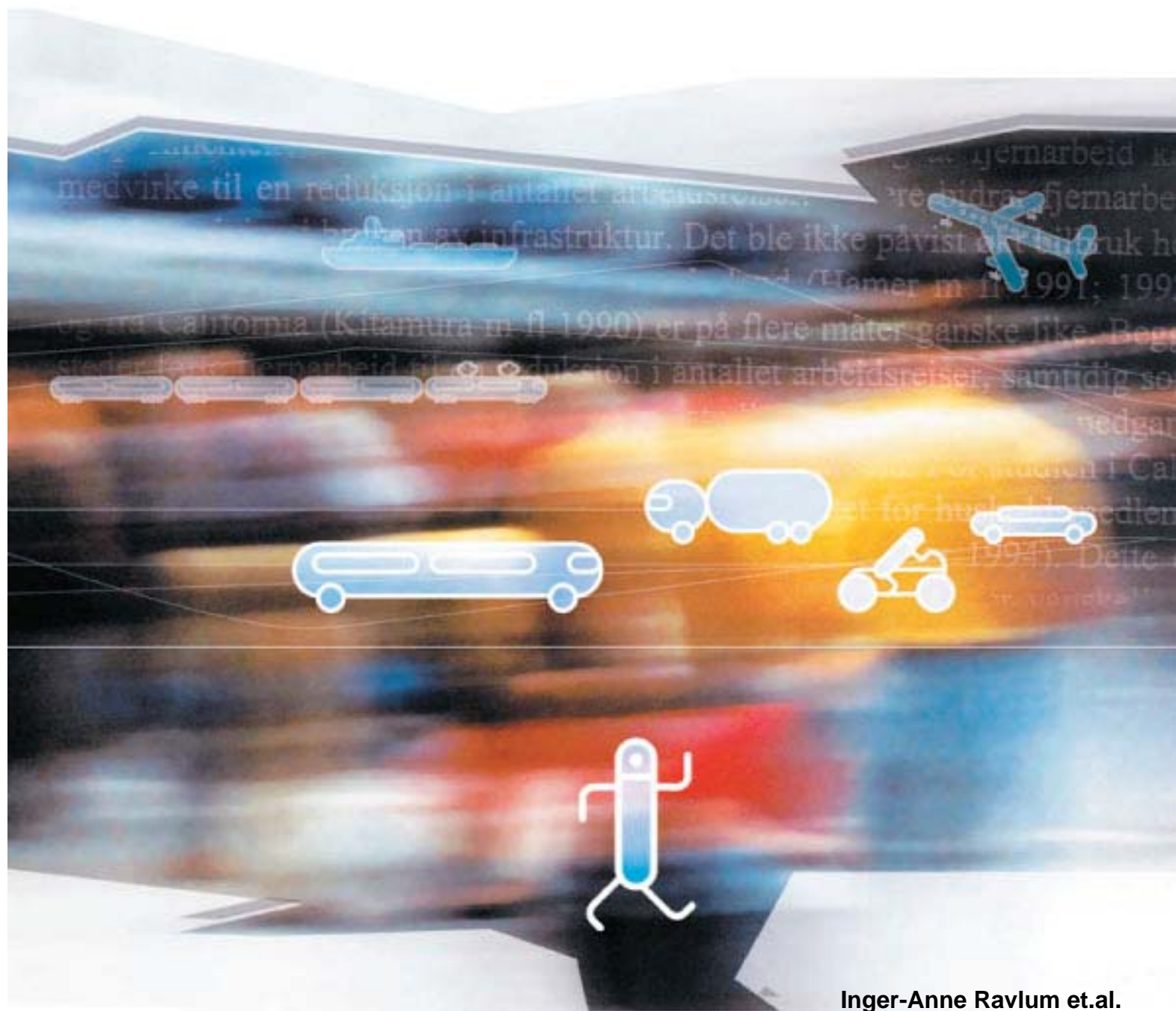


## Oppgavefordeling i samferdselssektoren



# Oppgavefordeling i samferdselssektoren

Inger-Anne Ravlum, Jon-Terje Bekken, Kjell Werner Johansen, Steinar Johansen, Henning Lauridsen, Jon Inge Lian

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 82-480-0571-2 Papirversjon

ISBN 82-480-0572-0 Elektronisk versjon

Oslo, november 2005

---

**Tittel:** Oppgavefordeling i samferdselssektoren

**Forfatter(e):** Inger-Anne Ravlum et al.

TØI rapport 804/2005

Oslo, 2005-11

84 sider

ISBN 82-480-0571-2 Papirversjon

ISBN 82-480-0572-0 Elektronisk versjon

ISSN 0808-1190

**Finansieringskilde:**

Samferdselsdepartementet

**Prosjekt:** 3065 Organisering og oppgaveløsning i samferdselssektoren

**Prosjektleder:** Inger-Anne Ravlum

**Kvalitetsansvarlig:** Jan Vidar Haukeland

**Emneord:**

Oppgavefordeling; Forvaltningsnivå; Samferdselssektoren; Regionalisering

**Sammendrag:**

Rapporten drøfter oppgavefordelingen mellom ulike forvaltningsnivå innen vegsektoren, luftfarten, jernbanesektoren og innen kollektivtransporten for øvrig. Rapporten konkluderer med at ansvaret for infrastruktur på jernbane og for offentlig kjøp av jernbanetransport bør beholdes på statens hånd. Det samme gjelder ansvaret for flysikkerhet og flytekniske oppgaver samt offentlig kjøp av lufttransport. Også ansvaret for stamvegnettet bør ligge på nasjonalt nivå. For øvrig er det mulig, om ikke nødvendigvis ønskelig sett fra samferdselssektorens side, å delegere oppgaver fra staten til lavere forvaltningsnivå. For samferdselssektoren er kommunene et mer egnet nivå for delegering enn fylker eller regioner. De fleste kommunene er imidlertid så små i utstrekning at man risikerer store nettverksproblemer og naboregionproblemer. Transportutfordringene i storbyene må løses særskilt, uavhengig av hvordan man ellers vurderer oppgavefordelingen.

---

**Title:** Public Governance in the Transport Sector

**Author(s):** Inger-Anne Ravlum et al.

TØI report 804/2005

Oslo: 2005-11

84 pages

ISBN 82-480-0571-2 Paper version

ISBN 82-480-0572-0 Electronic version

ISSN 0808-1190

**Financed by:**

Ministry of Transport and Communication

**Project:** 3065 Public Governance in the Transport Sector

**Project manager:** Inger-Anne Ravlum

**Quality manager:** Jan Vidar Haukeland

**Key words:**

Public Governance; Transport sector; Delegation; Devolution; Regionalisation

**Summary:**

This report discusses the division of public responsibility in the transport sector between the national, regional and municipal levels. The report concludes that rail infrastructure and rail transport subsidies should remain a national responsibility. The same applies to aviation safety, air side operations at airports and air transport subsidies. Trunk roads should remain a national responsibility. For other tasks it is possible, though not necessarily desirable from the transport sector's point of view, to delegate more responsibility from national to regional or municipal levels. In most transport policy areas the municipal level is a more suitable level of responsibility than the regional one. Most municipalities in Norway, however, are small and devolution might produce negative network effects. The transport challenges facing larger cities need to be addressed regardless of a more general reform.

**Language of report:** Norwegian

---

Rapporten kan bestilles fra:

Transportøkonomisk institutt, biblioteket,

Postboks 6110 Etterstad, 0602 Oslo

Telefon 22 57 38 00 - Telefax 22 57 02 90

Pris kr 250

---

The report can be ordered from:

Institute of Transport Economics, the library,

PO Box 6110 Etterstad, N-0602 Oslo, Norway

Telephone +47 22 57 38 00 Telefax +47 22 57 02 90

Price € 30

---

Copyright © Transportøkonomisk institutt, 2005

Denne publikasjonen er vernet i henhold til Åndsverkloven av 1961

Ved gjengivelse av materiale fra publikasjonen, må fullstendig kilde oppgis

# Forord

Denne rapporten drøfter muligheten for en annen oppgavefordeling mellom stat, fylkeskommune (region) og kommune innen vegsektoren, luftfarten, jernbanesektoren og innen kollektivtransporten for øvrig. Rapporten tar utgangspunkt i de oppgavene som skal løses innen transportsektoren og drøfter hvorvidt hensynet til nærhetsprinsippet, effektiv oppgaveløsning, effektiv ressursallokering og ivaretagelse av andre hensyn, som miljø, trafikksikkerhet og nettverkseffekter, tilsier at oppgavene kan løses bedre ved en annen ansvarsfordeling mellom forvaltningsnivåene.

Rapporten er utarbeidet av et bredt sammensatt forskerteam, der de enkelte forskerne har skrevet utkast til ulike deler av rapporten. Forskningsleder Inger-Anne Ravlum har vært prosjektleder og har ansvaret for den endelige utformingen av rapporten og for konklusjonene. Steinar Johansen har skrevet kapitlet om den idémessige bakgrunnen for økt regionalisering (kapittel 1). Inger-Anne Ravlum har skrevet kapitlet som danner den analytiske tilnæringsmåten i prosjektet (kapittel 2). Forskningsleder Henning Lauridsen skrev et tidlig utkast til avsnittene i kapittel 4 om vegsektoren (avsnitt 4.2), mens Inger-Anne Ravlum har slutført analysen. Avsnittene om jernbanen (avsnitt 4.3) er skrevet av avdelingsleder Kjell Werner Johansen, og forskningsleder Jon Inge Lian har skrevet avsnittene om lufttransporten (avsnitt 4.4). Avsnitt 4.5 om areal- og transportplanlegging er skrevet av Inger-Anne Ravlum og Jon-Terje Bekken etter innspill fra forskningsleder Oddgeir Osland på kollektivtransport. Avdelingssekretær Tove Ekstrøm har hatt ansvaret for den endelige layouten og ferdigstillingen av rapporten. Rapporten er utarbeidet etter oppdrag fra Samferdselsdepartementet.

Oslo, november 2005  
Transportøkonomisk institutt

*Lasse Fridstrøm*  
instituttssjef

*Jan Vidar Haukeland*  
avdelingsleder

# Innhold

## Sammendrag

## Summary

|  |           |
|--|-----------|
| <b>1 Innledning</b> .....  | <b>1</b>  |
| <b>2 Idémessig bakgrunn</b> .....  | <b>3</b>  |
| 2.1 Delegering og markedsretting.....                                      | 3         |
| 2.2 Reformen i arbeidsfordelingen mellom forvaltningsnivåene.....          | 4         |
| 2.3 Hva innebærer regionalisering?.....                                    | 6         |
| <b>3 Oppgaveløsning i samferdsel: Regionalt eller nasjonalt?</b> .....     | <b>10</b> |
| 3.1 Hva kjennetegner samferdsel?.....                                      | 10        |
| 3.2 Hvem kan ivareta de offentlige oppgavene?.....                         | 11        |
| 3.3 Hvilke hensyn bør vektlegges?.....                                     | 12        |
| 3.4 Ulike hensyn må veies mot hverandre.....                               | 14        |
| 3.5 Hvilke samferdselsoppgaver skal ivaretas?.....                         | 15        |
| <b>4 Gjennomgang sektor for sektor</b> .....                               | <b>21</b> |
| 4.1 Innledning.....  | 21        |
| 4.2 Vegsektoren.....   | 21        |
| 4.3 Jernbane.....  | 42        |
| 4.4 Lufttransport.....   | 51        |
| 4.5 Samordnet areal- og transportplanlegging – lokal kollektivtrafikk..... | 61        |
| <b>5 Oppsummering og konklusjoner</b> .....                                | <b>72</b> |
| 5.1 Regionalisering og samordning.....                                     | 72        |
| 5.2 Konklusjoner.....  | 74        |
| <b>6 Referanser</b> .....  | <b>81</b> |

**Sammendrag:**

# Oppgavefordeling i samferdselssektoren

Det er siden 2000 avgitt flere offentlige utredninger som berører fordelingen av oppgaver og myndighet mellom ulike forvaltningsnivåer: Oppgavefordelingsutvalget (NOU 2000:22), Planlovutvalget (NOU 2003:14), Effektutvalget (NOU 2004:2) og Distriktskommisjonen (NOU 2004:19). Alle disse utredningene berører samferdselssektoren, og flere av dem har forslag til flytting av ansvar for samferdselsoppgaver fra statlige organer til folkevalgte regionale organer.

Det foregår altså en bred politisk og faglig diskusjon om hvor mange forvaltningsnivå vi bør ha i Norge og hvilke oppgaver de skal ha.

I Regjeringen Stoltenberg II sin politiske plattform blir det slått fast at: "Det skal være tre folkevalgte forvaltningsnivåer i Norge. Et fornyet og styrket regionalt forvaltningsnivå skal etableres." Dermed ser det ut til at spørsmålet om *antall* forvaltningsnivå er avklart i alle fall i denne stortingsperioden. Hvilke *oppgaver* det regionale nivået skal få, skal regjeringen utrede (Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet 2005:32).

I denne utredningen, som Transportøkonomisk institutt har gjort på oppdrag av Samferdselsdepartementet, har vi tatt utgangspunkt i *samferdselssektoren* og de oppgaver og utfordringer som må løses sett fra et samferdselsperspektiv. Vi har altså ikke som forutsetning at det *skal* etableres et styrket regionalt forvaltningsnivå. Likevel bør også oppgavene innen samferdselssektoren vurderes ut fra om de best lar seg løse på statlig, regionalt eller lokalt nivå. Våre vurderinger bygger på om det ut fra *samferdselssektoren* kan være grunn til å finne fram til en annen ansvarsdeling mellom stat, fylke (eller region) og kommune, og ikke om det ut fra *hensynet til forvaltningsnivåene* er grunn til å endre ansvarsdelingen i samferdselssektoren.

I vurderingen av hvilke forvaltningsnivå som er best egnet til å løse de enkelte oppgavene, har vi lagt et sett av prinsipper eller hensyn til grunn:

- *Nærhetsprinsippet*: Hvis oppgavene løses nærmest mulig dem de gjelder, kan løsningene tilpasses de lokale forholdene og befolkningen kan øke sin innflytelse.
- *Behov for skjønnsutøvelse*: Oppgaveløsning som krever utstrakt bruk av skjønn bør legges til politisk styrte eller oppnevnte organer. Regelstyrte oppgaver eller der det er ønske om standardisering og nasjonal helhet, bør legges til et statlig organ.
- *Effektiv oppgaveløsning*: Hvis oppgaven krever lokale ressurser og lokale virkemidler, bør den plasseres lokalt. Jo mer spesialisert kompetanse som kreves, desto mer sentralisert bør oppgaven legges.

- *Effektiv ressursallokering:* Oppgavene bør legges til det forvaltningsnivået som sikrer en mest mulig samfunnsøkonomisk riktig allokering av samfunnets samlede ressurser. Prioriteringseffektivitet betyr at ressursene fordeles slik at omfanget, sammensetningen og standarden på de offentlige tjenestene er tilpasset befolkningens preferanser.
- *Ivaretaking av andre hensyn:* Ansvarer må plasseres slik at også andre sentrale samfunnshensyn blir ivare tatt. Dette kan være redusert forurensning, trengsel og ulykkeskostnader, ønsket om geografisk fordeling og ivaretaking av nettverkshensyn.

Disse hensynene er så lagt til grunn i vår vurdering av hvor de ulike oppgavene innen vegsektoren, jernbanesektoren og luftfarten kan plasseres. I tillegg har vi sett nærmere på arealplanlegging og kollektivtransporten for øvrig.

## Vegsektoren

Den fysiske planleggingen og prosjekteringen av veginfrastruktur foregår på regionalt nivå (vegvesenets regioner). Å flytte vegvesenets regioner til den fylkeskommunale eller regionale administrasjonen, vil bryte opp strukturen i Statens vegvesen og med stor sannsynlighet svekke den spesialiserte fagkompetansen som Statens vegvesen sitter på i dag. Bestillerrollen har, med anbudsutsetting av all produksjon, blitt en av de viktigste myndighetsfunksjonene til Statens vegvesen. Også denne oppgaven krever spesialisert kompetanse. Markedet for vegproduksjon har oligopol-lignende trekk, der en håndfull store, nordiske selskaper dominerer markedet. Faren for asymmetrisk informasjon er stor. Å bryte opp bestillerkompetansen kan øke asymmetrien og leverandørens markedsrett. Alt i alt er det sterke argumenter for at Statens vegvesen bør beholdes som en integrert statlig myndighet.

Med den ”veg-faglige” kompetansen intakt i Statens vegvesen, er det *mulig* å delegerer en større del av prioriteringsansvaret i vegpolitikken til lavere forvaltningsnivå. Spørsmålet er om det likevel er *ønskelig* og om hensynene til effektiv ressursallokering, fordelingseffekter og nettverkseffekter da vil bli ivare tatt i tilstrekkelig grad.

Vi har tatt utgangspunkt i fire alternativer for endret ansvarsfordeling i vegsektoren: Å overføre det fulle ansvaret for de øvrige riksvegene (riksveger som ikke er stamveger) til fylkeskommunene eller større regioner, å trekke tilbake dagens ordning med at fylkeskommunene skal ha avgjørende innflytelse over prioriteringene på det øvrige riksvegnettet, en todeling av vegnettet der stat og kommune er eneste vegholdere, og en todeling av vegnettet der stat og fylke (region) er eneste vegholdere.

### Overføre ansvaret for øvrige riksveger til fylkeskommunene eller regionene

- Ansvarer for å prioritere tiltak bør følges av et ansvar for å finansiere tiltakene. Hvis fylkeskommunene fortsatt skal ha avgjørende innflytelse på prioriteringene på det øvrige riksvegnettet (riksveger med unntak av stamveger), taler dette for at den fylkesfordelte rammen innlemmes i fylkeskommunenes rammetilskudd – altså bevilges som frie midler. En naturlig

følge av dette vil være å omklassifisere det øvrige riksvegnettet til fylkesveger (eller eventuelt regionale veger).

- Fylkeskommunene står da fritt til å vurdere om det er investeringer på det øvrige riksvegnettet eller andre transportpolitiske tiltak som på den mest effektive måten løser de problemene de står overfor. Fylkeskommunene får også anledning til å vurdere innsats innen transportsektoren opp mot andre samfunnssektorer. En slik løsning vil kunne bidra til økt *prioriterings-effektivitet* og til mer *effektiv ressursallokering* på regionalt nivå. På den andre siden er noen av de oppgavene som vegsektoren skal vurderes opp mot, lovpålagte. Det er god grunn til å tro at lovpålagte oppgaver prioriteres framfor de som ikke er det.
- Et delegert ansvar vil være i tråd med *nærhetsprinsippet*. Når det gjelder infrastrukturinvesteringer er det likevel ikke gitt at "dem det gjelder" befinner seg innenfor avgrensede geografiske områder. Riksvegene er del av et større nettverk, og prioriteringen innen en region vil påvirke nytten av investeringene i en annen. Ulike prioriteringer mellom regionene kan skape negative *nettverks-effekter* og *naboregionproblemer*. En effektiv ressursallokering *innen* regionene er derfor ikke nødvendigvis effektiv ressursallokering sett i et *nasjonalt* perspektiv. Hensynet til nettverkseffekter taler mot at de øvrige riksvegene omklassifiseres til fylkesveger.
- Det er en fordel om prioriteringen mellom investeringer i det øvrige riksvegnettet og drift av kollektivtransport blir mer reell. Det taler for at prioriterings- og finansieringsansvaret for begge disse oppgavene plasseres på samme hånd. Dette er imidlertid først og fremst en utfordring i byområdene – altså et *lavere* forvaltningsnivå enn fylkene. For byområdene kan den største utfordringen være å få fylkeskommunene til å prioritere bytransporten høyt nok i forhold til for eksempel skoleskyss og investeringer i distriktene. En omklassifisering av det øvrige riksvegnettet til fylkesveger vil ikke løse byområdenes problemer.
- Ansvar for arealplanlegging, parkeringspolitikk og eventuelt vegprising ligger i dag på kommunalt nivå. For at veginvesteringer skal ses i sammenheng med disse virkemidlene, bør flere investeringsbeslutninger delegeres til kommunenivå og ikke til fylkene eller et eventuelt nytt og større regionalt nivå. I motsatt fall bør ansvaret for arealplanlegging og for eksempel parkeringspolitikk flyttes til fylkene eller regionene – altså en sentralisering av disse oppgavene. I og med at parkeringspolitikk og for eksempel vegprising har effekt for hele pendlingsområdet, kan det argumenteres for at slike avgjørelser bør tas på et høyere forvaltningsnivå enn kommunene. Så langt har dette ikke vært aktuell politikk.
- Det er ikke gitt at miljø- og trafiksikkerhetshensyn vil bli ivaretatt på en bedre måte med delegert ansvar. Samferdselspolitikken eventuelle geografiske fordelingspolitiske funksjon vil også svekkes. For å sikre disse hensynene er alternativet å kombinere delegert ansvar med sterke nasjonale føringer. Da faller på den andre siden noe av argumentet for delegert ansvar bort.
- Vår konklusjon er at de øvrige riksvegene ikke er spesielt godt *egnet* for en generell delegering av oppgaver fra nasjonalt til regionalt nivå, selv om det er *mulig*. En mer pragmatisk tilnærming, der man går gjennom strekning for



strekning og vurdere om den egner seg for nedklassifisering, vil være å foretrekke.

### Å ta fra fylkeskommunene innflytelsen over det øvrige riksvegnettet

- En slik modell vil legge ansvaret for å finansiere og for å prioritere innen det øvrige riksvegnettet til samme forvaltningsnivå, nemlig staten. Med de rammene som legges i Nasjonal transportplan og retningslinjene fra Samferdselsdepartementet, prioriterer fylkeskommunene ikke særlig annerledes enn det Statens vegvesen spiller inn i planprosessen. Om fylkeskommunene skulle ønske å prioritere investeringsmidlene annerledes, har de likevel, med de økonomiske bindingene og andre føringer som ligger fra statens side, et begrenset handlingsrom. Likevel vil en slik endring være i strid med *nærhetsprinsippet*, og det er usikkert om det vil øke *prioriteringseffektiviteten* i særlig grad sammenlignet med dagens situasjon.
- Om delegeringen til fylkeskommunene skulle gjenkalles, vil det være et spørsmål om det er Stortinget eller Statens vegvesen som skal foreta prioriteringene. Om prioriteringsansvaret gis til Statens vegvesen, vil investeringene på det øvrige riksvegnettet ikke komme til politisk behandling. Om Stortinget skal gjøre prioriteringene, er det å reversere utviklingen i retning av at Stortinget i mindre grad skal fatte konkrete investeringsbeslutninger.
- Alt i alt kan vi ikke se at det er store gevinster å oppnå ved å gjenkalle delegeringen. Denne konklusjonen er imidlertid *betenget av* at Stortinget og departementet fremdeles gir klare føringer på bruken av midlene til de øvrige riksvegene. Jo større frihet fylkeskommunene har, desto større misforhold kan det bli mellom statens (og vegholders) prioriteringer og fylkeskommunenes. Det taler i tilfelle for at fylkeskommunene overtar det fulle ansvaret for det øvrige riksvegnettet, noe vi altså ikke anbefaler som generell reform.

### Todeling av vegnettet: Riksveger og kommunale vegger

- Det er kommunene som har ansvar for arealplanlegging og som også sitter med nøkkelen til andre tiltak som kan påvirke transportmønster og transportbehov. Det kan derfor være gode grunner for at kommunene skal overta ansvaret for det som i dag er fylkesveger. Det vil være i tråd med *nærhetsprinsippet* og det vil kunne bidra positivt til en mer *effektiv oppgaveløsning* i og med at flere tiltak kan ses i sammenheng.
- Også en slik løsning vil kunne skape *naboregionproblemer* og uheldige *nettverkseffekter*. Det er likevel grunn til å tro at virkningene vil være mindre dramatiske med en nedklassifisering av de vegene som i dag er fylkesveger enn det ville vært med de øvrige riksvegene.
- Anbudsutsetting av drift og vedlikehold vil antakelig bli mer effektivt om oppgavene omfattet *større* geografiske områder enn dagens kommuner. Muligheten for å koble områder og forhandle ulike løsninger er da større enn det som er mulig innen begrensede geografiske områder. Dette taler mot en ytterligere desentralisering av vegholderansvaret.
- Ansvaret for kjøp av lokal kollektivtransport ligger i dag til fylkeskommunen. En desentralisering av en større del av ansvaret i vegpolitikken til kommunene

vil altså ikke legge til rette for at disse to områdene blir sett i sammenheng. Dette taler mot en slik endring.

- Gjennom forsøket med alternativ forvaltningsorganisering og belønningsordningen for kollektivtransporten er det etablert egne tilskuddsordninger for kollektivtransport i by som kan videreutvikles og videreføres. Også uten en endring av oppgavefordelingen mellom fylker og kommuner innen vegsektoren generelt, er det gode grunner for at tilskuddsordningene for kollektivtransport i byområder og arbeidsdelingen mellom fylkene og byområdene bør vurderes.
- Jo lavere nivå avgjørelsene tas på, desto større grunn er det å frykte negative *nettverkseffekter* og *naboregionproblemer*. Det er likevel ikke gitt at kommunene vil prioritere veger som har viktige tilførselsfunksjoner til det øvrige transportnett, lavere enn det fylkeskommunene gjør i dag. Naboregionproblemet er likevel potensielt større når ansvaret legges til mange små kommuner enn til fylkeskommunene.

### Todeling av vegnettet: Riksveger og regionale veger

- En slik endring vil bety en økt sentralisering av vegholderansvaret og vil være i strid med *nærhetsprinsippet*. Det er med den arbeidsdelingen som i dag gjelder mellom fylker og kommuner på andre områder, også tvilsomt om det vil gi mer *effektiv oppgaveløsning*. Unntaket er kjøp av drifts- og vedlikeholdsoppgaver på vegnettet.
- Hvis fylkeskommunene eller nye større regioner får flere oppgaver i vegpolitikken, vil flere oppgaver være plassert på samme nivå som ansvaret for kjøp av lokal kollektivtransport. Det er en fordel og vil fremme *prioriterings-effektivitet*. Likevel er det først og fremst i byområdene at denne gevinsten kan hentes ut. Det er heller ikke gitt at større regioner vil ivareta storbyenes særegne transportproblemer på en bedre måte enn det dagens fylkeskommuner gjør. Unntaket fra dette er Oslo-regionen, der det er åpenbare gevinster å hente om transportproblemene i storregionen kan vurderes i en helhet.

## Jernbanesektoren

### Infrastruktur

- I enda større grad enn for vegsektoren, har jernbaneinfrastrukturen eksterne *nettverkseffekter*. Det vil være svært vanskelig, om ikke umulig, å dele infrastrukturen etter om den har nasjonale, regionale eller lokale funksjoner. *Naboregionproblemer* vil kunne bli svært store. Det er heller ikke myndighets- eller *bestillerkompetanse* for jernbanestruktur på regionalt nivå. En desentralisering av ansvaret for jernbaneinfrastrukturen vil være i tråd med *nærhetsprinsippet*, men vil antakelig ikke føre til en mer *effektiv oppgaveløsning*. En avveining mellom disse hensynene tilsier at *laveste effektive nivå* for ansvaret for jernbaneinfrastrukturen er det nasjonale nivået.
- Infrastrukturplanlegging og -prioritering i de største byområdene, og særlig i *hovedstadsområdet*, er en særskilt utfordring, og jernbaneinfrastruktur bør

sees i sammenheng med utbygging av vegnettet. De særlige utfordringene i hovedstadsområdet kan ikke løses med en generell delegering av ansvaret for infrastrukturen til dagens fylker eller eventuelt større regioner. De bør heller løses ved alternative samarbeidsmekanismer for dette området. Hovedstadsområdets utfordringer kan ikke være styrende for hvordan oppgavene skal plasseres i resten av landet.

### Offentlig kjøp av persontransport

- *Nærhetsprinsippet* og økt *prioriteringseffektivitet* på regionalt nivå kan tilsi et mer desentralt ansvar for kjøp på de strekningene som hovedsakelig betjener regional trafikk. Det er også mulig at samfunnet totalt sett vil oppnå en høyere *allokeringseffektivitet* ved regionalisering av disse offentlige kjøpene. En regionalisering av prioriterings- og finansieringsansvaret for kjøp av tjenester på jernbanenettet kan imidlertid gi store negative *nettverkseffekter* og *nabo-regionproblemer* som igjen vil øke andre negative eksterne effekter.
- Faren for asymmetrisk informasjon er overhengende i et marked med få dominante aktører og vil kunne føre til store effektivitetstap for kjøper. Transaksjonskostnadene er tilsvarende store – også om tjenesten kjøpes fra ett nasjonalt statlig selskap. Dette taler mot å spre kompetansen og å regionalisere ansvaret for kjøp av jernbanetjenester.
- En eventuell regionalisering av kjøpsansvaret bør bety at tilskuddet til offentlig kjøp innlemmes i rammetilskuddet. Det kan gi *regional prioriteringseffektivitet*. I og med at kollektivreiser med buss er billigere, vil resultatet sannsynlig bli mindre offentlig kjøp av jernbanetjenester. Det vil på den ene siden gi mer *effektiv ressursallokering*. På den andre siden vil det vil svekke den regionale persontransporten på jernbanen, som igjen vil gi store *nettverks-virkninger* for den totale jernbanetransporten. Det vil være vanskelig å opprettholde store offentlige kjøp av lange personreiser på jernbanen, og samtidig styre mot en reduksjon i det lokale og regionale tilbudet.
- *Hovedstadsområdet* står i en særstilling når det gjelder persontransport. Det er også her det er markedsmessig grunnlag for at jernbanen kan ha en betydelig markedsandel. En regionalisering av ansvaret til de nåværende fylkene vil være svært lite hensiktsmessig. De fleste regionalalternativene som er blitt drøftet, vil ikke løse dette problemet. Løsninger som passer godt til ”hele Norge” eller ”resten av Norge” kan passe svært dårlig for hovedstadsområdet, og omvendt.
- Argumentene mot å regionalisere kjøp av transporttjenester, kan tale for å samordne *alt offentlig kjøp* av transporttjenester på sentralt hold – altså en ytterligere *sentralisering*. Sverige har en slik modell ved at Rikstrafiken er ansvarlig for alt statlig kjøp av transporttjenester. En slik modell forutsetter at flere av de statlige transportkjøpene innlemmes i kjøpsordningen. Modellen kan tilpasses ulike territoriale inndelinger, der den statlige myndigheten opptrer på vegne av eller sammen med regionale samferdselsmyndigheter. De fylkeskommunale (eller regionale) myndighetene kan få (avgjørende) innflytelse på utformingen av anbudskravene for den delen av transporttilbudet som er klart regionalt avgrenset. Vi anbefaler at man studerer erfaringene fra Sverige nærmere.

## Lufttransport

### Infrastruktur

- Ansvar for flysikkerheten bør være sentralisert. Kravene til *spesialistkompetanse* er store og kompetansemiljøet bør ikke spres på mange svært små organisasjoner.
- Avinors virksomhet er i dag selvfinansierende i henhold til myndighetenes krav. Det innebærer at det er optimalt å la store flyplasser "kryssfinansiere" de små. En regionalisering av ansvaret for flyplassene forutsetter at finansierings-systemet endres. Dersom det finansielle ansvaret ble overført til regioner vil en kunne få en mer reell vurdering av behovet for nærhet til flyplass og *prioriteringseffektiviteten* vil øke.
- De flytekniske oppgavene som tårn, rullebaner og innflygningssystemer bør ivaretas av staten. Terminaler og den rene kommersielle driften av flyplassene, det vil si parkering, utleie av areal og salg av avgiftsfrie varer, kan eventuelt overføres til det regionale nivået. Dette vil redusere inntektsgrunnlaget for dagens Avionor A/S med en tredel, som da må finansieres på andre måter. Samtidig vil regionene kunne komme ulikt ut avhengig av om flyplassene forventes å gi overskudd eller ikke.

### Offentlig kjøp av transporttjenester

- Å legge ansvaret for prioriteringen mellom flytilbud og andre transporttilbud til samme nivå (fylkeskommunalt eller regionalt nivå) kan øke *prioriteringseffektiviteten* og redusere det lokale presset mot en (for) høy kvalitet i flytilbudet. Men som i jernbanesektoren tilsier behovet for bestillerkompetanse, høye transaksjonskostnader og asymmetrisk informasjon et fortsatt nasjonalt kjøp av flyruter.

## Samordnet areal- og transportplanlegging og kollektivtransport

- Gjennom plan- og bygningsloven og de rikspolitiske retningslinjene for samordnet areal- og transportplanlegging, har kommunene sterke planleggings- og styringsinstrumenter for transportutviklingen. Kommunene rår også over virkemidler som parkeringspolitikk og mulighet for innføring av vegprising. Den transport- og arealpolitikken som føres i byområdene, er derfor et langt stykke på veg resultat av lokale og regionale prioriteringer.
- At staten har finansieringsansvaret for riksvegene gjør tiltak i vegsektoren mer forlokkende for lokale og regionale myndigheter enn tiltak de må finansiere selv, for eksempel drift av kollektivtransport. Det er derfor grunn til å vurdere en utvidelse av ordningen med alternativ bruk av riksvegmidler til for eksempel også å dekke drift av kollektivsystemer.
- Miljø- og trafikkproblemene i storbyene er påtrengende og må løses. Man bør derfor uansett modell for ansvars plasseringen ellers, vurdere å innføre nye og å forsterke de eksisterende virkemidlene som kan bidra til en mer bærekraftig utvikling i storbyområdene. Dette kan skje ved en videreutvikling av belønningsordningen, alternative forvaltningsorganisering for byområdene,

alternativ bruk av riksveginvesteringer og utvikling av ulike former for forpliktende avtaler mellom staten og bykommunene. Noen av disse virkemidlene vil bety mer delegert ansvar, for eksempel utviding av ordningen med alternativ bruk av riksvegmidler, mens andre vil bety en sterkere sentral styring av det lokale handlingsrommet, for eksempel belønningsordninger og konkretisering av rikspolitiske retningslinjer eller å gi hjemmel for nasjonal eller regional regulering av parkeringspolitikken.

## Hvilke oppgaver bør uansett ligge på nasjonalt nivå?

Ut fra sektorgjennomgangen og de ulike prinsippene og hensynene som oppgaveplasseringen bør vurderes ut fra, har vi kommet fram til at noen oppgaver uansett forvaltningsmodell bør ligge på nasjonalt nivå:

- Finansiering og prioritering av investeringer på stamvegnettet,
- Finansiering og prioritering av infrastruktur på jernbanen,
- Offentlig kjøp av persontransport på jernbanen,
- Offentlig kjøp av lufttransport,
- Flysikkerhet og flytekniske oppgaver,
- Tilsynsoppgaver.

Vi anbefaler altså ikke desentralisering av noen av oppgavene på jernbanen. Det er i første rekke hensynet til *negative nettverkseffekter og naboregionproblemer* som tilsier at ansvaret for jernbaneinfrastrukturen bør være nasjonalt. Det samme gjelder stamvegnettet. Kjøp av persontransport på jernbanen og i luftfarten krever *kompetanse og forhandlingsmakt*. Dette gjelder også om man ikke lenger ønsker å legge ut alle jernbanestrekninger på anbud, men skal forhandle med ett selskap i monopolposisjon og som samtidig skal drives etter forretningsmessige prinsipper. Dette tilsier heller at man samler *alt offentlig kjøp* av transporttjenester på sentralt hold – altså en ytterligere *sentralisering* sammenlignet med i dag. Tilsynsoppgaver skal være *regelstyrt* og skal ikke løses på ulike måter, avhengig av geografisk område. Disse oppgavene bør ligge på nasjonalt nivå.

## Hvilke oppgaver kan desentraliseres

Selv om noen oppgaver kan delegeres til lavere forvaltningsnivå, konkluderer vi med at transportsektoren ikke er spesielt godt egnet for slik desentralisering. Desentralisering av en større del av vegnettet til det regionale nivået (eller fylkene) ikke vil oppfylle de kriteriene vi har lagt til grunn for en vurdering av ansvarsplasseringen. *Om man ønsker en todeling av vegnettet og økt desentralt ansvar*, er det heller primærkommunene som peker seg ut som et egnet forvaltningsnivå.

Avinor A/S sitt ansvar *kan* (med unntak av flysikkerhet) splittes opp slik at de flytekniske sidene beholdes på statens hånd, mens ansvaret for venterom, terminaler og den kommersielle driften overføres til lavere forvaltningsnivå. Dette *forutsetter* en annen finansieringsform enn dagens kryssubsidiering.

### **Vil en annen forvaltningsinndeling endre konklusjonene?**

I hovedsak vil konklusjonene fra sektorgjennomgangen være gyldige uansett hvilken inndeling man velger for kommuner og fylker eller regioner. Likevel er det gode argumenter for større kommuner sett fra samferdselssektorens side. Dette gjelder selvsagt enda mer om kommunene skulle få ansvaret for dagens fylkesveger. Det gjelder generelt at naboregionproblemene vil avta jo større regioner som etableres. Med den arbeidsdelingen som i dag eksisterer mellom forvaltningsnivåene, for eksempel for arealplanlegging, gjenstår det likevel at man ikke oppnår særlige transportpolitiske effekter av større regioner med mer ansvar. De største utfordringene i samferdselssektoren er knyttet til byområdene og til Osloområdet spesielt. Byområdenes utfordringer vil ikke kunne løses gjennom en generell forvaltningsreform.

**Summary:**

# Public Governance in the Transport Sector

## Introduction

The division of responsibility between national, regional (counties) and local (municipal) levels has been discussed in several reports from government appointed committees over the last few years. Many of them propose that transport policy responsibility should be devolved from the national level to lower levels of government.

In addition, there has been an extensive public debate regarding the number of government levels in Norway. The coalition government in office from autumn 2005 has decided to keep three levels of government, wanting, however, to strengthen the regional level.

In this report our point of departure is the transport sector and *not* the need for establishing a stronger regional level of public governance. Nevertheless, also the transport sector needs to be scrutinised by asking whether the present division of responsibility is optimal.

## Principles

In our analysis we have developed a set of principles for our discussion on the division of responsibility:

- *The principle of subsidiarity*: Addressing the tasks at the lowest efficient level of government facilitates popular participation and the adaptation of policy to local conditions. Hence, the principle is a question of democracy as well as efficiency.
- *Effectiveness*: If a task requires local or regional resources and policy measures, it should be the responsibility of the local or regional government. If the tasks require highly specialised knowledge, the responsibility should be placed at national level.
- *Efficiency*: Responsibility should be placed at the level where efficient allocation of the total economic resources in society is best secured. Economic incentives and disincentives might be inherent in governance structures. Distribution of responsibility should therefore take these aspects into consideration, avoiding inefficient resource allocation as a result of the governance structure itself.

- *Other considerations*: Even if responsibility might be devolved in line with the principles of subsidiarity and effectiveness, ensuring policy coordination, environmental, network and distributional effects might demand a more centralised responsibility.
- *Use of discretion*: Decision making that requires extensive use of discretion, should be carried out by politically controlled or politically appointed bodies irrespective of level of governance. If the task is heavily regulated and subject to national standardisation, the responsibility should be placed at the national level.

The above principles form our point of departure when discussing the appropriate level of governance for planning, financing and prioritising road, rail, aviation and local public transport.

## Conclusions

We strongly recommend that the right to prioritise (investments, maintenance and subsidies for public transport) in general should be given to the same political and administrative level as the responsibility for financing the same measures.

Decentralised responsibility implies that society accepts and promotes local or regional differences in prioritisation and implementation in transport. If local differences are unacceptable or undesirable, the national political level is likely to impose countermeasures, among which policy guidelines and national standards. When curtailing local autonomy in this way, some of the main arguments in favour of decentralisation no longer apply. Devolution could still be preferred in cases where decentralised responsibility is clearly more cost efficient.

In line with the above, the following policy areas should remain a national responsibility irrespective of how other tasks are distributed, and regardless of a more general governance reform:

- Financing and prioritising trunk roads investments;
- Financing and prioritising rail infrastructure investments;
- Subsidising rail transport;
- Subsidising air transport;
- Aviation safety and air side operations at airports;
- Inspectorates and supervisory authorities.

*Financing* national roads other than trunk roads is presently a national responsibility, while the counties have major influence on *prioritising* among such investments. On the other hand, financing local public transport is the counties' responsibility. From the counties' point of view, infrastructure investments "are for free", while subsidising public transport have to be balanced against other regional priorities – as schools, health care and so on. Hence, present governance structures produce incentives undermining economic efficiency and might lead to overinvestment in road infrastructure and underinvestment in public transport.

Land use planning, road pricing, parking policy and other policy instruments influencing mobility and choice of transport modes are primarily the



responsibility of municipals. There is an obvious need to balance investments in road infrastructure and measures promoting public transport. This could be an argument in favour of giving the municipalities increased influence on road investments. On the other hand, most municipalities in Norway are small. Giving the municipalities the right to prioritise investments in national roads would produce network problems.

Balancing public transport and investments in road infrastructure is a matter of necessity mainly in the larger cities and less so in the rural areas. Most cities are smaller geographical areas than the present counties and even more so compared to the future larger regions being discussed. Decentralising the responsibility for financing and prioritising larger parts of the road network to the counties or future regions will therefore not necessarily be an optimal solution for the urban areas within these regions. Hence, there is a mismatch between the problems (urban transport) and the solutions (increased responsibility to the counties or larger regions). In addition, the transportation problems of the Oslo region are not found in any other region in Norway. The challenges facing the largest cities, and in particular the Oslo region, have to be addressed regardless of a more general governance reform.

Inevitably, national political priorities and requirements will be weakened as a consequence of devolution. We are far from sure that stronger local or regional autonomy in transport policy matters will benefit environmental concerns or transport safety.

Our conclusion is that it is possible to delegate more responsibilities in the road sector. But it is not necessarily desirable to do so. Contrary to the recommendations of some government appointed committees, we conclude that the transport sector is not very suitable for decentralisation and devolution. This implies that:

- Railway transport – both infrastructure and the subsidising of public transport by rail – should still be a national responsibility;
- Subsidising air transport should be a national responsibility, as should air safety and air side operations at airports. Other airport related tasks, such as terminals and various commercial activities could be devolved.
- The responsibility for the national roads other than trunk roads could be devolved. From the transport sectors' point of view this is, however, not to be recommended.

# 1 Innledning

I denne rapporten analyseres organiseringen og oppgavefordeling mellom stat, fylke og kommune i samferdselssektoren etter oppdrag fra Samferdselsdepartementet. Utgangspunktet for oppdraget er at det foregår en diskusjon knyttet til framtidig organisering av det regionale og lokale forvaltningsnivået. Oppgavefordelingen har vært tema for flere offentlige utvalg. Flere av utvalgene har pekt på at samferdselssektoren egner seg for å flytte myndighet og ansvar fra staten til det regionale nivået.

Blant andre har Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) og Kommunenes sentralforbund (KS) tatt til orde for at flest mulig offentlige oppgaver delegeres fra sentralt til et regionalt eller lokalt forvaltningsnivå. Denne regionaliseringsprosessen har også sin bakgrunn innenfor EUs regionalpolitikk, og det såkalte regionenes Europa. Nærhetsprinsippet er en sentral ide bak regionaliseringen, det vil si at de offentlige oppgavene skal løses på det nivået som i best mulig grad kombinerer kravet til effektiv oppgaveløsning og geografisk og administrativ nærhet til brukerne.

Regionaliseringsprosessen, både i Norge og EU, har også hentet inspirasjon fra nyere teorier om hvordan samfunnet bør styres. Utviklingen innebærer blant annet at tradisjonelle måter å organisere offentlig virksomhet på suppleres med alternative styringsformer, der blant annet markedssimulering og nettverksstyring overtar for tradisjonelle, representative demokratiske styringsprinsipper.

I denne rapporten vil vi i liten grad drøfte hvilke typer reformer vi kan få framover. Likevel ser det ut som om det er relativt stor enighet om at vi vil få færre regioner enn dagens fylker. Det innebærer at dagens fylkeskommunale administrasjoner vil erstattes av færre regionale administrasjoner enn vi har i dag. Det er ikke politisk enighet om det regionale nivået i framtida skal være folkestyrt (direkte valg, med regionting), om det skal velges med utgangspunkt i lokale administrasjoner (nedenfra og opp, en slags "overkommune"), eller om styringen skal skje i form av en fylkesmann (regionmann) eller guvernør som pekes ut av staten. I denne rapporten vil vi i liten grad drøfte hvorvidt det regionale forvaltningsnivået i framtida vil være direkte folkestyrt eller ei. Likevel kan måten det regionale forvaltningsnivået organiseres og styres på, få betydning for hvilke prioriteringer som gjøres innenfor og mellom politikkområder regionalt. Vi vil heller ikke ta stilling til hvilken eventuell regional inndeling som er å foretrekke. Der det er relevant for en drøfting av den konkrete oppgavefordelingen, vil vi vurdere om større folkevalgte regionale inndelinger vil kunne gjøre for eksempel en delegering av ansvaret lettere enn det ellers ville være. For de fleste oppgavens vedkommende er det likevel slik at en vurdering av ansvars plasseringen kan gjøres uavhengig av størrelsen på eventuelle nye regioner eller eventuelle sammenlåinger av kommuner.

Regionalisering av statlig ansvar har pågått over tid. For eksempel er det opprettet regionale helseforetak, og vegvesenet har opprettet regionale administrasjoner. De

regionaliserte statlige politikksektorene er organisert enten på fylkesnivå, som for eksempel fylkesmannen, eller i regioner organisert på et høgere geografisk nivå enn fylket. Statlige etater er organisert i regionale enheter som ikke nødvendigvis er geografisk sammenfallende med hverandre. Dette kan ha som konsekvens at det er vanskelig å samordne politikken regionalt på tvers av politikkområder.

I denne rapporten vil vi først gi et en historisk og idemessig bakgrunn for diskusjonen om endret oppgavefordeling mellom stat, fylke (region) og kommune og for den mer generelle omleggingen av offentlig sektor. Deretter presenterer vi noen av de reformene som allerede er gjennomført og noe av tankegodset i de offentlige utredningene som er avgitt de siste fem årene (Oppgavefordelingsutvalget, Effektutvalget og Distriktskommisjonen). I sammenheng med dette vil vi også gi en framstilling av hva som kan forstås med ”regionalisering”.

I kapittel 4 vil vi så gå gjennom hver av de tre samferdselssektorene vi er bedt om å vurdere; veg, jernbane og luftfart. Her vil vi vurdere om de ulike oppgavene innen hver av sektorene egner seg for plassering på nasjonalt eller regionalt (fylkeskommunalt) nivå. Der det er aktuelt, vil også den øvrige kollektivtrafikken trekkes inn i drøftingen. Den øvrige kollektivtransporten behandles for øvrig sammen med samordnet areal- og transportplanlegging og utfordringer i de større byområdene i en egen del i kapittel 4 (avsnitt 4.5).

Gjennomgangen av sektorene baserer seg på en knippe av hensyn eller prinsipper som vi mener det er hensiktsmessig å legge til grunn for en vurdering av oppgaveplasseringen. Disse hensynene presenteres i kapittel 3.

I kapittel 5 vil vi først knytte noen oppsummerende kommentarer til regionalisering og samordning. Deretter stiller vi opp de viktigste konklusjonene fra sektorgjennomgangen i kapittel 4. Til slutt spør vi om en annen forvaltningsorganisering – for eksempel større regioner eller større kommuner enn i dag – har betydning for hvor vi mener de ulike samferdselsoppgavene bør plasseres.

## 2 Idémessig bakgrunn

### 2.1 Delegering og markedsretting

Subsidiaritetsprinsippet tilsier at ansvaret for et politikkområde bør legges til det laveste, effektive nivået. Dette er et bærende prinsipp blant annet for EUs regionalpolitikk. Også i den norske velferdsstaten er en god del av produksjons- og gjennomføringsansvaret delegert fra staten til kommunene og fylkeskommunene. Slik sett er desentralisering og regionalisering, basert blant annet på subsidiaritetsprinsippet, ikke noe nytt, verken i Europa eller i Norge.

Samtidig som subsidiaritetsprinsippet har vært viktig for den regionale oppgavefordelingen når det gjelder velferdsstaten i Norge i mange år, har det skjedd en del de seinere årene som har aktualisert mulighetene for en ytterligere regionalisering av politikken i Norge. Med en ytterligere regionalisering mener vi her at ansvaret for politikken på flere områder enn i dag flyttes fra sentralt til regionalt nivå.

Mot slutten av 1990-tallet hadde det vært gjennomført en rekke reformer i offentlig sektor og i driften av velferdsstaten slik vi kjenner den. Reformene har i stor grad vært grunnet med ønsket om en mer effektiv drift av offentlig sektor, som har blitt mer markedsrettet både når det gjelder ressursbruk og produkter. Disse reformene har sin teoretiske begrunnelse dels i mikroøkonomiske teorier, som public choice, og i teorier om transaksjonskostnader og prinsippal-agentproblemer, dels i nyere managementteorier. De konkrete reformforslagene trekker i noe ulike retninger og kan heller ses som et knippe av ulike reformer man kan velge blant, enn som et sammenhengende reformprogram. De har likevel fått New Public Management (NPM) som fellesbetegnelse. Delegering av både gjennomførings- og finansieringsansvar til markedet eller til forvaltningsnivå under staten er et viktig fellestrekk ved reformene.

I tråd med den generelle forvaltningspolitiske trenden skulle en forvente at ansvaret for stadig større del av offentlig virksomhet, inkludert tjenesteproduksjon og annen politikk, flyttes fra det sentrale til det regionale (og lokale) nivået. Likevel hevdes det blant annet NOU 2004:2 (Effektutvalget) at sentralstyringen av offentlig sektor har økt på en del områder. Enkelte peker på at siden inntektsystemet ble innført i 1986, har statlige krav til offentlig tjenesteproduksjon blitt så mange og rigide at kommunenes (og fylkenes) budsjetter i stor grad er bundet opp, og det er lite rom for lokalt og regionalt styrte reformer eller tilpasninger.

Parallelt med denne utviklingen har det også skjedd endringer i den faglige tilnærmingen til regionalpolitikken som har relevans for en vurdering av hvordan oppgavene bør fordeles mellom forvaltningsnivåene. Nyere teorier om regional utvikling er basert på at regionenes aktører *selv* vet bedre enn andre hvordan regionenes ressurser kan utnyttes slik at regionene på en best mulig måte kan hevde seg i konkurransen med andre regioner. Disse teoriene kalles ofte for

endogene teorier for regional utvikling. De er markedsrettet i den forstand at de er innrettet mot konkurranse og mot å utnytte egne ressurser.

Siden nasjonal utvikling innenfor de endogene teoriene kan oppfattes som summen av regional utvikling i alle regioner, er endogent basert utvikling i alle regioner det beste også for hele landet. Regionalpolitikken bør således også baseres på endogene teorier for regional utvikling. Det innebærer blant annet at ansvaret for politikken overlates til regionene, som selv skal være i stand til å prioritere mellom ulike gode formål innenfor sin region. Konsekvensen, når man ser det fra et nasjonalt ståsted, vil være at man får regionale utviklingstrekk basert på regionale ressurser og regionalt styrt politikk, og at utviklingen vil være forskjellig i forskjellige regioner. Den mer egalitære, eksogent baserte regionale utviklingsteorien som har ligget til grunn for tradisjonell norsk regional- og distriktspolitikk, har altså møtt sin motstykke i de endogene utviklingsteoriene.

Omfanget av den smale regional- og distriktspolitikken<sup>1</sup> målt i kroner og øre, ble sterkt redusert gjennom 1990-tallet (NOU 2004:2). Samtidig er regional utvikling en funksjon av en rekke andre forhold enn av den smale regionalpolitikken. Sektorpolitikk på ulike områder har også betydning for regionalpolitiske mål og er i kraft av sitt omfang sannsynligvis av vel så vesentlig betydning som den tradisjonelle regionalpolitikken (NOU 2004:2).

## 2.2 Reformen i arbeidsfordelingen mellom forvaltningsnivåene

Oppgavefordelingsutvalget (NOU 2000:22) så på dagens oppgavefordeling og diskuterte framtidens regionale inndelinger og oppgavefordeling. Dette utvalgets innstilling representerer en systematisk gjennomgang av oppgavefordelingen, og utvalget hadde også visse anbefalinger blant annet knyttet til økt regionalt politikkansvar, og til redusert antall regioner og kommuner i framtida. Oppgavefordelingsutvalgets innstilling tok for seg offentlig sektor i vid forstand. Som utredning representerte innstillingen en start på flere utredninger som har drøftet den *regionale* oppgavefordelingen i Norge nærmere.

I mange år har fylkeskommunen hatt det regionale ansvaret for næringspolitikk, blant annet gjennom fylkesplanene. De såkalte regionale utviklingsprogrammene (RUP) innebar også at fylkene skulle stå ansvarlige for å *samordne den (relevante) statlige politikken på fylkesnivå*. Det ble avholdt møter mellom fylkene og de regionaliserte statsetatene, der en tok utgangspunkt i definerte problemer i fylkene og søkte å drøfte seg fram til måter å utnytte de statlige virkemidlene på. Virkemidlene var fortsatt knyttet til den enkelte statsetat. Representanter for samferdselsetatene, og da spesielt for fylkesvegkontorene, deltok ikke i RUP-arbeidet, noe som er interessant i vår sammenheng.

Seinere ble ansvaret for sykehusene i Norge overført fra fylkene til staten, som organiserte helse-Norge i regionale helseforetak. Dette var, fram til reformen, den mest ressurskrevende oppgaven fylkene var tillagt.

---

<sup>1</sup> Regionalpolitikk brukes nedenfor som et samlebegrep på regional- og distriktspolitikk. Distriktspolitikk er regionalpolitikk rettet inn mot det som geografisk er avgrenset til distriktene.

Etter sykehusreformen har Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) fokusert mer på å utvikle fylkeskommunens rolle innenfor den regionale utviklingspolitikken. Fylkeskommunen har, med utgangspunkt i det tidligere RUP-arbeidet, fått et ansvar som *regional utviklingsaktør*. Det innebærer blant annet at fylkeskommunen skal ha et ansvar for å allokere regionalpolitiske virkemidler til prosjekter innenfor de rammer KRD gir. Såkalte *partnerskap*, ledet av fylkeskommunen og med deltakere fra næringsliv og organisasjoner i fylket, skal ta initiativ til og bidra til å definere aktuelle utviklingsprosjekter. Samtidig har bruken av statlige virkemidler blitt mer målrettede mot de problemer de ulike etatene er ment å skulle bidra til å løse, for eksempel arbeidsmarkedsproblemer. Det betyr at partnerskapenes mulighet til å bruke disse virkemidlene til mer generell "regional utvikling" er små.

Denne situasjonen var utgangspunktet for to viktige dokumenter som hver for seg drøfter regionalisering av statlig virksomhet. Effektutvalget (NOU 2004:2) var en faglig utredning som diskuterte effekter av statlig politikk for regional utvikling, og som fokuserte på behovet for å samordne statlig sektorpolitikk med sikte på å oppnå "mer" regional utvikling. Distriktskommisjonen (NOU 2004:19) var på sin side en mer politisk sammensatt kommisjon som, med utgangspunkt i Effektutvalgets vurderinger, skulle drøfte ulike praktiske tilnærminger og mulige konsekvenser for den framtidige organiseringen av norsk regionalpolitikk.

Effektutvalget konkluderte med at økt samordning på tvers av politikkområder vil kunne bidra til at man får bedre måloppnåelse i regionalpolitikken. Utvalget understrekte blant annet at det er mange sektorpolitikker som er minst like viktige for regionalpolitisk måloppnåelse som den tradisjonelle (smale) regionalpolitikken, og at den samlede ressursinnsats innenfor andre politikkområder er vesentlig høyere enn ressursinnsatsen innenfor den smale regionalpolitikken. Dessuten har man hatt tradisjoner for å knytte regionalpolitiske mål også til sektorpolitikken i Norge. Virkemidler har blitt tilpasset både regionalpolitiske og sektorpolitiske mål. Dette kan ha ledet til at måloppnåelsen innenfor sektorpolitikken har blitt noe mindre enn den kunne vært med kun sektorpolitiske mål, mens måloppnåelsen har blitt høyere innenfor regionalpolitikken enn den kunne vært uten denne formen for samordning. I tråd med den mer generelle markedsrettingen av offentlig virksomhet, vektleggingen av endogene vekstteorier innenfor regional utvikling og økt bruk av subsidiaritetsprinsippet, mente Effektutvalget at ansvaret for å samordne sektorpolitikken sannsynligvis burde delegeres fra nasjonalt til regionalt nivå. Utvalget antydte også at det muligens burde bli færre fylker enn dagens, dersom regionaliseringen skulle bli effektiv med det økte arbeidsomfanget og politikkansvaret som ble foreslått delegert til regionene.

Der Effektutvalget antydte et behov for å delegeres ansvaret for politikk til det regionale nivået dersom regionalpolitiske mål skulle oppnås, gikk Distriktskommisjonen mye lenger. Kommisjonen fokuserte sterkt på regionenes behov og potensial, og regionenes evne til selv å utvikle seg. Distriktskommisjonen fokuserte mest på regional produksjon som grunnlag for inntektsskaping og regional utvikling, og på at regionene selv var de som kunne prioritere offentlig ressursbruk på en slik måte at veksten ble høyest mulig. Det innebar en betydelig regionalisering av ansvaret for offentlig virkemiddelbruk. Kommisjonen vektla i vesentlig mindre grad enn tidligere nasjonens rolle innenfor regional utjevning,

noe som egentlig betyr et brudd med den tradisjonelle tilnærmingen i norsk distriktspolitikk. Samtidig mente kommisjonen, i tråd med Oppgavefordelingsutvalget og Effektutvalget, at en effektiv oppgaveløsning på regionalt nivå og et betydelig utvidet politikkansvar krever at regionene blir større enn i dag.

Verken Effektutvalgets eller Distriktskommisjonens innstilling har foreløpig blitt politisk behandlet, selv om en del av tankene fra disse innstillingene er tatt inn i Regjeringens siste stortingsmelding om regionalpolitikken (St meld nr 25 (2004 – 2005)). Begge NOUene representerer likevel ønsket om ytterligere skritt på vegen mot en mer regionalisert sektorpolitikk i Norge. Spesielt Distriktskommisjonen vektlegger betydningen av at regionale krefter samordnes med sikte på å oppnå regionale utviklingsmål, og at handlingskraften vil forsterkes dersom regionene også får kontroll med sektorpolitikken. Tanken er at det som er godt for regionene også er godt for nasjonen. Dermed vil det også være nasjonalt ønskelig å regionalisere politikkansvar i størst mulig grad.

Distriktskommisjonens konklusjoner vektlegger i liten grad nasjonale hensyn, og den argumenterer i liten grad sektorspesifikt når det gjelder politikk den mener kan regionaliseres. Den regionale utjamningspolitikken kan bli vanskeligere når virkemidlene regionaliseres. Det finnes også andre politikkområder der nasjonale, eller ikke-regionale, hensyn er framtrædende. Samferdselspolitikken er ett slikt område, der noen av grunnene til at politikken er sentralisert, er ønskene om å ivareta nasjonale nettverkshensyn, hensynet til regional fordeling og nasjonale transportpolitiske mål som miljø og trafiksikkerhet. Samtidig nevner Distriktskommisjonen samferdselspolitikken som en sektor hvor man gjerne kan regionalisere politikkansvaret. Det sentrale spørsmålet for vårt arbeid er knyttet til dette. Er det hensiktsmessig å regionalisere samferdselspolitikken, når en også tar hensyn til de nasjonale målene for politikken og til eventuelle samordningsbehov i sektoren?

### 2.3 Hva innebærer regionalisering?

I analysen bruker vi *regionalpolitikk* om politikk som påvirker regional utvikling og/eller regional fordeling. Med dette utgangspunktet vil regionalpolitikk omfatte sektorpolitikk på en rekke områder, inkludert samferdselspolitikken. Ansvar for regionalpolitikken kan ligge på regionalt eller nasjonalt nivå, eller ansvaret for deler av politikken kan ligge regionalt og deler nasjonalt. *Regionalisering* innebærer at ansvaret for politikk flyttes fra nasjonalt til regionalt nivå. På den måten står regionalisering i motsetning til sentralstyring, som innebærer en sterk statlig kontroll med politikken. Ansvaret for en del politikk er allerede regionalisert i Norge. Derfor må regionaliseringsbegrepet nedenfor oppfattes dels som at ansvaret flyttes nedover til regionalt nivå, dels at ansvaret faktisk ligger på regionalt nivå.

Regionalisering står altså i motsetning til sentralstyring. Økt regionalisering innebærer at mer ansvar flyttes til regionalt nivå, på samme måte som økt sentralstyring innebærer at mer ansvar flyttes til sentralt nivå. Slik sett er det en skala, fra sentralstyring til regionalisering, som angir graden av regionalisering (eller motsatt, av sentralstyring). En grov inndeling tilsier at vi kan ha tre varianter av regionalisering: Full regionalisering, ingen regionalisering og delvis regionalisering. Vi vil nå se nærmere på hvordan vi kan tenke oss forskjellene mellom disse variantene.

Finans-, penge- og handelspolitiske virkemidler kan nyttes for å regulere ulike sider ved økonomien. Denne tredelingen av politikken kan også brukes til å illustrere noen poenger knyttet til graden av regionalisering.

*Finanspolitikken* brukes til å regulere etterspørselen i økonomien. Den kan grovt sett deles i automatiske stabilisatorer<sup>2</sup> og andre instrumenter. Automatiske stabilisatorer virker regionalt inntektsutjevne, siden de er mer ekspansive i "fattige" enn i "rike" regioner. Det finnes også regressive instrumenter (som virker med konjunktorene, som utgiftsskatt) og dermed motvirker effektene av automatiske stabilisatorer. Når det gjelder øvrige finanspolitiske virkemidler, kan myndighetene drive regional diskriminering. Eksempler på slike virkemidler er offentlig kjøp av varer og tjenester, næringsrettede subsidier, infrastrukturinvesteringer, offentlig sysselsetting etc. I noen tilfeller vil den regionale fordelingen av virkemidlene kunne styres direkte (for eksempel kan offentlige arbeidsplasser i prinsippet legges hvor som helst), mens fordelingen i andre tilfeller er en funksjon av eksisterende strukturer (for eksempel vil landbrukspolitikken regionale fordeling avhenge av landbrukssektorens regionale fordeling). Noen ganger vil den regionale fordelingen av virkemidler reflektere regionale behovsvariasjoner (for eksempel når det gjelder infrastrukturinvesteringer), eller regionale forskjeller i preferanser for offentlige tjenester. Alt i alt er finanspolitikken mangslungen, og de regionale virkningene av ulike strategier kan være uoversiktlige, selv om de regionale fordelingene av de ulike virkemidlene i all hovedsak er styrbare. Siden finanspolitikken i omfang er vesentlig større enn (den smale) regionalpolitikken, kan små endringer i omfanget av finanspolitikken lett slå beina under den smale regionalpolitikken regionale effekter. *Kunnskap om de regionale effektene* av finanspolitikken er derfor nødvendig når sentrale myndigheter gjennomfører finanspolitiske tiltak, dersom de regionale effektene er av interesse.

*Pengepolitikken* kan også brukes til å regulere etterspørselen i økonomien, og effektene av pengepolitiske tiltak kan variere mellom regioner. Bruk av pengepolitiske virkemidler innenfor regionalpolitikken vil måtte begrenses ut fra dette politikkområdets effekter på inflasjon og betalingsbalanse. Derfor er ikke dette noe godt regionalpolitisk virkemiddel. En regionalisering av ansvaret for pengepolitikken er vanskelig, siden dette er et politikkområde som er nasjonalt integrert snarere enn regionalt spesialisert.

*Handelspolitikken*, med toll- og kvoteregulering av import, er blant annet benyttet for å beskytte hjemlig produserte varer mot konkurranse utenfra. Denne typen virkemiddel treffer, naturlig nok, ulike regioner ulikt (avhengig av næringsstruktur og omstillingsbehov), men virkemiddelet blir i liten grad nyttet i regionalpolitikken. I Norge er blant annet landbruket beskyttet gjennom handelspolitiske tiltak.

Både penge- og handelspolitikken er i all hovedsak nasjonalstatens ansvar. Disse politikkområdene er tema for regionalisering kun i ekstremtilfellet med *full regionalisering*. Full regionalisering, i den forstand at regionene fullt ut overlates an-

---

<sup>2</sup> En del skatter og overføringer er designet slik at de automatisk motvirker store konjunktursvingninger, ved at de fungerer kontraktivt i oppgangsperioder og ekspansivt i nedgangsperioder, for eksempel arbeidsledighetstrygd og progressiv skatt. Dette kalles automatisk stabilisering.



svaret for all politikk, innebærer at de kan ha sin egen handelspolitikk, inkludert handelsrestriksjoner (toll og direkte reguleringer), sin egen sentralbank og sin egen valuta. Når regionene har full tilgang på disse virkemidlene, har vi i realiteten nye nasjonalstater. Dette er ikke en relevant problemstilling her.

Mer interessant er det å diskutere regionalisering innenfor rammene av den eksisterende nasjonalstaten. I vår forstand innebærer det å diskutere ulike grader av regionalisering av finanspolitikken (inkludert sektorpolitikk og skattepolitikk). Vi tar utgangspunkt i situasjonen med full sentralstyring. Ansvar for finanspolitikken styres i dette tilfellet fra sentralt hold, og regionale myndigheter har per forutsetning lite eller ingen økonomisk makt. Full sentralstyring likner det på mange måter på norske forhold i dag. Når det gjelder forholdet mellom sentralstyring og regionalpolitikk, vektlegger staten i dette tilfellet nasjonale hensyn i regionalpolitikken. Det betyr blant annet:

- Staten har interesse av å løse regionale problemer og innretter virkemiddelbruken over hele landet mot å løse disse problemene. Politikken har virkninger i hele landet, ikke bare i de delene som er netto støttemottakere. Det innebærer at det er spillovereffekter mellom regioner. Derfor har også rike regioner interesse av å bidra til vekst i de mindre rike regionene. Koordineringen av dette skjer via staten, og spillovereffektene vil sannsynligvis bli vesentlig mindre dersom en slik koordinering ikke skjer.
- Staten har interesse av å jevne ut inntekts- og velferdsforskjeller mellom ulike deler av landet (fordelingspolitikk). Det er liten sjanse for en slik utjevning dersom staten ikke har ansvaret, siden tilbakeliggende regioner ikke kan konkurrere om ressurser dersom de rikere regionene bestemmer seg for å satse innenfor samme utviklingsområde. Staten kan påse at rike områder ikke konkurrerer ut mindre rike ved ulike former for regulering.
- Staten må påse at de ulike sektorpolitikkenes koordineres, slik at de er i tråd med hverandre og med politiske målsettinger mer generelt, blant annet når det gjelder målsettinger knyttet til den makroøkonomiske balansen. Det er samtidig viktig at staten kjenner konsekvensene av politikken, både de makroøkonomiske og, med utgangspunkt i regionalpolitiske mål, de regionale, og kan bruke avbøtende tiltak i den grad det er nødvendig.
- En sentralt styrt finanspolitikk er noen ganger mer effektivt i økonomisk forstand. Dette gjelder spesielt dersom det er ulike former for gevinster knyttet til nasjonal samordning. For eksempel vil nettverkseffekter i samferdselspolitikken kunne være en slik type effektivitetsgevinst.

Denne formen for sentralstyring legger, i følge kritikerne, for stor vekt på nasjonale hensyn og fordeling. De mener at en delvis regionalisering er å foretrekke, slik vi har vært inne på ovenfor. Generelt sett kan vi tenke oss ulike grader av regionalisering av ansvaret for finanspolitikken. Ett hovedskille går mellom sterk regionalisering, det vil si at hver region får ansvaret både for politikkenes inntekts- og utgiftsside, og delvis regionalisering, som innebærer at hver region får ansvaret for politikkenes utgiftsside innenfor statlig gitte rammer.

Delvis regionalisering av finanspolitikken kan i prinsippet skje på mange måter. Vi tar utgangspunkt i at sentrale myndigheter beholder hovedansvaret for skattepolitikken og for utjevningspolitikken. Regionale myndigheters *inntekter* vil i

hovedsak være sentralstyrt i dette tilfellet. Finansieringen av de regionaliserte utgiftene skjer ved hjelp av en kombinasjon av statlige rammetilskudd og (begrenset) regionale skatter. Fordelen med å regionalisere ansvaret for utgiftene, eller rettere sagt allokeringen av utgifter til ulike tiltak, er at de regionale myndighetene lettere vil kunne designe en kurv av virkemidler (tjenester) som er tilpasset regionens behov enn sentrale myndigheter kan. Dersom regionenes tjenestekurv varierer, og dersom nivået på det offentlige tjenestetilbudet varierer (gjennom begrenset skatteekspansjon i enkelte regioner), vil den enkelte innbygger kunne velge å bosette seg i den regionen som tilbyr den kurven av tjenester, eller den kombinasjonen av skatteinivå og offentlige utgifter, som best reflekterer hans behov. Selv innenfor en slik begrenset regionalisering av finanspolitikken, vil vi kunne få allokeringsproblem. Slike er blant annet knyttet til at det ikke nødvendigvis er balanse mellom skatteregion og tjenesteregion, blant annet i storbyregioner der det er store innslag av arbeidspendling. Skatteinivået kan være høyt i sentrum, mens innbyggere bosatt i naboregioner kan nyte godt av en del offentlige tjenester som tilbys der samtidig som de har et lavere skatteinivå. I så fall vil det være nødvendig å kompensere sentrum, enten ved å øke statlige overføringer eller ved at regionene rundt betaler avgift til sentrum.

Generelt sett vil regionalisering av ansvaret for allokering av offentlige utgifter til ulike sektorer og tjenester kunne bidra til at regionen i sterkere grad kan styre den økonomiske utviklingen selv. Regionen kan da allokere midler til endogen utvikling. Slik sett vil regionalisering av utgiftene bidra til en styrking av tilbudsiden i politikken. Om en slik politikk lykkes, vil ressursutnyttelsen i regionen generelt sett øke, og den økonomiske veksten vil være høyere enn den ville vært med en annen organisering.

Sterk regionalisering av finanspolitikken innebærer at regionale myndigheter får ansvaret for å utforme politikken utgifter og inntekter. Hver region står i så fall fritt (begrenset av nasjonale standarder og krav) til å velge størrelsen på offentlig sektor, gjennom å velge et nivå på tjenesteproduksjon og andre utgifter, og et korresponderende skatteinivå. Problemet med sterk regionalisering vil være at fattige regioner, der skattepotensialet er begrenset, enten vil slite med et lavere nivå på utgiftene eller med en høyere skattesats enn rikere regioner. Sentrale myndigheter har i et slikt regime gitt fra seg mye av kontrollen over finanspolitikken, og det er vanskelig for dem å gjennomføre regionalt utjevne tiltak. Sterk regionalisering virker dermed regionalt polariserende. I tillegg innebærer sterk regionalisering i denne forstand at sentrale myndigheter mister kontrollen over finanspolitikken. Dette kan også skape makroøkonomiske problemer for landet som helhet.

## 3 Oppgaveløsning i samferdsel: Regionalt eller nasjonalt?

### 3.1 Hva kjennetegner samferdsel?

Samferdsel skal sikre god tilgjengelighet mellom (og innen) ulike geografiske områder. Et godt og effektivt transportsystem er nødvendig for å sikre arbeidsdeling og muligheter for å utnytte komparative fortrinn og dermed fordelene ved handel. Slik sett er samferdselssektoren, og dermed samferdselspolitikken, avgjørende for produktivitetsutviklingen og den økonomiske veksten i samfunnet. Transport kan, i den forstand, oppfattes som en innsatsfaktor i produksjonen av varer og tjenester.

Samferdsel kan deles i infrastruktur og transport. Økonomisk sett er det flere forhold som, ut fra markedsteoretiske prinsipper, trekker i retning av at samferdsel bør reguleres av det offentlige:

1. Stordriftsfordeler
2. Offentlig gode
3. Indirekte effekter

De store investeringene i infrastruktur tilsier at det er *store faste kostnader* knyttet til transport. Dette kalles ofte for stordriftsfordeler og leder til såkalte naturlige monopoler. Når det foreligger naturlige monopoler, forutsatt at etterspørselen er tilstrekkelig, bør det offentlige regulere dette markedet. Når det gjelder transportinfrastruktur, har vi tradisjon for at investeringer, drift og vedlikehold i hovedsak finansieres over offentlige budsjetter. Det finnes eksempler på mellomformer, der deler av infrastrukturen betales av brukerne (bompenger), eller der det er kryss-subsidiering mellom ulike deler av infrastrukturen (lufthavner). Bruken av infrastrukturen er ofte gratis for brukerne (ikke lufthavner), mens selve transportene finansieres på andre måter, og i all hovedsak av brukerne<sup>3</sup>.

Infrastrukturen har, når den først ligger der, karakter av å være et *offentlig gode*. Med dette mener vi at bruk av godet ikke påvirker andres tilgang til det (ikke-ekskludering), og at det dermed kan brukes fritt. De marginale kostnadene ved en ekstra bruker er små, og en persons bruk påfører ikke andre kostnader før infrastrukturen fylles opp. Da vil de marginale brukerne påføre andre brukere tidskostnader, ved at det blir trengsel og vi får kø. Innenfor økonomisk teori finnes det gode argumenter for at markedet for slike goder bør reguleres av det offentlige, ved at myndighetene bestemmer et tilbud av infrastruktur, samt en prisstruktur for bruk av denne infrastrukturen.

---

<sup>3</sup> Offentlige kjøp av transporttjenester skjer av andre grunner enn at det er stordriftsfordeler i produksjonen

Både infrastruktur og bruk av infrastruktur (dvs transportene) har indirekte effekter. Blant de *positive indirekte effektene* er at en hver transportlenke er en del av et større nettverk og bidrar til økt tilgjengelighet for alle. Alle samferdselssektorer, både infrastruktur og selve transportene, er deler av større nettverk. Det større nettverket strekker seg fra det helt lokale nivået, via det regionale og mellomregionale, til det nasjonale og internasjonale nivået. En markedsbasert tilpasning av gitte lenker til slike nettverk kan føre til for liten kapasitet både for infrastruktur og transport, fordi markedet ikke gir utbygger/tilbyder signaler om betalingsvilligheten eksterne brukere har for eksistensen av lenken. Dette er ett av argumentene for at for eksempel buss-, tog- og flyruter går til faste tider, slik at tilbudet og nettverket eksisterer, selv om det i mange tilfeller kan dreie seg om bedriftsøkonomisk ulønnsomme avganger. Positive eksterne effekter er således et argument for offentlige *tilskudd* til driften av transportruter (kjøp av transporttjenester), og tilsvarende argumenter kan bli ført når det gjelder infrastrukturutvikling og -vedlikehold.

Transport har også *negative eksterne effekter*. De mest vanlige å snakke om er ulike miljøulemper (luftforurensning og støy), trengsel (at hver enkel i sin tilpasning ikke tar hensyn til de tidskostnadene han påfører andre, spesielt i rush-tida) og ulykkeskostnader. Denne typen eksterne effekter tilsier at det offentlige legger en *avgift* på ulike transportter.

### 3.2 Hvem kan ivareta de offentlige oppgavene?

Det er altså en rekke argumenter for at offentlige inngrep i samferdselssektoren kan bidra til høyere samfunnsøkonomisk effektivitet enn en rent markedstilpasset samferdselssektor. I vår sammenheng er spørsmålet om de offentlige inngrepene i dette markedet må styres av staten, eller om det kan ivaretas på lavere forvaltningsnivå: På hvilket forvaltningsnivå vil prioriteringen bli mest effektiv og hvilket forvaltningsnivå vil mest effektivt kunne hente ut stordriftsfordeler, ivareta infrastruktur som et offentlig gode og sikre at de indirekte effektene blir tatt hensyn til på en god måte?

Flere av de offentlige utredningene om regionalpolitikken og oppgavefordelingen mellom stat, kommune og fylke, har tatt utgangspunkt i nærhetsprinsippet. Utredningene forutsetter langt på veg at delegering til lavere forvaltningsnivå – gjerne til regioner – generelt sett er ønskelig for alle politikkområder. Samferdsel trekkes fram som eksempel på et politikkområde som er egnet for delegering til lavere forvaltningsnivå. Dette finner vi i oppgavefordelingsutvalget, distriktskommisjonen og i KS' utredninger om regionalisering. Felles for disse utredningene er at man ikke i særlig grad har drøftet kjennetegn ved selve sektoren og de oppgaver som skal ivaretas innen sektoren.

Det er imidlertid ikke noe entydig svar på slike spørsmål. Svaret har dels å gjøre med hvilke fullmakter lavere forvaltningsnivå får, altså med graden av delegering totalt sett. Man kan i prinsippet tenke seg en utvikling i retning av svært autonome regioner med stor politisk handlefrihet når det gjelder skatter, avgifter og subsidier, og kanskje også når det gjelder utstedelse av forskrifter. I et slikt tilfelle er det ikke noe formelt i veien for at det regionale nivået får ansvaret for store deler av samferdselspolitikken. Likevel gjenstår spørsmålet om hvilket nivå som

mest effektivt vil kunne løse de ulike *oppgavene* i samferdselssektoren. Dette avhenger også i stor grad av hvilke *problemer* som skal løses.

Dersom problemet som eksempel er av nasjonal karakter (positive indirekte nettverkseffekter), taler mye for at sektoren bør reguleres nasjonalt. Hvis nettverkseffekter ikke blir tatt med i betraktning, kan vi risikere at det blir bygget ut for lite infrastruktur og at transporttilbudet blir for lavt i forhold til hva som er samfunnsøkonomisk optimalt. Dersom problemet er av mer regional (eventuelt lokal) karakter, er bildet mer sammensatt og flere argumenter kan trekke i retning av delegert ansvar. Løsning av typiske regionale og lokale problemer, som kapasitetsproblemer på vegene i sentrale strøk i rushtida, bør antakelig utformes i samarbeid mellom flere transportsektorer og i sammenheng med andre politikkområder, som parkeringspolitikk, lokaliseringpolitikk etc. Slike problemer kan antakelig mest effektivt finne sin løsning på lavere forvaltningsnivå. Et alternativ til vegutbygging for å redusere kapasitetsproblemene, kan være høyere rushtidspriser, bedret kollektivtrafikk, færre parkeringsplasser i sentrum etc. Det er nettopp slike problembeskrivelser som er noe av bakgrunnen for at flere tar til orde for delegert ansvar. Man mener det er enklere for lokale eller regionale myndigheter å finne fram til gode og tilpassede løsninger på spesifikke lokale problemer. Selv med en slik problembeskrivelse, kan det likevel være argumenter som trekker i retning av en sentral ansvars plassering. Eksempler på dette er hensynet til det nasjonale nettverket, som må veies opp mot fordelene ved delegert ansvar. Andre eksempler er forurensning, der avgifter i noen regioner kan påføre brukerne der kostnader en ikke har i andre regioner (noe som taler for nasjonal regulering).

Et fullstendig regionalisert ansvar for samferdsel kan føre til at for lite av samfunnets ressurser settes av til samferdselstiltak. Det er i utgangspunktet ingen grunn for regionen til å bygge ut mer infrastruktur eller kjøpe mer transporttjenester enn den har behov for selv. Dette kan føre til at hensynet til nettverkseksternaliteter og naboregionproblemer ikke veier tilstrekkelig tungt for de lokale eller regionale beslutningsfatterne. Slike hensyn kan tilsi sentral kontroll over prioriteringene og ressursbruken. Man må derfor spørre *om det er slik at nasjonale nettverkshensyn tilsier at politikken bør gjennomføres på nasjonalt nivå, selv om oppgaven i seg selv like gjerne kan løses lokalt eller regionalt. Eller er det slik at regionale hensyn og samordningsbehovet regionalt, til tross for mulige naboregionproblemer og nettverkseksternaliteter, tilsier at oppgaven løses desentralt?*

### 3.3 Hvilke hensyn bør vektlegges?

Samferdselssektorene har flere politikkfunksjoner til felles. For det første skal det foretas beslutninger knyttet til utvikling (investeringer), drift og vedlikehold av ny og eksisterende *infrastruktur*. Dette har av mange grunner vært en offentlig oppgave. I tillegg subsidierer myndighetene i mange tilfeller bruk av infrastrukturen, gjennom offentlige kjøp av *transporttjenester*. Investeringer, drift/vedlikehold og offentlige kjøp representerer i den forstand tre fokus i samferdselspolitikken.

For hvert av fokusene i samferdselspolitikken er det flere oppgaver som må ivaretas. Når man skal vurdere hvilket forvaltningsnivå som best kan løse disse oppgavene, kan man legge vekt på ulike hensyn:

- *Nærhetsprinsippet*: Det kan hevdes at oppgavene generelt sett bør løses nærmest mulig dem de gjelder. Dette prinsippet har både en effektivitets-

dimensjon og en demokratidimensjon. Man kan anta at oppgavene kan utføres mest effektivt av de som har lokalkunnskap og som kan tilpasse løsningene til de spesielle problemene eller løsningsalternativene som finnes der problemet oppstår. Samtidig kan man anta at befolkningen generelt sett lettere får innflytelse over politikktutformingen når den plasseres på lavest mulig nivå. Det er også demokratiske argumenter – innen visse grenser – for at de det gjelder skal ha lettere tilgang til innflytelse enn grupper som oppgaveløsningen ikke berører.

- *Effektiv oppgaveløsning:* Oppgaven bør plasseres der den kan løses mest effektivt. Det innebærer at oppgaven og kontrollen over virkemidlene som skal til for å løse den, bør legges til samme nivå. En oppgaveløsning som innebærer bruk av lokale ressurser og lokale virkemidler, kan antakelig mest effektivt løses lokalt. Det vil i mange tilfeller stille seg annerledes for oppgaver som krever nasjonale virkemidler eller hvor flere eller ulike aktører har avgjørende innflytelse over virkemiddelbruken. Hver av samferdselsoppgavene krever også kompetanse og et fagmiljø. Generelt er det slik at jo mer spesialisert kompetanse som kreves, desto mer sentralisert bør oppgaven legges. Spesialisert kompetanse kan være vanskelig å få tak i, slik at det vil være hensiktsmessig å samle den. En oppgaveplassering som tar hensyn til både nærhetsprinsippet og effektiv oppgaveløsning, vil være en plassering i tråd med det som kalles subsidiaritetsprinsippet, det vil si på lavest mulig effektive nivå.
- *Effektiv ressursallokering:* Oppgavene bør legges til det forvaltningsnivået som sikrer en mest mulig samfunnsøkonomisk riktig allokering av samfunnets samlede ressurser. Det er for eksempel uheldig om oppgavene fordeles på en slik måte at det skapes insentiver til å prioritere investeringer høyere enn det som er samfunnsøkonomisk lønnsomt, for eksempel på bekostning av drift og vedlikehold, eller at oppgaveplasseringen i seg selv gir insentiver til systematisk å prioritere vegutbygging framfor kollektivtransport hvis ikke det er målet. Fra storsamfunnets side er det også uheldig om oppgaveplasseringen i seg selv fører til at samferdselssektoren prioriteres høyere eller lavere i forhold til andre sektorer enn det en optimal ressursallokering skulle tilsi. Prioriteringseffektivitet innebærer at ressursene fordeles slik at omfanget, sammensetningen og standarden på de offentlige tjenestene er tilpasset befolkningens preferanser (NOU 2000:22 side 128-129).
- *Ivaretaking av andre hensyn:* Selv om både nærhetsprinsippet og effektiv oppgaveløsning trekker i retning av delegert ansvar, kan andre hensyn likevel tilsi at oppgaven plasseres på høyere nivå. Behovet for å internalisere eksterne effekter er et slikt hensyn, og vi har tidligere nevnt forurensing, trengsel og ulykkeskostnader som eksempler på dette. Hensynet til fordelingseffekter og faren for at det oppstår uintenderte nettverkseffekter kan også tale for en plassering av oppgaven på et høyere nivå enn det oppgaven og problemet i seg selv kanskje kan tilsi. Behov for samordning og koordinering – enten mellom ulike forvaltningsnivå (vertikal samordning) eller samordning av ulike politikkområder innenfor samme geografiske område (horisontal samordning) – vil spille inn i vurderingen av hva som er et tilstrekkelig høyt nivå for oppgaveplasseringen. Oppgaver som krever koordinering og der kontaktflatene mellom dem er store, bør legges til *samme* organ (NOU 2000:22 side

75-78). Behovet for å se arealplanlegging og transport i sammenheng trekker i retning av at oppgavene plasseres der ansvaret for arealplanleggingen ligger.

- *Behov for skjønnsutøvelse*: Oppgaveløsning som krever utstrakt bruk av skjønn bør legges til politisk styrte eller oppnevnte organer. Oppgavefordelingsutvalget (NOU 2000:22) framfører at det er graden av skjønn og i hvilken grad det er behov for regional tilpasning og differensiering av politikken som bør avgjøre om oppgaven skal ivaretas av et regionalt folkevalgt eller regionalt statlig organ. I de tilfellene der oppgaven i stor grad er regelstyrt, der det er behov for standardisering og der det er ønskelig med nasjonal helhet, bør oppgaven legges til et statlig organ. (NOU 2000:22 side 75-78).

### 3.4 Ulike hensyn må veies mot hverandre

Det er betydelige forskjeller i transportstrømmene mellom gods- og persontransporten og mellom de ulike transportformene. Den typiske persontransporten foregår innenfor eller mellom kommuner og innenfor byregioner. Godstransporten foregår innenfor et regionalt funksjonelt område som er under stadig økning i utstrekning, i den forstand at tilgjengeligheten stadig bedres og transportkostnadene som andel av totale produksjonskostnader reduseres. Jernbanen har en mer regional funksjon for persontransport enn bil, buss og trikk, selv om jernbanen også har viktige lokale funksjoner, blant annet i Oslo-området. Fly har derimot i hovedsak nasjonale funksjoner, med unntak av kortbanefly, som også har regionale funksjoner.

Når oppgaveplasseringen skal vurderes, vil man gjerne måtte veie de ulike hensynene mot hverandre. Selv om det er sammenfall mellom det geografiske nedslagsfeltet til oppgaven og den geografiske avgrensingen av organets myndighetsområde (for eksempel lokal transport – lokalt ansvar), må man vurdere organets økonomiske og faglige forutsetninger for å løse oppgavene – altså i tråd med *subsidiaritetsprinsippet*.

Hensynet til *prioriteringseffektivitet* – det vil si at for eksempel samferdselstiltak blir vurdert opp mot tiltak i andre sektorer – kan trekke i retning av delegering eller desentralisering av ansvar, mens hensynet til *kostnadseffektivitet* i noen sammenhenger kan trekke i retning av at oppgaven løses på et høyere nivå. Hensynet til *resultateffektivitet* – at oppgaven løses slik at målene for politikkområdet blir oppnådd mest mulig effektivt – kan også tale for at oppgavene løses på et høyere nivå hvis det er nødvendig for å ivareta sentrale nasjonale målsettinger, som miljø, trafikksikkerhet og geografisk fordeling og for å sikre oppbygging og ivaretaking av nasjonale kompetansemiljøer.

Offentlige kjøp av transporttjenester skjer ved at det offentlige, eller et offentlig selskap som har fått ansvaret for dette, lyser ut tilbud på gitte ruter og med gitte betingelser knyttet til transporttilbudet. Behov for kjennskap til markedet kan trekke i retning av desentralisering av bestilleroppgavene til lavest mulig nivå. Forekomsten av asymmetrisk informasjon og samdriftsfordeler i kjøpsforhandlingene kan bety at ansvaret for kjøp bør ligge sentralt. Også ved offentlig kjøp av transporttjenester kan kompleksiteten og forekomsten av asymmetrisk informasjon variere mellom transportformene. Man kan anta at forhandling med nasjonale

eller internasjonale flyselskaper og jernbaneselskaper vil være mer komplekst enn forhandlinger med busselskaper om det fylkeskommunale busstilbudet.

Oppgavenes *kompleksitet* og *kompetansekrav* vil dermed være sentrale for en vurdering av hvor ansvaret skal plasseres. Man må vurdere faren for asymmetrisk informasjon, økte transaksjonskostnader, muligheten for suboptimalisering og eventuelle stordriftsfordeler ved utføringen av den enkelte oppgaven.

Splitting av prioriteringsansvaret og finansieringsansvaret kan skape særlige problemer og åpne for uheldige spillsituasjoner. Når staten har finansieringsansvaret for infrastrukturinvesteringer på riksvegnettet, mens fylkeskommunene må dekke tilskudd til kollektivtransporten og investering på fylkesvegnettet innen egne budsjetttrammer, vil fylkeskommunene komme til å prioritere investeringer i infrastruktur på riksvegnettet framfor øvrige samferdselsoppgaver. Dette trekker i retning av at den som skal ha ansvaret for prioriteringene, også bør være den som har det faktiske ansvaret for å sette av tilstrekkelige økonomiske midler til oppgavene, og som i tillegg bør stilles til ansvar for de resultatene som oppnås. Ordningen med at fylkeskommunene skal ha avgjørende innflytelse på prioriteringene på det øvrige riksvegnettet kan ses som et brudd med denne ”regelen”.

Reformene som er gjennomført i offentlig sektor de senere årene, har tatt sikte på å rendyrke de ulike rollene og trinnene i produksjonsprosessen. Dette åpner i større grad for at oppgaver kan splittes opp og skilles ut. Dette vil kunne gjelde både for investering og drift av infrastrukturen og for transporttjenestene. For lufthavnene kan det være mulig å tenke seg at ansvaret for oppgaver som er sentrale for å ivareta sikkerheten, kan skilles fra ansvaret for investering og drift av terminalbygninger og tilleggende tjenester. Det samme gjelder stasjonsområdene på jernbanen, som i prinsippet kan legges til et annet forvaltningsnivå enn ansvaret for drift og vedlikehold av kjørevegen for jernbanen. Når man skal vurdere oppgavens kompleksitet og hvilke kompetansekrav som må oppfylles for å løse den, må man også ta hensyn til om oppgaven er delt opp eller naturlig kan splittes opp i ulike deloppgaver som kan legges til ulike myndigheter og til ulike forvaltningsnivå eller om tjenesten kan kjøpes i markedet.

### 3.5 Hvilke samferdselsoppgaver skal ivaretas?

I denne rapporten tar vi utgangspunkt i de oppgavene som samferdselssektoren skal ivareta. De transportformene som vurderes er vegtrafikk, luftfart, jernbanetransport og kollektivtrafikk for øvrig.

Vi kan dele inn produksjonsprosessen for infrastruktur og transporttjenester i *gjennomføring / produksjon, kontroll / tilsyn, planlegging, bestilling, prioritering og finansiering*.

#### 3.5.1 Avgrensning

##### *Produksjon*

Det meste av gjennomføringen eller produksjonen av infrastruktur og transporttjenester er i dag skilt ut fra offentlig sektor og ivaretas av markedsaktører – enten



de er private eller offentlig eide, slik som Mesta A/S, Avinor A/S eller NSB A/S. Produksjon blir derfor holdt utenfor oppgavevurderingen. Utskilling og konkurranseutsetting av produksjonsoppgavene har likevel en innvirkning på de øvrige oppgavene. Dette gjelder særlig for bestillerrollen. Kjøp i et konkurransemarked aktualiserer problemet med asymmetrisk informasjon og transaksjonskostnader. Offentlig myndighet blir stilt overfor andre kompetansekrav enn før.

### *Tilsyn*

Vi har også valgt å holde tilsynsoppgavene utenfor. Vi anser det som lite aktuelt å vurdere regionalisering eller annen desentralisering av Luftfartstilsynet og Jernbanetilsynet. Tilsynenes oppgaver er regelstyrte og skal ikke innebære bruk av skjønn. Man oppnår derfor lite ved å plassere disse oppgavene til et folkevalgt politisk organ, enten det er statlig eller regionalt. Man ønsker heller ikke ulik regelhåndheving i ulike deler av landet. Vi kan derfor ikke se noen argumenter for å delegerer eller desentralisere disse oppgavene.

Statens vegvesen har tilsynsoppgaver, som teknisk kontroll av kjøretøyenes tilstand og bruk, tilsyn med føreopplæringen og godkjenning av bilførere. Dette omfatter også kontroll av aksellast og totallast for tunge kjøretøyer. Disse oppgavene er regelhåndtering og ikke skjønnsutøving. Dette taler for at oppgavene ikke plasseres under et folkevalgt organ, og de faller slik sett i samme kategori som tilsynsoppgavene innen de øvrige transportformene. I dag utføres disse tilsynsoppgavene av trafikkstasjonene under vegvesenets distrikter (laveste organisasjonsnivå innen Statens vegvesen). Argumentet for en slik plassering er nærhet til kundene og dermed bedre forutsetninger for god service til brukerne. Man har altså valgt en desentral statlig oppgaveløsning. Disse oppgavene er av en annen karakter enn de øvrige i ”produksjonskjeden” og kan derfor vurderes isolert fra de andre.

Holler-utvalget (NOU 1993:23) regnet kontroll av kjøretøy i hall som en produksjonsoppgave og ikke en myndighetsoppgave. Det kan derfor framføres argumenter for at kontroll av kjøretøy i hall bør skilles ut regnskapsmessig, på samme måte som den øvrige produksjonsvirksomheten (nå Mesta A/S).

Siden da er det blitt innført såkalte EU-kontroller som nå også kan utføres av autoriserte bilverksteder. I Danmark har Transport- og Energiministeriet solgt Statens Bilinspektion til et privat spansk firma, som driver kjøretøykontroll i en rekke land. Dette innebærer en utvikling i retning av utskilling ut kjøretøykontrollen fra statens myndighetsområde og over til rene markedsløsninger. Vi finner ingen grunn til en ytterligere vurdering av plasseringen av tilsynsoppgavene innen vegsektoren.

### **3.5.2 Planlegging**

I transportsektoren omfatter planleggingsbegrepet den overordnede langtidsplanleggingen som munner ut i stortingsbehandlingen av Nasjonal transportplan og senere i handlingsprogram for de enkelte transportetatene, den fysiske planleggingen av investeringsprosjekter eller utbedringer av eksisterende anlegg og de viktigste planformene etter plan- og bygningsloven, nemlig fylkesplaner, kommuneplaner og reguleringsplaner.

Det vil føre for langt å gå i detalj om de ulike planleggingsformene. Den planleggingen som dreier seg om en politisk prioritering av ressursene som skal settes av til samferdselssektoren, hvordan de skal fordeles mellom transportformene og hvilke konkrete prosjekter som skal prioriteres – altså planleggingen som i stor grad er knyttet opp til Nasjonal transportplan – vil i fortsettelsen bli behandlet som et spørsmål om prioritering.

Det er – eller skal være – en tett kopling mellom den fysiske planleggingen av konkrete prosjekter og arealplanleggingen i kommuner og fylkeskommuner. De statlige transportetatene sitter på den planfaglige kompetansen når det gjelder den fysiske planleggingen av konkrete prosjekter. All planlegging av transportinfrastruktur skal imidlertid skje etter bestemmelsene i plan- og bygningsloven (pbl). Det innebærer at infrastrukturprosjekter skal innpasses i kommunedelplaner og omfattes av en reguleringsplan. Som hovedregel bør det foreligge en plan for prosjektet (for eksempel kommunedelplan) før et prosjekt kan spilles inn til behandling i forbindelse med utarbeiding av Nasjonal transportplan.

Den fysiske planleggingskompetansen for infrastrukturprosjekter er dermed delt mellom kommunene på den ene siden (arealplanleggingen) og de statlige transportetatene (prosjektplanleggingen) på den andre. Planleggingshierarkiet er bygget opp slik at det skal legges til rette for en samordnet areal- og transportplanlegging. Det er kommunene som har ansvaret for arealplanlegging og fatter vedtak om arealplaner etter plan- og bygningsloven. Transportetatene har innsigelsesrett og kan påklage de kommunale avgjørelsene til staten, ved Miljøverndepartementet. Transportetatene har likevel initiativrett og kan styre prosessen med kommunedelplaner og reguleringsplaner for sine prosjekter. I tilfeller der det oppstår konflikt mellom de statlige etatene og kommunene, har staten også mulighet til å gjennomføre en statlig reguleringsplan – altså overstyre kommunene. Dette instituttet ble brukt i forbindelse med utbyggingen av Gardermoen og var et aktuelt virkemiddel i forbindelse med diskusjonen om ny E 18 i bru gjennom Drammen.

Selv om det offentlige har ansvaret for selve planleggingsprosessen, vil en rekke planleggingsoppgaver og analyser utføres av private aktører. Konsulentfirmaer og forskningsinstitutter leverer utredninger som brukes i samferdselsplanlegging på ulike geografiske nivåer. Dette innebærer at det finnes kompetente planleggingsmiljøer både utenfor og innenfor offentlig sektor.

### 3.5.3 Bestillerrollen

Den fysiske og konkrete planleggingen av samferdselstiltak henger tett sammen med bestillerrollen. For veginfrastrukturens vedkommende er det Statens vegvesen som ivaretar bestillerrollen – eventuelt også på oppdrag fra kommuner og fylker når det gjelder kommunale og fylkeskommunale veger. Dette gjelder både for investering og drift/vedlikehold. Det samme er situasjonen for de to andre transportetatene, med den forskjellen at de ikke har kommuner og fylker som ”oppdragsgivere”.

For kjøp av transporttjenester er situasjonen annerledes. For jernbanetransport og luftfart ivaretas bestillerrollen av Samferdselsdepartementet. Offentlig kjøp av den øvrige kollektivtransporten er hovedsakelig et fylkeskommunalt ansvar og dreier seg om bussruter, skoleskyss, trikk og T-bane. Som vi vil komme tilbake til i

kapittel 4.5 som omhandler kollektivtrafikken, varierer det mellom fylkene hvordan de har valgt å løse sin bestilleroppgave. Noen fylker overlater for eksempel planlegging av rutetilbudet til operatørene, mens andre lar spesifikasjon av tilbudet inngå i anbudskravene. Dess mer kompleks bestillingsrollen blir, jo flere fordeler kan det være å samle kompetansen på ett (overordnet) nivå. På den andre siden vil et desentralt bestilleransvar kunne dra nytte av nærhet til markedet og kjennskap til det fysiske området hvor transporten foregår.

### 3.5.4 Finansiering

Inntektene til offentlig sektor bestemmes ut fra et nasjonalt regelverk for skattlegging. Sentrale myndigheter er tillagt rettigheten til å skattlegge, mens både det regionale og det lokale nivået har fått delegert rettigheter til å skattlegge sine innbyggere. Skatt pluss rammeoverføringer fra staten utgjør fylkenes og kommunenes frie inntekter. Kommuner og fylkeskommuner står fritt til å prioritere bruken av disse innenfor de oppgavene som er tillagt det aktuelle nivået. Rammetilskuddet skal bidra til dels å jevne ut utgiftsforskjeller, dels inntektsforskjeller, mellom kommunene. Tilskuddet virker altså *utjevne*, og det er samtidig *ekspansivt* siden staten tilfører alle norske kommuner og fylker ressurser over statsbudsjettet. Med *rammetilskudd* menes at staten har samlet en lang rekke tilskudd i en pott, som kommunene og fylkeskommunene selv har politisk råderett over, framfor å fordele øremerkede tilskudd til ulike aktiviteter. Potten er hentet fra flere departementers budsjetter. Det betyr for eksempel at statlige midler som i utgangspunktet var tenkt brukt på kommunale veger og fylkesveger gis som en del av denne potten. Staten bestemmer konkret hvor mye som tildeles hver kommune og hvert fylke, som selv bestemmer hvordan disse inntektene<sup>4</sup> skal disponeres og hvilke utgiftskategorier som skal prioriteres.

Finansieringen av investeringer, drift og vedlikehold av infrastruktur skjer hovedsakelig over offentlige budsjetter. Det er likevel et stort innslag av brukerfinansiering av transportinfrastrukturen. Godstransport på jernbane betaler kjørevegsavgift. Brukerfinansieringen av veginvesteringer (bompenger) har økt over mange år. En femdel av de samlede bevilgningene til utbygging, drift og vedlikehold av riksvegnettet kom i 2003 fra ulike former for bompengefinansiering. Halvparten av dette er knyttet til fergeavløsningsprosjekter. Infrastrukturen for luftfarten er fullt ut brukerfinansiert, med unntak av 40 millioner som i 2005 ble gitt over statsbudsjettet. Samferdselsdepartementet fastlegger luftfartsavgiftene, som utgjør to tredeler av Avinors inntekter. En tredel av Avinor A/S sine inntekter kommer fra de kommersielle tjenestene tilknyttet flyplassene, hovedsakelig parkeringsvirksomhet, utleie av arealer og avgiftsfritt salg på de største flyplassene.

Økt innslag av brukerfinansiering innebærer økt markedsretting av finansieringen av infrastruktur. Det betyr også at transportetterspørselen får økt betydning som finansieringsgrunnlag for investeringer i infrastruktur. Finansiering av persontransporttjenester skjer delvis gjennom brukerbetaling (billettinntekter) og delvis gjennom offentlige kjøp på de strekningene der markedet ikke gir grunnlag for kommersiell drift. Dette gjelder lokale buss- og båtruter, Hurtigruta, person-

---

<sup>4</sup> I tillegg mottar fylker og kommuner øremerkede tilskudd fra staten på en del "viktige samfunnsområder".

transport på tog, regionale flyruter, trikk og T-bane. Ekspressbussruter over lengre avstander finansieres hovedsakelig med billettinntekter (det er unntak for Sogn og Fjordane og Oppland, hvor fylkeskommunene kjøper transporttjenester på visse strekk).

Finansiering av lokal kollektivtransport skjer hovedsakelig over det fylkeskommunale rammetilskuddet – altså fylkeskommunenes frie inntekter. De fylkeskommunale og kommunale rammetilskuddene finansierer også de fylkeskommunale og kommunale vegene.

### 3.5.5 Prioritering

Det er en politisk oppgave å prioritere mellom ulike anvendelser av offentlige ressurser. Dette gjelder i vid forstand og innebærer blant annet at samferdselspolitikken er ett av mange områder det skal prioriteres mellom. Gitt allokering av ressurser til samferdselspolitikken, er det også en politisk oppgave å prioritere mellom ulike anvendelser av de offentlige samferdselsressursene – enten det gjelder investeringer eller drift og vedlikehold, mellom de ulike transportformene, mellom ulike geografiske områder og størrelsen på offentlige kjøp av transporttjenester.

På overordnet nivå gir Nasjonal transportplan uttrykk for de politiske prioriteringene av og innen transportsektoren. Hovedmålene for samferdselspolitikken er i NTP 2006-2015:

- Økt trafiksikkerhet, spesielt på vegene.
- Mer miljøvennlig bytransport, gjennom redusert avhengighet av privatbil og økt bruk av kollektivtransport.
- Bedret tilgjengelighet mellom og innenfor regioner.
- Et mer effektivt transportsystem.
- Økt mobilitet for bevegelseshemmede.

Nasjonal transportplan inneholder også de økonomiske planrammene for tiårsperioden og beskriver hvilke større investeringsprosjekter som er planlagt for veg og jernbane, planlagt fylkesfordeling av midler til øvrige riksveger samt til særskilte tiltak i vegsektoren (for eksempel rassikring) og de økonomiske rammene for offentlig kjøp av transporttjenester og ulike tilskuddsordninger til lokal kollektivtransport. Nasjonal transportplan inneholder også en omtale av havnestrukturen og lufthavnstrukturen. Den endelige ressursallokeringen skjer i de årlige budsjettene. Det er imidlertid opp til styret i Avinor A/S å foreta ressursallokeringen for luftfartens del, mens selve lufthavnstrukturen – hvilke flyplasser som skal opprettholdes eller legges ned – bestemmes av Stortinget.

For veg og bane prioriterer altså Stortinget investeringene på stamvegnettet, enkelte større investeringsprosjekter på det øvrige riksvegnettet og på jernbanelinjen. Øvrige investeringsprioriteringer skjer i forbindelse med utarbeidingen av de etatsvise handlingsprogrammene. I denne prosessen skal fylkeskommunene trekkes med. Fylkeskommunene skal ha avgjørende innflytelse på prioriteringene på det øvrige riksvegnettet innenfor de fylkesfordelte rammene som er fastlagt i Stortinget.

Bompengeprosjekter og ulike former for bompengepakker eller storbypakker (for eksempel Oslopakkene, Bergensprogrammet) godkjennes av Stortinget i form av egne proposisjoner.

Fylkeskommunene og kommunene avgjør selv prioriteringen av investering og drift og vedlikehold på de fylkeskommunale og kommunale vegene og av lokal kollektivtransport.

## 4 Gjennomgang sektor for sektor

### 4.1 Innledning

I dette kapitlet vil vi gå gjennom vegsektoren, luftfart, jernbane og kollektivtransport for øvrig. Hver av sektorgjennomgangene starter med en kort beskrivelse av hvordan markedet for denne transporten ser ut – det vil si hvilket kundegrunnlag som er det dominerende og hvordan konkurranseflatene med andre transportmidler ser ut. Hovedspørsmålet her er om det er sammenfall mellom transportens geografiske nedslagsfelt og det organet som er tillagt myndighet i forhold til transportformen.

Deretter vil vi se på forholdet mellom finansieringsansvar og prioriteringsansvar. Utgangspunktet er at ansvaret for å prioritere og for å finansiere bør ligge på samme sted, jmfør kapittel 3.3, for å unngå spillsituasjoner mellom forvaltningsnivåene og at samferdsel enten blir lavere eller høyere prioritert enn det som kan være optimalt.

Som nevnt foran, blir planleggingen som skjer i tilknytning til NTP i vår sammenheng sett på som et ledd i prioriteringsprosessen og blir behandlet som det. Det gjelder både infrastrukturtiltak og prosessene knyttet til offentlig kjøp av transporttjenester. Under stikkordet planlegging, behandler vi altså den mer fysiske planleggingen av infrastrukturtiltak. Vi anser det som uaktuelt å skulle skille prosjektering og prosjektplanlegging eller bestillingsfunksjonen for slik planlegging, fra myndighetsoppgavene i Statens vegvesen, Jernbaneverket og Avinor A/S. Infrastrukturplanlegging og -prosjektering griper likevel dypt inn i den øvrige arealplanleggingen som ligger til kommuner og fylkeskommuner. Vi vil gi en framstilling av transport- og arealplanleggingen i kommuner og fylker i en egen del som også omhandler kollektivtransporten og særskilte storbyutfordringer.

Gjennomgangen av vegsektoren er atskillig mer omfattende enn for de andre transportformene. Det skyldes også at vegsektoren er størst, og at oppgaveløsningen innen vegsektoren omfatter flere aktører enn de tilsvarende prosessene for de andre samferdselsetatene. Studier av Stortingets behandling av Nasjonal transportplan (Ravlum og Stenstadvold 1997, Ravlum og Stenstadvold 2001 og Ravlum og Sørensen 2005) viser også at det først og fremst er innen vegsektoren at de politiske partiene vurderer alternativer til dagens ansvars plassering.

### 4.2 Vegsektoren

#### 4.2.1 Markedet for vegtransport

Persontransport på veg er hovedsakelig korte reiser. Hele 71 % av reisene er 10 km eller kortere og kun 1 % av reisene er lenger enn 100 km (Lian 2002).

*Personreiser med bil 2001. Prosent av turer og personkilometer.*

| Turlengde (km) | Andel turer | Andel i personkilometer |
|----------------|-------------|-------------------------|
| 0-10           | 71          | 27                      |
| 11-50          | 25          | 36                      |
| 51-100         | 3           | 19                      |
| >100           | 1           | 18                      |
| <b>Totalt</b>  | <b>100</b>  | <b>100</b>              |

TØI-rapport 804/2005

Dette innebærer også at de fleste personreisene med bil finner sted innenfor kommunegrensene. Relativt få reiser krysser kommunegrensene, og enda færre krysser fylkesgrensene. Funksjonelle regioner, som arbeidsmarkedsregioner (pendling), serviceregioner (handel) og byregioner (som omfatter arbeid, handel og bolig) reflekterer reisemønsteret mer enn kommune- og fylkesgrenser gjør.

Det er spesielt rundt Oslo-området at *arbeidsmarkedet* har en mye større utstrekning enn fylkesinndelingen. Her inngår kommuner fra seks fylker i pendlingsområdet. Intercity-området fungerer som ett arbeidsmarked for spesialisert arbeidskraft. I landet forøvrig er det kun overlapp mellom arbeidsmarkedsregionen og fylkesgrensene i enkelttilfeller hvor byer ligger nær fylkesgrensen. Dette gjelder Hønefoss, Drammen, Kristiansand og Haugesund. Det normale i Norge er at fylkene er langt større enn de funksjonelle byområdene.

Det at reisene i hovedsak er lokale betyr imidlertid ikke at personbilen ikke spiller en rolle også på lengre reiser. På mellomlange reiser mellom 10 og 30 mil har bilen 83 % av markedet, mens den på lange reiser over 30 mil har 40 % av markedet. På mellomlange reiser er tog og buss viktigste konkurrent, mens på lange reiser er flyet viktigst (Lian 2002). Da alternativene til bil er best utbygd nær store byer, er det også her konkurransen fra tog og buss er sterkest.

Når det gjelder *godstransporter med lastebil* gir Lastebiltellingene (Statistisk sentralbyrå 2001) informasjon om transportavstander. Av de 222 millioner tonn gods som i 2001 ble fraktet på bil innenlands, gikk 38 % kortere enn 10 km, 46 % ble fraktet 10-99 km, mens 16 % ble fraktet 10 mil eller mer. I tillegg kommer 4 mill tonn i internasjonale transportere med lastebil. I motsetning til personbiltransportene som i hovedsak har en lokal karakter, har lastebiltransportene i større grad en regional karakter. Transportlengdene med lastebil er økende fordi lastebilene vinner markedsandeler fra sjø- og banetransport på stadig lengre transportavstander. Godstrafikken er i ferd med å bli stadig mer regionalt og nasjonalt orientert. Dette gjelder i særlig grad godstrafikk på veg, med særlig sterk vekst på lange avstander. En viktig del av godstrafikken er likevel lokal distribusjonskjøring.

#### 4.2.2 Hvem har ansvar for infrastruktur på veg?

Samferdselsdepartementet (SD) har delegert ansvaret for vegspørsmål til Statens vegvesen (SVV). SVV består av Vegdirektoratet, som har det overordnede ansvaret for den statlige delen av vegnettet, og fem regionale vegkontorer. De regionale kontorene har ansvaret for strategisk planlegging, styring, ressursdisponering og fellesoppgaver for hele regionen, innenfor de rammene som er lagt i budsjetter,

tildelingsbrev og andre styringsdokumenter. I tillegg ivaretar regionkontorene kontakten med fylkene. Hver region er igjen delt i et antall distrikter, og det er til sammen 30 distrikter i Norge. Distriktskontorene ivaretar vegvesenets lokale oppgaver, i forhold til kommuner, lokale brukere og publikum.

Statens vegvesen er altså en statlig etat, med regionale og lokale kontorer. I saker som angår fylkesveger, er vegkontorene underlagt fylkeskommunene. De fleste fylkeskommuner har også egne samferdselsetater.

Vegnettet i Norge er delt inn i tre kategorier: Riksveger, fylkeskommunale veger og kommunale veger.

*Riksvegene* utgjør ca 30 prosent av det offentlige vegnettet i Norge. Det er delt i to kategorier, stamveger og øvrige riksveger. *Stamvegnettet* utgjør ca 30 prosent av riksvegnettet. Stamvegene danner det overordnede vegnettet, som forbinder landsdelene og utgjør de viktigste forbindelsene til utlandet. Planansvaret for stamvegnettet er lagt til Vegdirektoratet sentralt, og forslag til strekningsvise tiltak på stamvegnettet fremmes i stortingsmeldingene om Nasjonal transportplan. Det *øvrige riksvegnettet* tjener i stor grad regionale funksjoner, men har også lokale funksjoner, i tillegg til at det er koplet til stamvegnettet. Ansvar for planlegging og utarbeidelse av handlingsprogram for denne delen av vegnettet er tillagt de fem regionale vegkontorene. Fylkeskommunene skal ha avgjørende innflytelse på prioriteringene på det øvrige riksvegnettet, innenfor de fylkesfordelte rammene som er fastlagt av Stortinget.

*Fylkesvegnettet* er fylkeskommunenes politiske og økonomiske ansvar. De regionale vegkontorene i SVV ivaretar de praktiske oppgavene knyttet til fylkesvegene. Til sammen utgjør fylkesvegene omtrent 29 prosent av det offentlige vegnettet.

*Kommunale veger* er kommunenes ansvar. 41 prosent av det offentlige vegnettet er kommunalt.

De tre vegklassene samsvarer altså med den administrative inndelingen av offentlig sektor. Ansvar for de ulike vegklassene ligger til det tilsvarende administrative nivået, selv om fylkeskommunene har avgjørende innflytelse også på prioriteringene av de øvrige riksvegene.

Statens vegvesen, inkludert region- og distriktskontorene, har sammen med kommunene og fylkeskommunene ansvaret for planlegging, bygging og vedlikehold av vegene. Verken SVV, kommuner eller fylkeskommuner utfører lenger større utbyggings- og vedlikeholdsoppdrag selv. Dette utføres av ulike leverandører, herunder Mesta AS, som tidligere var en del av SVV.

Mens Statens vegvesen tidligere hadde produksjonskompetanse, har man nå behov for innkjøpskompetanse. Det offentliges rolle er i dag mer preget av byggherreansvar og bestillerrollen, samt ansvaret for finansiering av vegnettet og prioritering av ulike tiltak. Etaten besitter fortsatt planleggingskompetanse, men en god del konkret planlegging skjer gjennom innkjøp i konsulentmarkedet.

### 4.2.3 Prioritering og finansiering

Ansvar for å prioritere og å finansiere oppgaver knyttet til vegsektoren er tillagt vegholder, det vil si henholdsvis staten, fylkeskommunen og kommunen. Vegholderansvaret omfatter prioritering og finansiering av investeringer, drift og ved-



likehold og dermed ivaretagning av byggherre- og bestillerrollen. I prinsippet betyr dette at staten har delegert prioriteringsoppgavene for deler av vegnettet til kommuner og fylkeskommuner. Vi har, i tråd med det som er vanlig innenfor kommunaløkonomi, skilt mellom øremerkede og frie kommunale og fylkeskommunale midler. De *frie midlene* består av skatt og rammetilskudd og kan nyttes fritt av kommuner og fylkeskommuner. Rammetilskuddet må derfor oppfattes som inntekter kommunene og fylkeskommunene selv har prioriteringsrett over. Fylkeskommunene og kommunene har, gjennom de frie inntektene, et finansieringsansvar for de vegene der de selv er vegholder.

#### *Alternativ finansiering av vegprosjekter*

De seinere åra har kostnadene knyttet til vegutbygging i økende grad blitt overført fra offentlig sektor til brukerne gjennom ulike former for bompenger. Dette kan betraktes som en særskilt skattlegging av bruken av denne infrastrukturen, med hjemmel i egne Stortingsvedtak (proposisjoner) og i vegtrafikkloven, og rokker slik sett ikke ved prinsippene for fordeling av ansvaret for finansiering eller prioritering mellom de ulike forvaltningsnivåene.

I det første OPS-prosjektet i Norge (Klett – Bårdshaug) er den private utbyggeren ansvarlig for å prosjektere, finansiere og bygge strekningen, samt å drifte og vedlikeholde vegen i 25 år. I følge Samferdselsdepartementet (2004:61) er erfaringene fra prosjektet Klett – Bårdshaug at OPS-prosjekter gir en tidligere ferdigstilling av prosjektene, som innebærer at samfunnet oppnår gevinstene ved prosjektet tidligere enn det ellers ville gjort. OPS-prosjekter gir en høyere leveringssikkerhet i og med at den offentlige betalingen av prosjekter først begynner når vegen har åpnet. Vedlikeholdskravene er fastlagt i kontrakten, noe som betyr at kvaliteten på vedlikeholdet ikke er avhengig av offentlige bevilgninger. I tillegg innebærer OPS at risikoen ved prosjektet overføres fra det offentlige til den private utbyggeren. I følge departementet må likevel disse fordelene veies opp mot ulempene i form av blant annet høyere finanskostnader, økte framtidige budsjettbindinger og mer kompliserte kontrakter (Samferdselsdepartementet 2004:62)

Både brukerbetaling og ulike former for OPS kan påvirke prioriteringene innenfor vegsektoren og prioriteringene av veginvesteringer i forhold til andre samfunnsformål. Disse finansieringsformene kan innebære at en større del av samfunnets ressurser kanaliseres til veginvesteringer enn det som ville skjedd under en normal behandling i statsbudsjettet. Vegbudsjettet har dermed funnet en finansieringslücke, der det samlede investeringsnivået unnslipper en vurdering etter prinsippene for prioriteringseffektivitet. Bompengefinansiering er dessuten egnet kun på strekninger der betalingsvilligheten eller trafikkgrunnlaget er så stort at avvísningseffekten ikke river bort finansieringsgrunnlaget. På grunn av stort trafikkgrunnlag, og dermed store antatte tidsgevinster ved prosjektet, vil ofte nyttekostnadsbrøken for slike prosjekter være større enn en del andre investeringsalternativer på vegnettet. Dersom dette er rett, kan man hevde at den samfunnsøkonomiske gevinsten med en slik prioritering er positiv. Den endelige prioriteringen mellom investeringsprosjekter skjer gjennom politiske beslutninger, der nyttekostnadsbrøken er en del av prioriteringsgrunnlaget. Ofte vil den endelige prioriteringsrekkefølgen ikke være i samsvar med den rekkefølgen en ville fått dersom det utelukkende var nyttekostnadsbrøkens størrelse som ble lagt til grunn (Nyborg og Spangen 1996, Ravlum og Sørensen 2005). OPS- og

bompengeprojektene har dermed også funnet en ”politisk luke”, som innebærer at de kommer før i den politiske prioriteringskøen enn de kanskje ellers ville gjort. Mange av bompengeprojektene har også en betydelig statlig finansieringsandel (opptil 50 prosent)<sup>5</sup>. Realisering av disse prosjektene skjer derfor også på bekostning av en alternativ bruk av de statlige midlene.

### *Vegholderansvar og vegklassifisering*

Sammenliknet med andre land i Europa har Norge en svært sentralisert vegforvaltning, med ansvaret for hele 30 prosent av det samlede vegnettet tillagt staten. Til sammenlikning varierer andelen i EU-15 mellom 2 og 23 prosent. Norge har altså en mer sentralisert forvaltning enn alle de gamle EU-landene. Både Danmark og Sverige har en liten andel av vegholderansvaret lagt til nasjonalt nivå, henholdsvis 2 og 7 prosent (Trafikministeriet 2003).

Det relativt sentraliserte vegholderansvaret i Norge kan skyldes flere forhold. Ett kan være at Norge er relativt langstrakt og spredtbygd, og at antall kilometer som utgjør deler av det nasjonale nettet dermed blir større – også som andel av det totale vegnettet. Med en stor andel riksveger, faller en større andel av finansieringsansvaret på staten. Et ønske om en viss fordeling av finansieringsbyrden mellom staten og lavere forvaltningsnivå, kan dermed også være en begrunnelse for den relativt store andelen riksveger. Det kan altså være at man i Norge har ment at staten skal bære en større del av finansieringsansvaret enn det andre land har kommet fram til.

Selve klassifiseringen av vegen innebærer også at det blir stilt visse standardkrav til vegutformingen. Det er definert en høyere akseptabel standard på riksvegene enn på fylkesvegene. Sett fra en fylkeskommunes side og innbyggerne der, er det dermed svært ”lønnsomt” å få klassifisert en veg som riksveg framfor fylkesveg. Med riksvegklassifiseringen følger penger fra staten og høyere vegstandard<sup>6</sup>.

Gitt at det ikke dreier seg om stamveg, har fylkeskommunene avgjørende innflytelse på prioriteringene innenfor den fylkesfordelte rammen til riksvegene. Stortinget tar bare stilling til hvor mye som totalt skal brukes på øvrige riksveger i de enkelte fylkene. Fordelingen av midlene skjer i forbindelse med utarbeiding av de fylkesvise handlingsprogrammene til Statens vegvesen. Her skal fylkeskommunene ha avgjørende innflytelse. Fylkeskommunen ”får” dermed både innflytelse, penger og høy standard når ”deres” veger klassifiseres som riksveger.

### *Prioritering og planlegging*

Prioriteringene av tiltak innen vegsektoren er i stor grad en nedenfra og opp-prosess. Arbeidet med de rullerende nasjonale transportplanene er omfattende prosesser som strekker seg over flere år. Fylkeskommunene og de større byområdene gir innspill til Statens vegvesen og utarbeider også noe av bakgrunns materialet for de fire transportetatenes felles arbeid med forslag til Nasjonal transportplan. Selv om Nasjonal transportplan er et såkalt strategisk dokument, er det mer riktig å beskrive resultatet som summen av de ulike lokale innspillene og

---

<sup>5</sup> Det er også eksempler på bompengeprojekter der den statlige andelen er svært liten, for eksempel Tønsbergpakka.

<sup>6</sup> Langt fra alle riksveger oppfyller det som er definert som akseptabel standard, men det er et poeng vi lar ligge her.

foreliggende prosjektplaner, enn som en strategisk planlegging som styrer prosjektutvelgelsen. Dette henger selvsagt sammen med at planlegging og prosjektering av vegprosjekter er en omfattende prosess, som tar tid. Det er også jevnt over slik at det foreligger flere planer for prosjekter som fylkene og regionkontorene mener bør realiseres, enn det som det er plass til innenfor planrammene. Det er derfor alltid prosjekter som ”ligger på vent”.

Regionkontorene til Statens vegvesen har en svært sentral plass i denne planprosessen. Den konkrete prosjektplanleggingen (eller bestilling av det) ligger til vegvesenets regioner når det gjelder hele riksvegnettet – det vil si både stamvegprosjekter og prosjekter på det øvrige riksvegnettet. Vegregionene er dermed den mest sentrale aktøren i infrastrukturplanleggingen som skjer i forbindelse med utarbeidingen av Nasjonal transportplan og de etterfølgende handlingsprogrammene.

### *Er delegert ansvar i vegpolitikken mulig og ønskelig?*

Vegtransporten er altså hovedsakelig lokal transport, og de fleste personreisene finner sted innenfor kommunegrensene. Dette gjelder også for mye av stamvegnettet. Transportens problemer – særlig miljøproblemene – er også hovedsakelig lokale. I tillegg er også mange av virkemidlene for å kunne løse disse problemene, plassert lokalt eller på fylkesnivå. Det gjelder samordnet areal- og transportplanlegging, parkeringspolitikken, tilskudd til drift av kollektivtransport, utbygging av gang- og sykkelnett og eventuell vegprising.

Vi antar at det er uaktuelt å sentralisere ansvaret for areal- og transportplanleggingen etter plan- og bygningsloven. Forslag fra Planlovutvalget (NOU 2003: 14) innebærer at arealdelen av fylkesplanene under visse forutsetninger kan gis rettsvirkning. Dette vil gjøre det mulig å fastsette arealbruken med bindende virkning over kommunegrenser<sup>7</sup>. Statlige retningslinjer for utforming av parkeringspolitikken i de større byene, har vært diskutert, uten at et slikt forslag har samlet politisk støtte. Statens vegvesen fremmet i forbindelse med arbeidet med Nasjonal transportplan forslag om at man ikke lenger skulle forutsette lokal tilslutning for å iverksette bompengeneinnkreving (eller vegprising). Heller ikke dette har fått politisk støtte.

Vi vil derfor i den videre drøftingen i dette kapitlet legge til grunn at ansvaret for disse virkemidlene ikke blir endret. Det er dermed en stor grad av samsvar mellom transportmønster, problemenes geografiske nedslagsfelt og de administrative inndelingene – med tilhørende virkemiddelapparat. Unntakene er hovedstadsområdet og enkelte andre byområder som ligger tett opp mot fylkesgrensene. Ellers er altså hovedbildet motsatt – at fylkene er større enn det funksjonelle byområdet. Kommunegrensene derimot, er for flere byområders vedkommende snevrere enn det funksjonelle byområdet.

En slik beskrivelse av situasjonen skulle tilsi at også ansvaret for vegpolitikken i størst mulig grad legges til det lokale eller regionale nivået. Dette vil være i tråd med nærhetsprinsippet, og kan gi både effektivitetsgevinster og demokratigevinster. Det vil også være i tråd med Oppgavefordelingsutvalgets (NOU 2000: 22)

---

<sup>7</sup> Se senere i dette kapitlet under avsnittene om samordnet areal- og transportplanlegging og lokal kollektivtransport for en mer utførlig framstilling av dette.

påpeking av at oppgaver som krever koordinering og der kontaktflatene mellom dem er store, bør legges til samme organ.

### Kompetanse

I kapittel 3 har vi sagt at effektiv oppgaveløsning blant annet dreier seg om hvorvidt det aktuelle forvaltningsnivået har tilstrekkelig *kompetanse* til å løse oppgaven. Den fysiske planleggingen og prosjekteringen av veginfrastruktur foregår allerede på regionalt nivå (Vegvesenets regioner) og involverer kommunene direkte. I dag er vegvesenets regioner underlagt fylkeskommunene når det gjelder de fylkeskommunale vegene. Det vil ikke være noen prinsipiell forskjell om dette utvides til å gjelde en større del av vegnettet. Den ”vegfaglige” kompetansen, blant annet planlegging og prosjektering, vil være intakt i Statens vegvesen.

Vi kan da ikke se at et regionalt nivå (fylkeskommunene eller et eventuelt annet folkevalgt regionalt nivå) nødvendigvis har lavere kompetanse til å foreta prioriteringer og å avgjøre ressursallokeringen innen vegsektoren enn det Stortinget har.

Fra tid til annen blir det imidlertid tatt til orde for at vegvesenets regionale organisasjon bør legges inn under direkte folkevalgt styring på regionalt nivå (se for eksempel Ravlum og Stenstadvold 1997). Dette spørsmålet ble reist da vegkontorene var organisert fylkesvis, og det lå bedre til rette for at vegkontorene kunne slås sammen med fylkeskommunenes samferdselsetat. Etter at Statens vegvesen er omorganisert på regionalt nivå – med regioner som ikke er sammenfallende med fylkesgrensene – er en slik løsning mindre aktuell. Med en annen inndeling av et eventuelt regionalt folkevalgt nivå, vil denne diskusjonen kunne oppstå på nytt.

Å flytte vegvesenets regioner til den fylkeskommunale eller regionale administrasjonen, vil bryte opp strukturen i Statens vegvesen, spre den kompetansen Vegdirektoratet og vegregionene sitter på i dag, og vil med stor sannsynlighet innebære en svekking av den spesialiserte fagkompetansen som Statens vegvesen sitter på i dag. Sett fra vegsektorens side vil dette være uheldig. Det vil også bety at Statens vegvesen kun blir Vegdirektoratet. I dag er det vegvesenets regioner og distrikter som i første rekke er det operative nivået. En slik endring vil dermed innebære en fundamental endring av vegvesenet og vil kreve atskillig mer utredning og gjennomtenking enn det som er lagt fram til nå.

### Bestillerrollen

Med utskilling av vegvesenets produksjon til Mesta A/S og konkurranseutsetting av all produksjon innen vegsektoren, også av drift og vedlikehold, har ivaretaging av bestillerrollen blitt en av de viktigste myndighetsoppgavene til Statens vegvesen. Også denne oppgaven krever spesialisert kompetanse. Markedet for vegproduksjon har oligopol-lignende trekk, der en håndfull store, nordiske selskaper dominerer markedet. Faren for asymmetrisk informasjon er absolutt til stede. Å bryte opp den fagkompetansen som Statens vegvesen etter hvert opparbeider seg for håndtering av bestillerrollen, og en fragmentering av miljøet som en overføring av dette ansvaret til fylkeskommunene eller eventuelt et færre antall regioner vil innebære, kan bidra til å øke asymmetrien og leverandørens markeds-makt. Å skille bestillerrollen fra de øvrige myndighetsoppgavene i Statens vegvesen vil også være uheldig. Alt i alt er det sterke argumenter for at Statens veg-

vesen bør beholdes som en integrert statlig myndighet og ikke overføres til fylkeskommunene eller andre regionale folkevalgte organ. Disse argumentene står faktisk sterkere i dag, med anbudsutsetting av produksjonsoppgavene, enn for bare noen år siden. Å flytte forvaltningsansvaret for vegvesenets regionale organisasjon vil være en svært omfattende endring med store konsekvenser for muligheten for å vedlikeholde og bygge opp den fagkompetansen som trengs innen vegsektoren, i en situasjon med full anbudsutsetting av all produksjon.

Gitt at Statens vegvesen beholder sin kompetanse, kan det altså være *mulig* å delegerer en større del av prioriteringsansvaret i vegpolitikken til lavere forvaltningsnivå. Spørsmålet er om det likevel er *ønskelig* og om hensynene til effektiv ressursallokering, fordelings effekter og nettverkseffekter da vil bli ivare tatt i tilstrekkelig grad.

### *Deling av finansierings- og prioriteringsansvaret*

Vi vil i det følgende ta utgangspunkt i den ansvarsdelingen som i dag eksisterer på det *øvrige riksvegnettet*. Vi velger denne innfallsvinkelen fordi det gir anledning til å drøfte muligheten for å delegerer prioriteringsansvaret, men beholde (eller utvide) statens ansvar for å finansiere infrastruktur på veg. En del av resonnementene er likevel gyldige for endring av ansvarsdelingen også om ansvaret for finansiering og prioritering blir lagt til samme nivå.

Så lenge Stortinget bestemmer den fylkesfordelte rammen til øvrige riksveger, vil deling av finansieringsansvaret og prioriteringsansvaret mellom stat og region (fylke) i seg selv ikke produsere *uintenderte* fordelings effekter mellom regionene. Fordelingen av investeringsmidlene er en følge av Stortingets vedtak.

Denne delingen kan likevel være uheldig ut fra andre hensyn. At den som prioriterer tiltakene ikke står ansvarlig for å finansiere dem, kan medvirke til at *kostnadene* drives opp. Det kan også føre til en *vridning* av innsatsen i retning av tiltak som lett lar seg finansiere (av andre) og ikke nødvendigvis i retning av de beste tiltakene. Det kan igjen føre til en for høy (eller en for lav) prioritering av investeringer i forhold til drift og vedlikehold, og til en større satsing på tiltak på de øvrige riksvegene sammenlignet med andre transportrelaterte tiltak. Delingen av ansvar åpner også for at de faktiske prioriteringene innenfor fylkesfordelt ramme ikke blir i samsvar med de transportpolitiske *målene* til vegholder (les Stortinget). Vi vil belyse disse momentene etter tur.

### **Kostnadsdrivende?**

Gitt at fylkeskommunene (regionene) eller kommunene skal prioritere innen *gitte* rammer (for eksempel dagens fylkesfordelte ramme for øvrige riksveger), kan man anta at det lokale presset for høyest mulig standard og dyre fysiske løsninger er mindre enn når staten betaler ”etter regning”. Kommunene kan forsinke godkjenning av reguleringsplan som ledd i å forhandle fram høyere standard.

En desentralisering av prioriteringsansvaret kan føre til en bedre lokal tilpasning, under forutsetning av at fylkeskommunene eller regionene ikke kan påvirke de totale investeringsrammene de blir tildelt. Når den som legger lista for standarden også må prioritere innenfor gitte økonomiske rammer, betyr det sannsynligvis mindre fare for overinvesteringer enn om regningen bare kan sendes ”oppover” i systemet. Dette er imidlertid heller et argument for at prioriteringsansvaret og finansieringsansvaret bør være sammenfallende med planleggingsansvaret etter

plan- og bygningsloven enn for forstst deling mellom finansierings- og prioriteringsansvaret, slik tilfellet er for de øvrige riksvegene. Det vil i tilfelle innebære en overføring av vegholderansvaret på de vegene som fylkeskommunene (eller regionene) skal ha innflytelse over, til dette nivået.

### **Bedre prioriteringer?**

I og med at de fylkesfordelte rammene til øvrige riksveger er en direkte og øremerket statlig bevilgning, kan ikke fylkeskommunene bruke disse midlene til andre prioriterte oppgaver i fylkeskommunene. Fylkeskommunene kan heller ikke bruke disse midlene til andre samferdselstiltak enn investeringer i øvrige riksveger. Ett unntak fra dette er muligheten til å prioritere midler til kollektivinfrastruktur gjennom ordningen med alternativ bruk av riksvegmidler. Andre unntak prøves ut gjennom ulike forsøk med alternativ forvaltningsorganisering. Likevel er hovedregelen at fylkenes prioriteringsansvar er begrenset til å prioritere mellom ulike investeringstiltak på det øvrige riksvegnettet. Når fylkeskommunen ikke har anledning til å vurdere investeringer på det øvrige riksvegnettet opp mot andre politikkområder eller andre tiltak innen transportsektoren, avtar altså prioriteringseffektiviteten.

Dette er noe av bakgrunnen for at arbeidsdelingen mellom stat og fylke (region) med jevne mellomrom blir tatt opp til diskusjon (se Ravlum og Sørensen 2005, Ravlum og Stenstadvold 2001, Ravlum og Stenstadvold 1997). Det blir særlig hevdet at tilskudd til drift av kollektivtransport systematisk blir underprioritert. Kollektivtransport finansieres over rammetilskuddet og blir veid opp mot andre fylkeskommunale oppgaver. Investeringer i det øvrige riksvegnettet er derimot "gratis" statlige penger for fylkeskommunene. Det gjør at veginvesteringer i utgangspunktet blir en enklere og billigere løsning på transportutfordringer for fylkeskommunene enn alternative tiltak.

To meget ulike løsninger på dette problemet blir trukket fram av representanter i Stortingets samferdselskomité (se Ravlum og Sørensen 2005). Den ene løsningen innebærer enten at midler til øvrige riksveger innlemmes i det fylkeskommunale rammetilskuddet eller at midlene til kollektivtransport øremerkes. Hovedpoenget er at investeringer på vegnettet og tilskudd til kollektivtransport enten begge skal øremerkes eller begge inngå i rammetilskuddet slik at enten staten eller fylkeskommunene må vurdere de to tiltakskategoriene i sammenheng og opp mot hverandre.

Den andre løsningen som trekkes fram er at staten, det vil si Stortinget, også tar ansvaret for prioriteringen på det øvrige riksvegnettet. Denne løsningen og det å legge midler til det øvrige riksvegnettet inn i rammetilskuddet (fylkeskommunenes frie midler), innebærer at prioriteringsansvaret i prinsippet blir lagt til samme nivå som finansieringsansvaret.

En naturlig følge av å legge midlene inn i rammetilskuddet vil være å omklassifisere denne delen av vegnettet til fylkeskommunale veier. At Stortinget tar ansvaret for å prioritere tiltak også på det øvrige riksvegnettet, innebærer derimot en reversering av selve beslutningsprosessen som over de siste tiårene har gått i retning av at Stortinget i mindre grad skal ta stilling til enkeltprosjekter. Slike "enkle" løsninger kan dermed ha omfattende implikasjoner for planprosessen og få betydning for klassifiseringen av vegnettet.

Å øremerke midler til kollektivtransporten har ikke slike følger. Kollektivmidlene vil da skjermes fra å bli prioritert opp mot andre oppgaver som fylkeskommunen skal løse. Fylkeskommunenes prioriteringsfrihet blir da begrenset. Det er antakelig også hensikten med forslaget, men er ikke i tråd med den mer generelle regionalpolitiske tenkingen vi har vist til i kapittel 2.

Det er også en annen side ved behandlingen av fylkesfordelt ramme på det øvrige riksvegnettet som det kan være grunn til å trekke fram. Når Stortinget beslutter om de fylkesfordelte rammene til øvrige riksvegmidler, har det tradisjonelt lagt en inkrementell tilnærming til grunn, der fordelingen mellom fylkene stort sett er som tidligere år og endringene er svært små<sup>8</sup>. I en studie av Stortingets behandling av Nasjonalt transportplan (Ravlum og Sørensen 2005) kommer det også fram at enkelte representanter når de skal fordele påplussingene av planrammen til fylkene, skjeler til hvordan fylkene totalt sett kommer ut. Fylker som nyter godt av små investeringsmidler på stamvegnettet eller på jernbanen, skal tilgodeses med større økninger i den fylkesfordelte rammen enn andre fylker. Utgangspunktet til disse representantene er en rettferdig geografisk fordeling av de totale investeringsmidlene innen transportsektoren. Sett fra vegsektorens side, er det vel heller tvilsomt om det over år vil være i disse fylkene at de mest lønnsomme investeringsprosjektene på det øvrige riksvegnettet er lokalisert.

Studien av Stortingets behandling av NTP (ibid) viste også at stortingspolitikere kan oppfatte det som politisk belastende å endre på bevilgningene til det øvrige riksvegnettet, særlig om reduksjonen er skeivt fordelt mellom fylkene. Sett fra vegholders side – som jo er staten – kan det dermed bli vanskelig å prioritere opp stamveginvesteringer på bekostning av de øvrige riksvegmidlene eller å endre særlig på fordelingen av den fylkesfordelte rammen mellom fylkene, selv om det hadde vært ønskelig.

Denne effekten hadde også vært til stede om Stortinget hadde prioritert mellom ulike investeringsprosjekter på det øvrige riksvegnettet. I et slikt regime måtte likevel Stortinget prioritere mellom prosjekter på hele riksvegnettet og ikke bare fordele rammer til fylkene.

### **Ulike prioriteringer?**

Generelt kan man anta at grunnlaget for Stortingets prioriteringer vil være nasjonale behov og målformuleringer, blant annet knyttet til utvikling av nasjonale transportnettverk, miljø og trafikksikkerhet. Lokale og regionale prioriteringer kan avvike fra dette, ved at betydningen av nettverkslenker eller nasjonale transportpolitiske mål ikke vurderes like høyt i forhold til regionale samferdselspolitiske mål.

Hvis de regionale prioriteringene avviker vesentlig fra de nasjonale kan dette være problematisk, særlig når prioriteringene omfatter veger som er statens ansvar. Det kan føre til at prioriteringene blir annerledes enn det vegholder har lagt til grunn, og det kan føre til avvik mellom nasjonale målsettinger og regionale prioriteringer. Det er likevel et empirisk spørsmål om dette faktisk er tilfelle.

---

<sup>8</sup> Fordelingsnøkkelen for den fylkesfordelte rammen til øvrige riksveger ble lagt om i Nasjonal transportplan 2006-2015, men endringene i faktisk fordeling mellom de enkelte fylkene er små.

Transportøkonomisk institutt har tidligere studert fylkeskommunenes innflytelse over utarbeidelsen av (de den gang fylkesvise) handlingsprogrammene (Ravlum og Lerstang 2002). En av konklusjonene er at fylkeskommunenes reelle innflytelse over prioriteringene av riksvegbevilgningen var avhengig av fylkeskommunenes egen kompetanse – både administrativt og politisk. Fylkeskommunene støtter seg i stor grad på det utredningsarbeidet og de forslagene som vegkontorene utarbeider. De fylkeskommunene der det var stor politisk oppmerksomhet om bedre kollektivtransport, der man var kommet langt i retning av å utarbeide samordnete transport- og arealplaner og der fylkeskommunenes egen samferdselsadministrasjon sto sterkt faglig, hadde også fylkeskommunene større innflytelse enn i de fylkene som ikke kunne beskrives på en slik måte. En annen sentral konklusjon er at det unntaksvis var store prioriteringsforskjeller mellom samferdselspolitikere og fylkets samferdselsadministrasjon på den ene siden og det som den gang var vegkontorene på den andre.

Ut fra dette er det mer nærliggende å beskrive forholdet mellom statens regionale vegadministrasjon og de folkevalgte organene som symbiotisk. Det er altså ikke nødvendigvis slik at prioriteringene er annerledes når det formelle ansvaret for prioriteringer av investeringstiltak på det øvrige riksvegnettet er lagt til fylkeskommunale organer framfor statens regionale vegadministrasjon. Erfaringene er snarere at de regionale folkevalgte organene (fylkene eller ulike former for sammenslutninger av fylker) og den regionale vegadministrasjonen deler synspunkter og spiller på lag med hverandre overfor de sentrale myndighetene (se også Ravlum og Stenstadvold 1997, Ravlum og Stenstadvold 2001 og Ravlum og Sørensen 2005).

Det ligger selvsagt ikke nødvendigvis fast at folkevalgte organer på regional nivå og statlige regionale enheter har sammenfallende prioriteringer. Det forholdet at fylkeskommuner med en bevisst transport- og arealplanlegging i større grad har avvikende oppfatninger i forhold til vegvesenets regionale enhet (tidligere vegkontoret), kan bidra til at symbiosen kan slå sprekker. Man kan også anta at en situasjon med manglende geografisk samsvar mellom vegvesenets regioner og det folkevalgte regionale nivået – enten det er dagens fylker eller mulige andre regionale konstruksjoner – kan redusere den tette koplingen mellom de folkevalgte organene og deres administrasjon på den ene siden og vegvesenets regioner på den andre. Vi er ikke kjent med at det foreligger evalueringer av hvordan vegvesenets nye organisering innvirker på slike forhold.

Sett fra vegsektorens side vil et sammenfall i synspunkter og prioriteringer mellom vegadministrasjonen og de regionale folkevalgte organene sikre intern, vertikal konsistens. Dette bidrar til en helhetlig vegpolitikk fra direktorat til region og distrikt, selv om fylkeskommunene har avgjørende innflytelse på prioriteringene på det øvrige riksvegnettet.

Det kan derfor hevdes at det at fylkeskommunene skal prioritere anvendelsen av "andres" penger, i praksis ikke har ført til målkonflikter. Hensikten med å gi fylkeskommunene avgjørende innflytelse over prioriteringene innenfor fylkesfordelte rammer, bør likevel være at man antar at prioriteringene da blir annerledes og riktigere.



### Lavere måloppnåelse?

I teorien kan man tenke seg at regionalt prioriteringsansvar kan føre til høyere vektlegging av lokale miljøproblemer og trafikksikkerhet enn det et nasjonalt prioriteringsansvar vil. Begrunnelsen er at beslutningstakerne i regionene er nærmere dem som faktisk rammes av de lokale miljøproblemene som trafikken skaper, og også står nærmere dem som rammes av trafikkulykker innenfor sin region. Empiri fra Sverige taler imidlertid mot et slikt resonnement. En studie av trafikksikkerhetsarbeidet i Sverige (Sørensen og Assum 2005) viser at regionale beslutningsfattere heller prioriterer framkommelighetstiltak enn tiltak som fremmer trafikksikkerhet. En konklusjon er også at det heller er Vägverkets representanter i regionene enn de regionale politiske aktørene som argumenterer for å prioritere trafikksikkerhet. Oversatt til norske forhold kan det bety at et statlig prioriteringsansvar (enten nasjonalt eller gjennom vegvesenets regioner) vil sikre sentrale transportpolitiske mål for miljø og trafikksikkerhet bedre enn om ansvaret overføres til folkevalgte regioner.

Skadetettheten (ulykkesfrekvensen) er svært ulikt geografisk fordelt. Regioner eller fylker som ikke har høye ulykkestall vil antakelig ikke ha like mye oppmerksomhet rettet mot trafikksikkerhetstiltak. Dette kan tale for at et effektivt trafikksikkerhetsarbeid over hele landet må sikres gjennom inngripen fra et høyere forvaltningsnivå.

Den enkelte region eller det enkelte fylke vil ikke nødvendigvis oppleve at deres "lille" bidrag til redusert landskapsinngrep, bevaring av våtmarksområder eller annet naturvern er avgjørende. I slike tilfeller må denne typen hensyn ivaretas av overordnet myndighet for å unngå det som i spillteorien kalles "allmenningens tragedie".

Miljø- og trafikksikkerhetshensyn kan betraktes som en variant av kollektive goder. Det er grunn til å understreke at vi ikke har empiriske studier som på en systematisk måte avdekker om det er slike forskjeller i lokale og sentrale prioriteringer av trafikksikkerhet og miljø innen transportsektoren i Norge. Både den teoretiske drøftingen vi har foretatt her og den empiriske studien fra Sverige (Sørensen og Assum 2005), tilsier likevel at man ikke uten videre skal forutsette at miljø- og trafikksikkerhetshensyn vil bli ivaretatt på en like god måte med delegert prioriteringsansvar.

I tillegg til økt trafikksikkerhet, særlig på vegene, og mer miljøvennlig bytransport er hovedmålene for samferdselspolitikken i følge NTP 2006-2015, bedre tilgjengelighet mellom og innen regioner, et mer effektivt transportsystem og økt mobilitet for bevegelseshemmede. Også dette er mål som antakelig best sikres gjennom nasjonale standarder eller krav eller ved at prioriteringen skjer på nasjonalt nivå.

### Oppsummering

Hensynet til demokratisk deltakelse og engasjement fra fylker og regioner er ett av argumentene for at prioriteringsansvaret kan delegeres til lavere folkevalgte nivå selv om finansieringsansvaret ikke følger etter. Fylkeskommunal innflytelse gir rom for demokratisk deltakelse fra dem som er mest berørt av tiltakene og fylkeskommunene kan hevdes å være nærmere til å vite hvor investeringene trengs mest. Hensynet til økt deltakelse og lokalt engasjement kan derfor være

argumenter for at prioriteringsansvaret bør plasseres lavest mulig, selv om finansieringsansvaret ikke ligger samme sted.

Ut over dette, trekker argumentene i retning av at denne delingen er uheldig. Man oppnår ikke den prioriteringseffektiviteten som man ellers framhever som en fordel med delegering av ansvar. Det er gode grunner for å tro at delingen virker konserverende for fordelingen av investeringsmidler og i liten grad bidrar til at alternative samferdselstiltak blir vurdert opp mot behovet for investeringer.

Det er slik vi ser det, liten grunn til å tro at delegert prioriteringsansvar bidrar til høyere måloppnåelse i forhold til de nasjonale transportpolitiske målene, selv om erfaringen så langt (og innenfor den arbeidsdelingen man har i dag) tyder på at fylkeskommunene i liten grad faktisk prioriterer særlig annerledes enn det Statens vegvesen spiller inn i den fylkeskommunale planprosessen. Noe av dette skyldes at økonomiske bindinger og føringer fra Storting og departement i praksis gir fylkeskommunene lite handlingsrom. Dette kan på den ene siden være et argument for at delingen mellom finansierings- og prioriteringsansvaret kan fortsette, på den andre siden for at man ikke oppnår særlige effektivitetsgevinster ved at fylkeskommunene har slik innflytelse. Deltakelses- og involveringsargumentet står likevel ved lag.

Det kan stille seg annerledes om *både* prioriteringsansvaret og finansieringsansvaret delegeres. Det vil i så fall innebære at Stortinget og departementet ikke kan legge så sterke føringer på prioriteringene innenfor de fylkesfordelte rammene som de gjør i dag (se Retningslinjer fra Samferdselsdepartementet til Statens vegvesen om utarbeiding av handlingsprogrammene). Om fylkeskommunene skulle komme til å prioritere meget forskjellig fra det overordnet myndighet har lagt til grunn, kan det representere et særskilt problem så lenge prioriteringen omfatter *statens* vegger (riksvegene). I fortsettelsen vil vi legge til grunn at det er en fordel at finansieringsansvaret og prioriteringsansvaret legges til *samme* nivå og ut fra det drøfte en annen ansvarsdeling for vegsektoren enn vi har i dag.

#### 4.2.4 Alternativ oppgaveplassering for veg

Man kan tenke seg ulike modeller for endret ansvarsfordeling for vegnettet, der noen modeller innebærer fortsatt tredeling av vegnettet, mens andre betyr en todeling.

Én variant av fortsatt *tredeling* av vegnettet er at også prioriteringsansvaret for det som i dag er det øvrige riksvegnettet legges til statlig nivå. Fylkeskommunenes innflytelse over prioriteringen innen fylkesfordelt ramme trekkes da tilbake. En

annen variant er at også finansieringsansvaret for det øvrige riksvegnettet legges til regionalt eller fylkeskommunalt nivå. I så fall bør en naturlig følge av dette være at tilskuddet til det som i dag er øvrige riksveger legges inn i det fylkeskommunale (regionale) rammetilskuddet og at vegene omklassifiseres.

Begge disse variantene betyr at man opprettholder en tredeling av vegnettet i riksveger, fylkeskommunale veger og kommunale veger, men at det som i dag er øvrige riksveger eller deler av dette vegnettet, helt og fullt overlates til staten eller helt og fullt til fylkeskommunene (eller regionene). Den som prioriterer tiltak på det øvrige riksvegnettet, vil også ha ansvaret for å finansiere tiltakene. Vi har pekt på at det er gode grunner for at prioritering og finansiering ikke skal være et delt ansvar.

Også en *todeling* av vegnettet er oppe til drøfting. Én variant er at fylkeskommunale veger overføres til kommunene. En annen variant er at det som i dag er kommunale veger, overføres til fylkeskommunene. Dette kan så kombineres med at (deler av) det øvrige riksvegnettet overføres til fylkene eller regionene. Spørsmålet her er altså hvilket lokalt eller regionalt nivå som skal ha vegholderansvar i tillegg til staten.

En tredje variant er at staten overfører hele vegholderansvaret til lavere forvaltningsnivå, det vil si at dagens stamveger overføres til fylkeskommunene eller større regioner. Dette vil være en heller ekstrem variant av desentralisering. Som det vil framgå senere når vi drøfter muligheten for å overføre ansvaret for det øvrige riksvegnettet til fylkene eller regionene, anser vi en tilsvarende endring for stamvegnettet som ganske så uaktuelt. Denne modellen vil derfor ikke bli kommentert ytterligere.

Man kan også tenke seg kombinasjoner av ulike varianter: Man kan både samle prioriterings- og finansieringsansvaret for det øvrige riksvegnettet på en hånd og samtidig foreta en todeling av vegnettet. Det kan for eksempel innebære at dagens kommunale veger overføres til fylkeskommunene (eller regionene), men at fylkene samtidig fratras ansvaret for å prioritere tiltak på det øvrige riksvegnettet.

I tillegg kan man tenke seg en annen grensdragning mellom de ulike vegklassene enn det som er tilfelle i dag. Noen av de øvrige riksvegene kan omgjøres til fylkeskommunale veger, mens resten beholdes på statens hånd og at skillet mellom øvrige riksveger og stamveger oppheves.

Vi skal i det som følger så langt som mulig prøve å drøfte fordeler og ulemper ved fire ulike varianter:

- Overføre ansvaret for øvrige riksveger til fylkeskommunene eller eventuelt regioner (regionalisering),
- Kalle tilbake fylkeskommunenes innflytelse over det øvrige riksvegnettet (sentralisering),
- Foreta en todeling av vegnettet i riksveger og kommunale veger,
- Foreta en todeling av vegnettet i riksveger og fylkeskommunale eller eventuelt regionale veger.

I tråd med det vi tidligere har framført, vil vi i denne drøftingen legge til grunn at det ikke er aktuelt å splitte opp Statens vegvesen og legge regionene eller

distriktene inn under regional eller fylkeskommunal styring. Dette er en sentral forutsetning for den drøftingen som følger. Den integrerte organiseringen i Statens vegvesen sikrer at plankompetansen og bestillerkompetansen etaten har, er intakt også om ansvaret mellom Storting og folkevalgte regioner (fylker) endres. Om Statens vegvesen som regional statsetat blir nedlagt, må denne kompetansen ivaretas av andre og man må vurdere om fylkeskommunene eller eventuelt regionene vil kunne fylle disse ”vegfaglige” oppgavene.

### *1: Overføre ansvaret for øvrige riksveger til fylkeskommunene (eller regioner)*

Når fylkeskommunene eller eventuelt andre regionale organ skal ha avgjørende innflytelse på prioriteringene innen den fylkesfordelte rammen til øvrige riksveger, bør det være basert på at man antar at prioriteringene da blir annerledes og ”riktigere” enn om staten skal ta slike avgjørelser. Vi har tidligere vist til at en slik antakelse kan diskuteres. Det kan likevel være demokratiske og mer ”prosess-økonomiske” argumenter for en delegering. Endringer i planleggings- og beslutningsprosesser innen vegsektoren det siste tiåret, har tatt sikte på at Stortinget først og fremst skal ta overordnede beslutninger og så langt som mulig delegerer beslutninger på prosjektnivå til andre. Det er da mer demokratisk at beslutningene delegeres til et folkevalgt organ enn at de overlates til en statlig etat.

I vurderingen av *effektiv oppgaveløsning* har vi i kapittel 3 argumenter for at man må vurdere om det aktuelle forvaltningsnivået har tilstrekkelig kompetanse. Så lenge Statens vegvesen beholdes som en integrert statlig etat, er det ikke grunn til å tro at fylkeskommunene eller regionene vil ha dårligere kompetanse til å foreta prioriteringer enn det staten har.

Hensynet til *prioriteringseffektivitet* taler for at ansvaret for å prioritere følges av et ansvar for å finansiere tiltakene. Det vil bety at den fylkesfordelte rammen til investeringer på det øvrige riksvegnettet innlemmes i fylkeskommunenes rammetilskudd – altså bevilges som frie midler og ikke øremerkes. En naturlig følge av dette vil være å omklassifisere det øvrige riksvegnettet til fylkesveger (eller eventuelt regionale veger). Dette vil ha den fordel at fylkeskommunene mer fritt kan vurdere om det er investeringer på det øvrige riksvegnettet, drift av kollektivtransport eller andre transportpolitiske tiltak som på den mest effektive måten løser de transportproblemene de står overfor.

Innlemming av midlene i rammetilskuddet betyr at fylkeskommunene også får anledning til å vurdere innsats innen transportsektoren opp mot andre samfunnssektorer. Antakelsen er at prioriteringene blir mer tilpasset de lokale forholdene om man delegerer eller desentraliserer ansvaret, og at man dermed oppnår mer effektive løsninger og høyere regional økonomisk vekst.

Et delegert ansvar vil være i tråd med *nærhetsprinsippet*, som innebærer at oppgavene bør løses nærmest mulig dem de gjelder. Når det gjelder infrastrukturinvesteringer er det likevel ikke gitt at ”dem det gjelder” befinner seg innenfor avgrensede geografiske områder. Selv om transportarbeidet på veg hovedsakelig foregår innenfor kommunegrensene og innenfor regioner, er riksvegene en del av et større nettverk, og prioriteringen innen en region vil innvirke på nytten av investeringene i en annen. De øvrige riksvegene har også en viktig tilførsels-

funksjon i forhold til stamvegnettet. Hensynet til nettverkseffekter taler mot at de øvrige riksvegene skal omklassifiseres til fylkesveger.

Man kan ta høyde for eventuelle framtidige negative nettverkseffekter ved å la veger med åpenbare nettverksfunksjoner forbli riksveger. Jo ”lavere” man setter denne grensen, dess mindre desentralisering oppnår man og dess mindre effekt må man kunne anta at en omklassifisering av vegnettet vil få. En mer hensiktsmessig og pragmatisk tilnærming er å gå gjennom det øvrige riksvegnettet og vurdere strekning for strekning om noen av dem kan egne seg for nedklassifisering.

Vi har i kapittel 3 sagt av oppgavefordelingen også må vurderes ut fra målet om *effektiv ressursallokering*. En omklassifisering av øvrige riksveger til fylkesveger, kombinert med at fylkesfordelt ramme til øvrige riksveger innlemmes i rammetilskuddet, kan bidra til en slik effekt. I vegsektoren er en effektiv ressursallokering *innen* regionene ikke nødvendigvis effektiv ressursallokering sett i et *nasjonalt* perspektiv, nettopp på grunn av nettverkseffekter og naboregionproblemer.

Når vegbevilgningene skal behandles på samme måte som øvrige oppgaver som er lagt til fylkeskommunene eller det regionale nivået, vil og skal veginvesteringer vurderes opp mot andre oppgaver også utenfor transportsektoren. Noen av disse oppgavene er lovpålagte. Det er naturlig å tro at lovpålagte oppgaver prioriteres framfor de som ikke er det. Dette gjør at enkelte samferdselspolitikere frykter at en overføring av finansieringsansvaret for en større del av vegnettet til fylkeskommunene (eller regioner) vil svekke samferdselssektoren i forhold til andre samfunnssektorer (se Ravlum og Sørensen 2005).

Avveiningen mellom kollektivtransport og investeringer i vegnettet er en særskilt utfordring. I dag er det fylkeskommunene som har ansvaret for kjøp av kollektivtransport. En omklassifisering av de øvrige riksvegene til fylkesveger eller regionale veger, vil innebære at disse to virkemidlene legges til samme nivå. Kollektivtransport er et viktig transportpolitisk viremiddel først og fremst i byområdene – altså et *lavere* forvaltningsnivå enn fylkene. Unntaket er Osloområdet, hvor pendlingsområdet omfatter kommuner fra seks fylker, og noen få andre byområder. For byområdene kan den største utfordringen være å få fylkeskommunene til å prioritere bytransporten høyt nok i forhold til for eksempel skoleskyss i distriktene. Dette er også noe av bakgrunnen for de såkalte forvaltningsforsøkene for byområdene, der byene har fått delegert oppgaver fra både staten og fylkeskommunene. Belønningsordningen for bedre kollektivtransport og mindre bilbruk i storbyområdene er også en direkte tilskuddsordning til seks byområder.

En omklassifisering av det øvrige riksvegnettet til fylkesveger er ikke en spesielt god løsning på samordningsproblemene i byområdene, selv om det er utfordringene i byområdene som ofte framføres som argument for en annen arbeidsdeling. Da bør det heller være aktuelt å vurdere bykommunens oppgaver og ansvar, for eksempel i kollektivtransporten, mer konkret og for seg.

Flere av de positive effektene man antar å få ut av et delegert ansvar – som samordnet areal- og transportplanlegging, vektlegging av andre transportpolitiske virkemidler som parkeringspolitikk og eventuell vegprising, er også i stor grad knyttet til byområdene. Med unntak av Oslo-regionen er dette hovedsakelig geografiske områder som er *mindre* i utstrekning enn dagens fylker.

Flere av disse virkemidlene ligger i dag på kommunalt nivå. Det er gode grunner for at veginvesteringer og disse virkemidlene i større grad bør ses i sammenheng. Dette taler imidlertid for at flere investeringsbeslutninger delegeres til kommunenivå og ikke til fylkene eller et eventuelt nytt og større regionalt nivå. I motsatt fall bør ansvaret for arealplanlegging og for eksempel parkeringspolitikk flyttes til fylkene eller regionene – altså en sentralisering av disse oppgavene. Så langt har dette ikke vært aktuell politikk. Planlovutvalgets forslag om at fylkesdelplaner også skal kunne gis rettslig virkning, vil ikke endre på selve ansvars plasseringen.

Flere av argumentene som trekker i retning av mer desentralisert ansvar, tilsier altså at det heller er kommunene som bør få et økt ansvar enn at det regionale nivået bør det. Da står man igjen med en mer generell holdning om at fylkene eller regionnivået bør ha flere oppgaver enn i dag for at de skal fylle sin rolle som utviklingsaktør. Dette er et forvaltningspolitisk eller regionalpolitisk utgangspunkt som vi ikke ser som vår oppgave å vurdere. Vår konklusjon er likevel at samferdselssektoren, eller de øvrige riksvegene som vi har drøftet her, ikke er spesielt godt *egnet* for en generell delegering av oppgaver fra nasjonalt til regionalt nivå, selv om det er *mulig*.

I kapittel 3 har vi også framført at det kan være *andre hensyn* som bør tillegges vekt ved vurdering av oppgavefordelingen. Foruten nettverkseffekter kan dette være miljø- og trafikkikkerhetshensyn og fordeling mellom regionene. Vi har over konkludert med at det slett ikke er gitt at miljø- og trafikkikkerhetshensyn vil bli ivaretatt på en bedre måte med delegert ansvar. For å sikre disse interessene er alternativet å kombinere delegert ansvar med sterke nasjonale føringer. Da faller på den andre siden noe av argumentet for delegert ansvar bort.

Man må kunne anta at de ”fattigste” fylkeskommunene og regionene vil være mest tilbøyelige til å omfordele midler fra vegsektoren til andre samfunnsformål. Samferdselspolitikken eventuelle geografiske fordelingspolitiske funksjon vil dermed bli svekket. Man risikerer å få et fordelingsproblem internt i vegsektoren med på kjøpet.

Et annet hensyn som vil være i tråd med den ”nye regiontenkingen” er at regionene må ha nok virkemidler innenfor sitt ansvarsområde for at de skal kunne fungere som utviklingsaktører. Det betinger at regionene eller fylkene har tilstrekkelig med virkemidler å spille på. En delegering av ansvaret for øvrige riksveger isolert, vil antakelig utgjøre en liten forskjell sammenlignet med den muligheten fylkeskommunene i dag har til å legge til rette for regional utvikling. Eventuelle effekter for regionenes utviklingsrolle av et regionalisert vegansvar er derfor avhengig av mer generell regionalisering av flere politikkområder. Hensynet til vegpolitikken i seg selv taler ikke for en regionalisering av ansvaret for investeringsbeslutninger på det øvrige riksvegnettet.

Man står derfor overfor en klassisk avveining mellom lokal medvirkning og innflytelse og effektiv ressursutnyttning på regionalt nivå, eller om man vil tillegge sektorinteressene og nasjonale hensyn mest betydning.

### **Er øremerking en løsning?**

Noen av de negative effektene ved delegering av det fulle ansvaret for øvrige riksveger til regionene kan motvirkes ved at midlene som i dag inngår i den fylkes-

fordelte rammen, blir øremerket. Fylkene står da ikke fritt til å benytte midlene utenfor samferdselssektoren. Prioriteringseffektiviteten avtar dermed tilsvarende.

Hvis midlene øremerkes til investeringer i det som nå er klassifisert som øvrige riksveger, har man ikke oppnådd noe særlig sammenlignet med dagens ordning der fylkeskommunene har innflytelse over prioriteringen innenfor fylkesfordelt ramme. Statens mulighet til å påvirke investeringsbeslutningene i retning av mer trafiksikkerhet eller mer miljøtiltak kan likevel bli mindre når ansvaret overføres til fylkeskommunene, selv om midlene øremerkes veginvesteringer.

Hvis dagens fylkesfordelte ramme og tilskudd til kollektivtrafikken legges i samme pott og øremerkes, kan man oppnå at veginvesteringer og kollektivtransport blir vurdert opp mot hverandre. Dette vil imidlertid bety en *innsnevring* av fylkeskommunenes handlefrihet sammenlignet med i dag, noe som neppe er hensikten med å overføre det fulle ansvaret for det øvrige riksvegnettet til regionalt nivå. En slik løsning må derfor vurderes i forhold til om det totalt sett gir bedre løsninger for *transportsektoren* i og med at både prioriteringseffektiviteten og den reelle handlefriheten til regionene neppe øker sammenlignet med dagens ordning, og at øremerking framfor rammetilskudd ikke er i tråd med den mer overordnede argumentasjonen for økt regionalt ansvar. Det man oppnår rent transportpolitisk er at fylkene kan vurdere kollektivtransport opp mot veginvesteringer. Dette er imidlertid mest presserende i byområdene. Spørsmålet er om det da er fylkene (eller eventuelt nye regioner) som er det riktige nivået for slik samordning. Et delegert ansvar til fylkene eller regionene, kombinert med øremerking, vil etter vår mening ikke gi særlige transportpolitiske gevinster.

**2: Å ta fra fylkeskommunene innflytelsen over det øvrige riksvegnettet**  
En annen løsning innenfor et tredelt vegnett, er å ta fra fylkeskommunene den avgjørende innflytelsen de i dag har over prioriteringene på det øvrige riksvegnettet. Da vil ansvaret for å finansiere og for å prioritere innen det øvrige riksvegnettet igjen legges til samme forvaltningsnivå, nemlig staten. Spørsmålet er om delingen er så problematisk at man må løse det ved å gjenkalle delegasjonen til fylkeskommunene. Ut fra den empirien vi har vist til tidligere, er det liten grunn til å tro at fylkeskommunene, innenfor de rammene som legges i Nasjonal transportplan og retningslinjene fra Samferdselsdepartementet, i særlig grad prioriterer annerledes enn det Statens vegvesen spiller inn i planprosessen. Om fylkeskommunene skulle ønske å prioritere investeringsmidlene annerledes, har de likevel, med de økonomiske bindingene og andre føringer som ligger fra statens side, et ganske begrenset handlingsrom.

Om delegasjonen til fylkeskommunene skulle gjenkalles, vil det også være et spørsmål om det er Stortinget eller Statens vegvesen som skal foreta prioriteringene. Om prioriteringsansvaret reelt sett gis til Statens vegvesen, vil det oppstå et "demokratisk tomrom" i behandlingen av investeringene på det øvrige riksvegnettet.

At Stortinget skal gjøre prioriteringene, er å gå motsatt veg i forhold til det som har vært den generelle tendensen over det siste tiåret, nemlig at Stortinget i mindre grad skal fatte konkrete investeringsbeslutninger og heller konsentrere seg om de overordnede spørsmålene og styre på mål og resultater. Alt i alt kan vi ikke se at det er store gevinster å oppnå ved å gjenkalle delegasjonen fra Stortingets side. Dette resonnementet er imidlertid betinget av at Stortinget og departementet

fremdeles gir klare føringer på bruken av midlene til de øvrige riksvegene. Jo større frihet fylkeskommunene har, desto større misforhold kan det bli mellom statens (og vegholders) prioriteringer og fylkeskommunenes. Det taler i tilfelle for at fylkeskommunene overtar det fulle ansvaret, noe vi drøftet i avsnittene over.

### 3: Todeling av vegnettet: Riksveger og kommunale veger

Ved en todeling av vegnettet kan man i prinsippet tenke seg enten at de fylkeskommunale vegene nedklassifiseres til kommunale veger eller at de kommunale vegene går over til å bli regionale veger eller fylkesveger. Fram til nå er det særlig det første alternativet som er blitt diskutert, mens det siste kan tenkes å bli mer aktuelt om fylkene eller eventuelt nye regioner skal få flere oppgaver. Overføring av ansvaret for de fylkeskommunale vegene til kommunene vil være en reform som tilsvarende den som nå er under gjennomføring i Danmark, der stat og kommune blir eneste vegholdere.

Mye av resonnementene som er framført over om det øvrige riksvegnettet, taler for at kommunene bør få et større ansvar i transportpolitikken. Det er kommunene som har ansvar for arealplanlegging og som også sitter med nøkkelen til andre tiltak som kan påvirke transportmønster og transportbehov, også trafikkbegrensende tiltak. Det kan derfor være gode grunner for at kommunene kan overta ansvaret for det som i dag er fylkesveger.

Som for en eventuell nedklassifisering av det øvrige riksvegnettet, kan det oppstå naboregionproblemer og uheldige nettverkseffekter også med en slik løsning. Det er likevel grunn til å tro at virkningene vil være mindre dramatiske med en nedklassifisering av de vegene som i dag er fylkesveger enn det ville vært med veger som har slike funksjoner at de er klassifisert som riksveger.

Vi kan altså ikke se avgjørende innvendinger mot at primærkommunene skal kunne overta en større andel av vegnettet. Forutsetningen her er som vi tidligere har påpekt, at Statens vegvesen kan ivareta bestillerrollen og sikre planleggings- og prosjekteringskompetansen. Kommunene vil med en slik løsning få den samme posisjonen overfor Statens vegvesen som fylkeskommunene i dag har når det gjelder oppgaver på fylkesvegnettet. Vi kan da ikke se at kommunen har dårligere kompetanse til å gjøre prioriteringer på det som i dag er fylkesvegnettet enn det fylkeskommunen har.

En slik oppgaveendring vil være i tråd med *nærhetsprinsippet*. I forhold til visse oppgaver vil det også kunne bidra positivt til en mer *effektiv oppgaveløsning* i og med at mer av ansvaret for vegpolitikken legges til samme nivå som arealplanleggingen og en del andre virkemidler som har betydning for transportsektoren.

Det kan likevel være grunn til å tro at oppgaver knyttet til drift og vedlikehold vil kunne løses mer effektivt om de omfattende større geografiske områder enn dagens kommuner. Når all drift og vedlikehold skal være etter anbud, stiller det store krav til kommunens kompetanse. Muligheten for bestiller til å koble områder og forhandle ulike løsninger blir også mindre når det geografiske området reduseres. Dette taler mot en ytterligere desentralisering av vegholderansvaret i forhold til dagens situasjon. Etablering av større kommuner vil redusere dette problemet. I regjeringsplattformen for Stoltenberg II heter det imidlertid at endringer i kommunestrukturen skal være basert på frivillighet (Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet 2005:31). Det er derfor ikke grunn til å tro at det blir omfattende justeringer av kommunegrensene i inneværende stortingsperiode.



Ansvar for kollektivtransporten og kjøp av persontransporttjenester ligger i dag til fylkeskommunen. En desentralisering av en større del av ansvaret i vegpolitikken til kommunene vil altså ikke legge til rette for at disse to områdene blir sett i sammenheng. Det er et forhold som taler mot en slik endring.

Som vi har påpekt over, er det særlig i byområdene at kollektivtransporten er en utfordring og hvor det er særlig behov for å se veginvesteringer og drift av kollektivtransport i sammenheng. Det er allerede etablert egne tilskuddsordninger for kollektivtransport i by som kan videreutvikles og videreføres. Også uten en endring av oppgavefordelingen mellom fylker og kommuner innen vegsektoren, er det gode grunner for at arbeidsdelingen mellom fylkene og byområdene og tilskuddsordningene for kollektivtransport i byområder bør vurderes.

Når det gjelder *effektiv ressursallokering* vil en nedklassifisering av fylkesvegene ikke endre på at ansvaret for finansiering og prioritering ligger på samme nivå, i og med at tilskudd til både kommunale veger og fylkesveger inngår i rammetilskuddet. Man sikrer altså prioriteringseffektivitet ved at midler til disse vegene vurderes opp mot andre tiltak også utenfor samferdselsområdet, men på et enda lavere nivå enn fylket.

Generelt gjelder det at jo lavere nivå avgjørelsene tas på, desto større grunn er det å frykte negative nettverkseffekter og naboregionproblemer. Spørsmålet er om det i praksis er slik at kommunene vil nedprioritere veger som har viktige tilførselsfunksjoner til det øvrige transportnett, sammenlignet med det fylkeskommunene gjør. Det er ikke gitt at det vil være tilfelle. Man kan hevde at kommunene har større interesse enn fylkeskommunene av å sikre eget næringsliv effektive samferdselsløsninger i og med at kommunen nyter godt av den største andelen av inntektene fra skatt fra personlige skatteyttere og en større andel enn fylkeskommunene av skatteinntektene fra etterskuddspliktige bedrifter. Slik kan det paradoksalt nok være like stor grunn til å frykte negative nettverkseffekter når vegholderansvaret ligger til fylkeskommunene som om det blir lagt til kommunene. Naboregionproblemet er likevel potensielt større når ansvaret legges til mange små kommuner enn til fylkeskommunene. Spørsmålet er da om fylkesvegene betraktes som så viktig for det totale transportnett, at dette er et viktig argument mot ytterligere desentralisering av vegholderansvaret.

Ønsket om å etablere et nytt regionalt nivå med flere oppgaver og virkemidler enn det fylkeskommunene i dag har, kan være en type "andre hensyn" som blir tillagt vekt og som taler mot at fylkesvegene blir overført til kommunene. Igjen vil dette være et hensyn som springer ut av andre interesser enn de samferdselspolitiske og som det ikke er opp til oss å vurdere.

#### **4: Todeling av vegnettet: Riksveger og regionale veger**

Noen av de resonnementene vi framførte i drøftingen av muligheten for å overføre (deler av) det øvrige riksvegnettet til fylkeskommunene eller nye større regioner, gjelder også for en vurdering av om dagens kommunale veger skal overføres til fylkeskommunene eller eventuelt nye regioner.

En slik endring vil bety en økt sentralisering av vegholderansvaret og ikke en desentralisering. Slik sett vil det ikke være i tråd med *nærhetsprinsippet*. Det er med den arbeidsdelingen som i dag gjelder mellom fylker og kommuner på andre områder, også tvilsomt om det vil gi mer *effektiv oppgaveløsning*.

Det er likevel unntak fra dette, og det gjelder spesielt oppgaver som er satt ut på anbud, som kjøp av drifts- og vedlikeholdsoppgaver, der et større nedslagsfelt enn kommuner (og kanskje også noen av dagens fylkeskommuner) vil kunne være en fordel. Dette er kommentert i forbindelse med drøftingen av muligheten for å overføre ansvaret for fylkesvegene til kommunene.

Et annet unntak gjelder for muligheten til å se tiltak i vegsektoren opp mot kjøp av persontransport. Hvis fylkeskommunene eller nye større regioner som en mer sentral aktør i vegpolitikken, vil flere oppgaver være plassert på samme nivå som ansvaret for kjøp av lokal kollektivtransport. Det er som vi har beskrevet over, en fordel. Men, som vi også har hevdet når det gjelder spørsmålet om å overføre ansvaret for øvrige riksveger til fylkeskommunene, er det først og fremst i by-områdene at denne gevinsten kan hentes ut. Det er heller ikke gitt at større regioner vil ivareta storbyenes særegne transportproblemer på en bedre måte enn det dagens fylkeskommuner gjør. Unntaket fra dette er Oslo-regionen, der det er åpenbare samordningsgevinster å hente om transportproblemene i storregionen kan vurderes i en helhet.

Vår vurdering ut fra de hensynene vi satt opp i kapittel 3, tilsier altså at det ikke er kjennetegn ved vegsektoren i seg selv og de oppgavene som skal ivaretas innen sektoren, som tilsier at det regionale nivået er bedre egnet enn kommunene til å løse dem. Igjen kan ”andre hensyn”, for eksempel ønsket om ”et fornyet og styrket regionalt forvaltningsnivå” og at ”regionnivået skal være den sentrale aktør for regional utvikling” (Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet 2005:32), være et slikt hensyn. For at man rent *samferdselspolitisk* skal kunne hente gevinster ut av dette, må endringene oppgavefordelingen mellom stat, region og fylke være atskillig mer omfattende enn det som til nå er framkommet i de ulike offentlige utredningene. Dette bør i så fall omfatte for eksempel arealplanlegging, parkeringspolitikk og avgjørelser om ulike transportbegrensede tiltak.

#### 4.2.5 Konklusjoner

- De argumentene som taler for delegering av finansierings- og prioriteringsansvaret for deler av vegnettet taler heller for økt kommunalt ansvar enn økt regionalt ansvar. Dette gjelder for eksempel hensynet til en samordnet transport- og arealplanlegging og ønsket om at andre virkemidler med betydning for transportutviklingen kan veies opp mot investeringer. Mange av disse virkemidlene ligger i dag i primærkommunene. Hensynet til negative nettverkseffekter og naboregionproblemer taler mot en desentralisering av større deler av vegholderansvaret til kommunenivå.
- Delt finansierings- og prioriteringsansvar slik det er på øvrige riksveger er uheldig. Likevel har det i praksis ikke stor betydning så lenge Stortinget og departementet legger så klare rammer for fylkenes prioriteringer som de gjør i dag. Om dette blir endret, bør heller hele vegholderansvaret for de øvrige riksvegene overføres til fylkene. Dette har potensielt negative nettverks-effekter og vil svekke statens mulighet til å sikre miljøhensyn og trafikk-sikkerhet. Alt i alt vil vi ikke anbefale en endring av dagens ordning.
- De mest komplekse transportpolitiske utfordringene er i byområdene, med Oslo-området i en særstilling. En generell flytting av deler vegholderansvaret

til fylkeskommunene (eller større regioner) og en omklassifisering av vegnettet, vil ikke løse disse problemene. Da er en mer pragmatisk tilnærming å foretrekke, der man går gjennom ulike vegstrekninger og de funksjonene de har med sikte på omklassifisering strekning for strekning.

- For byområdene som også i dag hevder at de blir nedprioritert når fylkeskommunene fordeler sine midler til tiltak i vegsektoren eller til drift av kollektivtransporten, vil ikke innlemming i større regioner enn dagens fylkeskommuner være en forbedring. Unntaket er igjen Oslo-området, som krever en helt egen løsning. Dette kan ikke danne malen for hele landets forvaltningsorganisering.
- Uansett framtidig generell arbeidsdeling mellom stat, region og kommune, er det grunn til å vurdere om bykommunene bør få et større finansierings- og prioriteringsansvar innenfor et bredere spekter av transportpolitiske virkemidler. Dette kan skje ved en videreutvikling av belønningsordningen, alternative forvaltningsorganisering for byområdene, alternativ bruk av riksveginvesteringer og utvikling av ulike former for forpliktende avtaler mellom stat og bykommunene.

### 4.3 Jernbane

Nedenfor vil vi først gi en framstilling av hvordan transportmønsteret på jernbanen i store trekk ser ut. Deretter gir vi en kort beskrivelse av ansvarsdelingen for jernbanesektoren med vekt på ansvaret for prioritering og finansiering. Fokus vil være på oppgaver knyttet til *infrastruktur*, som i dag forvaltes av Jernbaneverket, og til *offentlige kjøp av transporttjenester*.

Når det gjelder organisering av Jernbanetilsynet og Havarikommisjonen for sivil luftfart og bane, vil vi i tråd med tidligere argumentasjon anta at det er mest hensiktsmessig at ansvaret blir liggende på nasjonalt nivå. Derfor vil vi ikke drøfte dette nærmere. Vi vil heller ikke drøfte hvordan *transportselskapene* organiserer sin egen virksomhet.

Som for vegsektoren, er samordning med andre transportmyndigheter og med andre nasjonale og lokale politikkområder en utfordring også for jernbanetransporten, særlig i hovedstadsområdet. Vi vil i de avsnittene som følger, komme inn på dette. For øvrig vil jernbanetransporten også drøftes i avsnitt 4.5, der vi ser nærmere på kollektivtransport og arealplanlegging.

Drøftingen her tar som utgangspunkt at investering, drift og vedlikehold av jernbaneinfrastruktur og en stor del av persontransporten på jernbane, krever offentlig inngripen. Offentlig inngripen i dette markedet er begrunnet i stordriftsfordeler og at jernbanetransport har indirekte effekter i form av redusert vegtransport, spesielt i byområdene. Eksistensen av et jernbanenett, og at det tilbys transport på dette nettet, kan betraktes som et offentlig gode og er et argument for offentlig inngripen. Som for vegsektorens del, er spørsmålet hvilke offentlige organer og hvilket forvaltningsnivå som kan og bør ivareta disse offentlige oppgavene.

### 4.3.1 Markedet for jernbanetransporten

Markedet for jernbaneinfrastruktur er begrenset og skiller seg i flere dimensjoner fra markedet for infrastruktur på veg. Ett viktig skille er at det i stor grad er nødvendig å organisere brukersiden med dominerende transportører på de enkelte strekninger.

Godstransport med tog foregår nær sagt utelukkende over lange avstander (98 % lenger enn 100 km, 85 % lenger enn 300 km 30 % lenger enn 600 km (Hovi m fl 2004)). På den annen side foregår størsteparten av persontransporten med jernbane på relativt korte strekninger. Persontransporten på det sentrale østlandsområdet er helt dominerende, og togtrafikkantene utgjør en betydelig andel av de lengre arbeidsreisene rundt Oslo. Det er derfor spesielt her det er et behov for samordning mellom veg- og jernbanesektoren. (se f eks Renolen 1996 og Fosli 1996).

*Godstransport* på jernbanen drives nå utelukkende på kommersielt grunnlag. Statens innflytelse i NSB AS sitt deleide datterselskap CargoNet as (der NSB eier 55 % og svenske GreenCargo ab 45 %) er begrenset til utøvelse av eierrollen i morselskapet. Samtidig er jernbanenettet åpent for flere aktører innenfor gods-transport. Myndighetsoppgavene er dermed begrenset til forvaltning av infrastruktur og tilsyn med virksomheten.

*Persontransport* med tog lar seg i liten grad drive på rent kommersielt grunnlag i Norge. Staten kjøper derfor persontransporttjenester på de aller fleste strekninger der det kjøres persontog. I 2005 kjøpes det slike tjenester for ca 1.500 mill kr. På grunnlag av billettinntektene og en avtale (kontrakt) med staten om omfanget av statlige kjøp, vil det være selskapets mål å drive kommersielt på den enkelte rute. I praksis er det bare NSB AS som har hatt avtale med staten ved Samferdselsdepartementet (SD) om slike kjøp. Kjøpene reguleres gjennom en 4-årig kjøpsavtale som fastsetter hvilket rutetilbud NSB skal gi på hver enkelt strekning og hvordan behov for endringer skal håndteres. De årlige kjøpsavtalene innenfor denne hovedavtalen er nettoavtaler, der godtgjørelsen er uavhengig av resultatene på de enkelte strekninger. Et unntak fra dette er Inter-City-trafikken på Østlandet. På strekningene mellom Skien, Oslo og Lillehammer og mellom Halden og Oslo har det blitt innført et element av resultatavhengighet i kjøpsavtalen. Denne gir større tilskudd fra staten jo flere passasjerer selskapet transporterer og jo flere av- ganger de kjører.

Regjeringen Bondevik II la opp til at det skulle konkurreres om slike avtaler på alle strekninger. Den første konkurranseutsatte avtalen om statlig kjøp (Gjøvikbanen) har vært ute på anbud. NSB Anbud AS (datterselskap av NSB AS) vant i konkurranse med to andre tilbydere. På lengre sikt skulle all persontransport med tog konkurranseutsettes på tilsvarende måte. Om man hadde benyttet samme framgangsmåte som ved konkurranseutsetting av Gjøvikbanen, ville private selskap blitt invitert til å legge inn tilbud på utlyste ruter, der rutetilbudets omfang var gitt, og der selskapets inntekter ble summen av billettinntekter og offentlige kjøp.

I regjeringsplattformen til Regjeringen Stoltenberg II slås det imidlertid fast at ingen flere strekninger skal anbudsutsettes (Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet 2005:26)

De ulike togtilbudene i Norge har svært ulike funksjoner (Johansen og Kvinge 2004):

- *Nærtrafikktilbudet* fungerer i stor grad som transporttilbud for daglige arbeids- og skolereiser, i tillegg til at det dekker andre mer eller mindre daglige reisebehov. Tilbudet er integrert i, og dekker langt på vei de samme behovene som, det øvrige rutetilbudet. I Oslo-området er nærtrafikkområdet definert som strekningene innenfor Drammen, Jaren, Eidsvoll og Moss. Det omfatter altså hele fem fylker inkludert Oslo. Øvrige nærtrafikktilbud finner vi på strekningene mellom Sandnes og Stavanger, mellom Arna og Bergen og nærtrafikk i Trondheim. Nærtrafikktilbudet rundt Oslo er det desidert viktigste togtilbudet målt i antall passasjerer, og det er også gjenstand for hele 45 % av statlig kjøp av jernbanetjenester.
- *Inter-City-tilbudet i Oslo-området* dekker sirkelen utenfor nærtrafikktilbudet og har ca 20 daglige avganger hver veg på strekningene mellom Halden og Oslo, mellom Skien og Oslo og mellom Oslo og henholdsvis Hamar og Lillehammer. Tilbudet mellom Oslo og Gjøvik dekker samme funksjon som de nevnte strekningene, men har noe færre avganger. Inter-City-tilbudet dekker pendlerreiser og dagturer, på samme måten som nærtrafikktilbudet. Fylkene Vestfold, Telemark og Hedmark (Hamar) betjenes, i tillegg til fylkene som dekkes av nærtrafikktilbudet.
- *Andre regionale tilbud* er kjennetegnet av få daglige avganger, lavt passasjergrunnlag og relativt høye statlige kjøpsbeløp per passasjer. I denne kategorien regnes Raumabanen (mater Dovrebanen), Rørosbanen, Trønderbanen, Meråkerbanen, Vøgne (Oslo-Geilo) og strekningene mellom Bodø og Mosjøen, mellom Trondheim og Mo i Rana og mellom Stavanger og Kristiansand.
- *Langdistansetogene* består av Bergensbanen, Dovrebanen, Nordlandsbanen og Sørlandsbanen. Disse konkurrerer i mange tilfeller med fly på endepunktrelasjoner og med relativt nyetablerte bussruter på undervegsrelasjoner. Både *Bergensbanen* og *Dovrebanen* drives i prinsippet på kommersielt grunnlag, med flere daglige avganger hver veg, samt nattog. *Nordlandsbanen* mellom Trondheim og Bodø er den lengste strekningen med ca 700 km. Reisetiden mellom endepunktene er derfor også lengst, med over 9 timer. Det kjøres en daglig avgang hver veg med både nattog og dagtog, i tillegg til at det er avganger mellom Mo i Rana og Trondheim og mellom Mosjøen og Bodø. Passasjertallene er beskjedne, og dermed er også billettinntektene beskjedne i forhold til kostnadene. Offentlige kjøp per passasjer blir derfor høye. Disse tilbudene konkurrerer i økende grad med ekspressbussruter som etableres på hele eller deler av strekningen. *Sørlandsbanen* mellom Stavanger, Kristiansand og Oslo trafikkeres med nattog og dagtog på hele strekningen, men også med noen avganger som bare kjører mellom Oslo og Kristiansand eller mellom Kristiansand og Stavanger. Andelen av passasjerene som reiser hele strekningen mellom Oslo og Stavanger er sannsynligvis svært lav. På strekningene mellom Kristiansand og Oslo og mellom Stavanger og Oslo er det et godt flytilbud med henholdsvis 7 og 17 daglige avganger. Det er også flere kommersielt drevne bussruter på strekningene som gir et godt transporttilbud på undervegsrelasjoner. Dagtogene på strekningen mellom Oslo og Kristiansand regnes som kommersielle og er ikke gjenstand for statlige kjøp,

mens både nattogene og dagtogene på strekningen mellom Kristiansand og Stavanger er gjenstand for statlig kjøp.

#### 4.3.2 Hvem har ansvaret for infrastruktur og transport på jernbanen?

Fram til slutten av 1990-tallet var Norges statsbaner (NSB) et integrert selskap som forvaltet infrastrukturen og var alene om å drive person- og godstransport med tog i Norge. NSB forsynte sitt eget selskap med infrastrukturtenester. I dag er ansvaret for drift av togtilbudet og ansvaret for infrastrukturen skilt fullt ut fra hverandre.

Rollen som forvalter av *infrastruktur* er definert som statlig myndighetsutøvelse, som utføres av Jernbaneverket. Jernbaneverket er et ordinært forvaltningsorgan underlagt Samferdselsdepartementet.

Jernbaneverket er blant annet organisert i en infrastrukturdivisjon og en trafikkdivisjon. Infrastrukturdivisjonen består av en sentral del og tre regioner samt utbyggingsenheten. De tre regionene har det daglige ansvaret for det offentlige jernbanenettet. Jernbaneverket Utbygging ivaretar bygherrerollen for store jernbaneutbygginger fra detaljplanlegging til ferdigstilte anlegg. Den sentrale enheten står for koordinering av oppgavene og har også en vedlikeholds-enhet som bistår regionene i planlegging av vedlikeholdsarbeidet på jernbanenettet.

Trafikkdivisjonen i Jernbaneverket har ansvaret for operativ trafikkstyring, operativ ruteplanlegging og bryterstyring i kontaktledningsanleggene på det nasjonale jernbanenettet samt overføring og leveranse av omformet elektrisk energi til eiere av baneanlegg. Trafikkdivisjonen består av en liten stabsenhet i Oslo, de regionale avdelingene Trafikkområde Øst, Vest og Nord og Bane Energi ([www.jernbaneverket.no](http://www.jernbaneverket.no)). Vi antar at det er lite aktuelt å regionalisere den tekniske trafikkavviklingen, og vi vil ikke drøfte denne oppgaven nærmere.

Deler av produksjonsvirksomheten til Jernbaneverket er fra 1. januar 2005 skilt ut i eget aksjeselskap (BaneService A/S) og konkurranseutsatt. BaneService A/S utfører jernbanetekniske entrepriser og tyngre vedlikeholdsoppgaver. Resten av Jernbaneverkets produksjonsoppgaver, som i dag ligger under Jernbaneverket Drift, skal etter planen også konkurranseutsettes. Dette gjelder i første omgang prosjektrettet vedlikehold. Konkurranseutsetting av såkalt beredskapsavhengige vedlikeholds- og driftsoppgaver skal konkurranseutsettes først i 2007. Fra 2007 vil dermed Jernbaneverkets oppgaver være rettet inn mot ren myndighetsutøvelse og kjøp av produksjonsoppgaver i markedet (bestillerrollen). Oppgavene til Statens vegvesen og Jernbaneverket ville da blitt mer sammenfallende. I plattformen for Stoltenbergregjeringen heter det imidlertid at den vil stoppe privatiseringen og konkurranseutsettingen av drift- og vedlikeholdsoppgavene i Jernbaneverket.

Tilbudet av *transporttenester*, dvs. bruk av infrastrukturen, skjer i regi av ulike gods- og persontrafikkselskaper og er allerede i stor grad overlatt til markedet. Tilbyderne av transporttenester skal operere på kommersielle vilkår. Det gjelder også statens eget aksjeselskap, NSB AS. Flytoget AS er også et heleid statlig aksjeselskap. Fra 1. juli 2004 ble eierskapet til Flytoget AS flyttet fra Samferdselsdepartementet til Næringsdepartementet.

Siden en del av jernbanetjenestene ikke er bedriftsøkonomisk lønnsomme, kjøper staten ved Samferdselsdepartementet, transporttjenester fra tilbyderne av jernbanetjenester. Buskerud fylkeskommune har fra juli 2005 overtatt ansvaret for den lokale persontransporten på Vøgne, det vil si strekningen Geilo - Oslo. Statlig kjøp av transporttjenester med Vøgne har opphørt. Buskerud fylkeskommune får 3,5 millioner i økte rammeoverføringer over Kommunal- og regionaldepartementets budsjett for å opprette et alternativt transporttilbud til erstatning for Vøgne (Finansdepartementet 2005).

Dette innebærer at staten i det alt vesentlig ivaretar det offentliges oppgaver for infrastruktur og kjøp av transporttjenester på jernbanenettet.

### 4.3.3 Prioritering og finansiering

Den offentlige finansieringen av jernbanen skjer over statsbudsjettet. Dette gjelder utgifter knyttet til utbygging, drift og vedlikehold av infrastruktur så vel som offentlige kjøp av jernbanetjenester. Den andre hovedfinansieringskilden for jernbanedrift, er billettinntektene. I tillegg betaler godstransportørene kjørevegsavgift. Vi vil ikke berøre disse finansieringskildene ytterligere.

#### *Infrastrukturen*

Det er Stortinget, som gjennom behandlingen av Nasjonal transportplan, avgjør prioriteringene på jernbanenettet. Som for Statens vegvesen, avgjør Jernbaneverket noen prioriteringer i forbindelse med utarbeidingen av de etatsvise handlingsprogrammene, og etaten har en viss prioriteringsfrihet innenfor de rammene som tildelingsbrev og øvrige styringsdokumenter fra Samferdselsdepartementet setter. Prioriteringsansvaret følger dermed finansieringsansvaret og er lagt til det nasjonale nivået.

I Jernbaneverkets oppfølging av Nasjonal transportplan for 2006 til 2015 (Samferdselsdepartementet 2004) er det lagt opp til at knapt 17.500 av i alt 21.100 millioner kroner i investeringstiltak allokteres til østlandsområdet. Mesteparten vil brukes innenfor det vi ovenfor har kalt for nærtrafikkområdet. Her har togtilbudet på mange måter den tilsvarende funksjon som den som tilbys av Stor-Oslo Lokaltrafikk as (SL). I tillegg legges det opp til vesentlige investeringer på Vestfoldbanen og Hovedbanen mellom Eidsvoll og Hamar. De øvrige investeringene er planlagt på Nordlandsbanen, med tunnel ved Værnes og med fjernstyring mellom Mosjøen og Bodø, og på Sørlandsbanen mellom Sandnes og Stavanger og Ganddal godsterminal ved Sandnes. I følge NTP vil altså så godt som *alle investeringer i jernbanenettet* de nærmeste ti årene komme rundt de største byområdene.

I disse områdene er det samtidig betydelig press på vegkapasiteten, og det er ønskelig av en rekke grunner (blant annet miljø- og arealmessige grunner) å begrense veksten i biltrafikken. Utbygging av jernbaneinfrastruktur blir her sett på som et alternativ til vegkapasitet. Dette kan tale for å samle ansvaret for prioritering mellom og samordning av utbygging av de to typene infrastruktur på samme nivå.

Selv om prioriterings- og finansieringsansvaret for jernbaneinfrastruktur er sentralisert, er det selvsagt ikke noe i veien for at verken detaljplanlegging, prosjektering eller entrepriser settes ut til private i markedet. Planlegging av konkrete utbyggingsprosjekter involverer, som for vegplanlegging, både regionale

og lokale myndigheter gjennom regelverket i plan- og bygningsloven (pbl). Reguleringsplaner, kommuneplaner og fylkesplaner skal gjennomføres.

### *Kjøp av persontransport*

Det er Samferdselsdepartementet som både finansierer og forhandler statens kjøp av jernbanetjenester. Departementet har lenge hatt denne oppgaven i en annen form enn i dag. Dagens kjøps- og bestillerrolle stiller andre krav til at departementet inntar en aktiv holdning til hvor mye som betales ut, og hvor mye en får igjen for det. Departementet har derfor vært nødt til å bygge opp sin bestillerkompetanse.

Det er sterk sammenheng mellom offentlig kjøp av jernbanetjenester og de rutene som tilbys. Ett viktig kriterium for å planlegge slike kjøp er videreføring av eksisterende tilbud. Dette kan i utgangspunktet virke stivbeint og lite dynamisk. På den annen side setter jernbanenettet grenser for hvilke ruter som kan tilbys, og det er en møysommelig prosess å endre tidslukene for hver enkelt togavgang. Endringer er mer komplekse desto flere avganger (og flere operatører) det er på de ulike delene av sporet. Et historisk utgangspunkt for hvilke ruter det offentlige kjøper tjenester på, kan derfor være fornuftig.

Samordningen med andre transportmidler (buss og i tillegg bane i by) skjer derfor i stor grad ved at de andre tilpasser seg toget. Bestillerkompetansen for lokale og regionale bussruter er i dag hos fylkeskommunen, som i stor grad har satt ut ruteproduksjonen på anbud og gjennomfører kjøp av tjenester av busselskapene. Det varierer mellom fylkeskommunene hvordan kjøpskontraktene er utformet, men ofte er det selskapene som har ansvaret for ruteplanlegging. Fylkeskommunen har i mange tilfeller delegert kjøpsansvaret til fylkeskommunalt opprettede forvaltningsselskaper. Det innebærer at bestiller- og planleggerkompetansen for kollektivtransport på veg og på bane dels tilligger regionale myndigheter, dels sentrale myndigheter. Dette kan spesielt være problematisk i byområder.

#### **4.3.4 Alternativ oppgaveplassering for jernbanen**

Det framgår av oversikten over de ulike jernbaneproduktene ovenfor at det er svært ulike geografiske avgrensninger av tilbudet, avhengig av hvilket produkt vi ser på. For gods dreier det seg i stor grad om transporter over lange avstander, mens det for personer dreier seg om alt fra lokale transporter, som er konkurrent og supplement til vegtransport og busstransport, til lange transporter, som konkurrerer med fly.

Argumentet om at det bør være sammenheng mellom tilbudets geografiske nedslagsfelt og ansvars plasseringen, kunne derfor trekke i retning av et delt ansvar for jernbanetransporten – både infrastrukturen og offentlig kjøp – mellom nasjonale og regionale (fylkeskommunale) myndigheter.

### *Infrastruktur*

Dersom en tar et funksjonelt utgangspunkt, vil jernbanenettet *mellom landsdeler* måtte betraktes på tilsvarende måte som stamveger, idet transportaktiviteten på nettet ikke naturlig lar seg knytte til den ene eller andre regionen. Dette taler for et sentralisert prioriterings- og finansieringsansvar for denne delen av infrastrukturen. Men i enda større grad enn for vegsektoren, har jernbaneinfrastrukturen eksterne nettverkseffekter. Det vil være svært vanskelig, om ikke



umulig, å dele infrastrukturen etter om den har nasjonale, regionale eller lokale funksjoner. Naboregionproblemene vil kunne bli svært store. I motsetning til for vegsektorens del, er det heller ikke myndighets- eller bestillerkompetanse for jernbaneinfrastruktur på regionalt nivå, og Jernbaneverkets tre regioner vil etter all sannsynlighet være større enn de mulige nye folkevalgte regionene som vurderes.

Vi kan ut fra dette ikke se at en desentralisering av ansvaret for jernbaneinfrastrukturen vil føre til en mer *effektiv oppgaveløsning*. Selv om det kan framføres argumenter i tråd med *nærhetsprinsippet*, mener vi at en avveining mellom disse hensynene tilsier at laveste effektive nivå for jernbaneinfrastrukturen er det nasjonale nivået. Eventuelle behov for utbyggingssamordning med stamvegnettet tilsier også at planlegging av jernbanen er en sentralisert funksjon (gitt fortsatt nasjonalt ansvar for stamvegene).

I motsetning til i vegsektoren, er det i dag et fullstendig sammenfall mellom finansieringsansvaret og prioriteringsansvaret for jernbanens infrastruktur. Vi ser ingen grunn til at det bør endres. I tråd med argumentasjonen når det gjelder vegsektoren, mener vi en eventuell endring av ansvaret for prioriteringen av infrastrukturen på jernbane, også bør medføre en endring av finansieringsansvaret, slik at ansvaret for begge oppgavene legges til samme forvaltningsnivå og innlemmes i rammetilskuddet.

Infrastrukturplanlegging og -prioritering i de største byområdene, og særlig i hovedstadsområdet, er en særskilt utfordring. Behovet for jernbaneinfrastruktur i tilknytning til pendlerreiser til de store byene bør sees i sammenheng med utbygging av vegnettet. Spørsmålet er derfor om planlegging av infrastruktur, både for veg og bane, best kan samordnes på regionalt nivå når det gjelder hovedstadsområdet. Dette drøftes også under punkt 4.5 om samordnet areal- og transportplanlegging og lokal kollektivtransport.

Vår holdning er at de generelle argumentene for en sentral oppgaveplassering for jernbaneinfrastrukturen bør veie tyngst. De særlige utfordringene i hovedstadsområdet bør heller løses ved alternative samarbeidsmekanismer for dette området, og ikke være styrende for hvordan oppgavene skal plasseres i resten av landet. Slike samarbeidsmekanismer er allerede tatt i bruk i forbindelse med de ulike Oslopakkene, og særlig Oslopakke 3, og ved etableringen av SKØ (Samarbeidsorganet for kollektivtrafikken på det sentrale østlandsområdet<sup>9</sup>), hvor fylkeskommunene og Samferdselsdepartementet deltar. Transportetatens felles arbeid med forslag til Nasjonal transportplan legger også til rette for at jernbaneinfrastrukturen på Østlandet kan ses i sammenheng med utbyggingen av stamvegnettet.

#### *Offentlig kjøp av persontransport på jernbanen*

Argumentene for en regionalisering av oppgaver kan være mer gyldige når det gjelder offentlig kjøp enn når det gjelder investering, drift og vedlikehold av infrastrukturen.

Offentlig kjøp av persontransport over lengre avstander bør fortsatt ligge til det nasjonale nivået. Også når det gjelder offentlig kjøp, kan en regionalisering av

---

<sup>9</sup> En nærmere framstilling av SKØ følger i senere avsnitt om samordnet areal- og transportplanlegging og lokal kollektivtransport.

prioriterings- og finansieringsansvaret gi store negative nettverkseffekter og nabo-regionproblemer som igjen vil øke andre negative eksterne effekter. Å forhindre slike negative effekter, ville antakelig kreve svært inngripende reguleringer fra statlig hold, reguleringer som vil begrense den lokal handlefriheten og dermed redusere de eventuelle positive sidene ved et desentralt ansvar.

Når det gjelder kjøp av jernbanetjenester innenfor de største byregionene, og da spesielt i Oslo-området, kan det være forhold som taler for at ansvaret regionaliseres. Det henger sammen med jernbanens viktige betydning for transport-avviklingen innenfor denne regionen, der utviklingen av transporttilbudet på jernbanen må sees i sammenheng med utvikling av øvrig kollektivtransport og av vegnettet.

For å oppnå prioriteringseffektivitet og unngå uheldige spillsituasjoner, bør finansieringen av offentlige kjøp av jernbanetjenester i så fall skje over samme budsjett som andre, regionaliserte politikksektorer og prioriteres i forhold til annen aktivitet.

Det kan altså være forhold som trekker i retning av en regionalisering av offentlig kjøp av visse transporttjenester på jernbanen. *Nærhetsprinsippet* og *økt prioriteringseffektivitet* på regionalt nivå kan tilsi en mer desentral oppgaveplassering. Det er også mulig at samfunnet totalt sett vil oppnå en høyere *allokerings-effektivitet* ved regionalisering av disse offentlige kjøpene.

Spørsmålet er om det likevel er *ønskelig* og om de øvrige hensynene vi mener bør tillegges vekt ved alternativ ansvars plassering (se avsnitt 3.3), da vil bli ivaretatt i tilstrekkelig grad. Disse hensynene er fordelings-effekter, kjøpets nettverkseffekter og de særegne problemene som er knyttet til utforming av kjøpskontrakter, og da spesielt eksistensen av asymmetrisk informasjon, faren for økte transaksjons-kostnader og forekomsten av stordriftsfordeler (for kjøper).

I dag er det en håndfull personer i Samferdselsdepartementet som har erfaring med kjøp av jernbanetransport i anbudsmarkedet. Faren for asymmetrisk informasjon (selger vet mer om markedet og produktet enn kjøper) er overhengende i et marked med få dominante aktører. Prinsippal – agentproblemer som følge av denne situasjonen vil kunne føre til store effektivitetstap for kjøper. Transaksjonskostnadene er tilsvarende store – også om tjenesten kjøpes fra et nasjonalt statlig selskap (NSB). Etter hvert som man får erfaring med offentlig kjøp, vil antakelig transaksjonskostnadene avta. Det betinger imidlertid at det er det samme kompetansemiljøet som foretar kjøpet. Innkjøper har altså stordriftsfordeler. Alt dette taler mot å regionalisere ansvaret for kjøp av jernbanetjenester og å spre kompetansen.

En regionalisering av kjøpet kan også gi uheldige fordelings- og nettverkseffekter. Forutsetningen for en regionalisering av kjøpsansvaret bør være at finansieringsansvaret følger etter. Det vil i så fall innebære at finansieringen av offentlig kjøp skjer over det fylkeskommunale (eller tilsvarende regionale) rammetilskuddet. Finansiering over rammetilskuddet vil antakelig gi bedre regional prioriteringseffektivitet, men resultatet kan bli mindre offentlig kjøp av jernbanetjenester, i og med at offentlig kjøp av kollektivtilbud med buss er mye billigere. En slik regionalisering vil dermed med stor sannsynlighet innebære en svært svekket posisjon for regional persontransport på jernbanen i Norge. Dette vil igjen ha store nettverksvirkninger for den totale jernbanetransporten. Det vil være

vanskelig å argumentere for store offentlige kjøp av lange personreiser på jernbanen, og samtidig styre mot en reduksjon i det lokale og regionale tilbudet.

En finansiering gjennom øremerkete tilskudd vil ikke ha de samme effektene som ved finansiering over rammetilskuddet. På den andre siden avtar prioriterings-effektiviteten. Man kommer i den situasjonen at lokal kollektivtransport på veg og øvrig bane finansieres over de frie inntektene, mens finansiering av jernbanetransporten øremerkes (gitt at ikke finansiering av øvrig kollektivtransport også endres). Det er da et spørsmål hva man reelt sett oppnår med en slik regionalisering. Den reelle regionale handlefriheten vil da ikke omfatte *omfanget* av offentlig kjøp av jernbanetjenester, men sammensetningen av dem – for eksempel ruteplanlegging, type transporttjeneste etc. En slik handlefrihet kan være viktig for å oppnå en best mulig helhetlige transportplanlegging, og for at offentlig kjøp av jernbanetjenester kan ses i sammenheng med kjøp av øvrig kollektivtransport – som i dag skjer i fylkene. Denne fordelingen må imidlertid veies opp mot ulempene ved en regionalisering etter en slik modell. Alt i alt mener vi argumentene mot en regionalisering står sterkest.

En deling av ansvaret for å beslutte om utbygging av infrastruktur og kjøp av persontransporten kan også ha den uheldige effekten at det blir tatt investeringsbeslutninger uten hensyntaken til den etterfølgende trafikkeringen. På jernbanen er man avhengig av offentlig kjøp for at omfanget av transporten skal bli tilstrekkelig for å kunne rettferdiggjøre investeringen. Allerede i dag er det et problem at investeringsbeslutningene tas uten at de langsiktige rammene for offentlige kjøp er klarlagt. Et delt ansvar mellom infrastruktur og offentlig kjøp vil kunne forsterke dette problemet.

Uansett hvilke løsninger en kommer fram til, vil hovedstadsområdet stå i en særstilling når det gjelder persontransport. Det er her vi har de største konsentrasjonene av folk og aktiviteter, det er her vi har og vil komme til å ha størst trengsel på infrastrukturen. Det er også i Oslo-området det er markedsmessig grunnlag for at jernbanen kan ha en betydelig markedsandel. I dag er imidlertid forvaltningsgrensene lite i overensstemmelse med transportmarkedet. En regionalisering av ansvaret til de nåværende fylkene vil være svært lite hensiktsmessig. De fleste regionalalternativene som er blitt drøftet i tilknytning til de ulike offentlige utredningene, vil ikke løse dette problemet fullt ut. Selv om man kan se for seg at markedet for nærtrafikken rundt Oslo blir omfattet av en region (Drammen – Jaren – Eidsvoll – Moss), strekker området for daglige reiser seg helt ut i ”Inter City-trianglet” Moss – Lillehammer – Skien.

Dette kan tale for at hovedstadsområdet uansett bør behandles særskilt. Løsninger som passer godt til ”hele Norge” eller ”resten av Norge” kan passe svært dårlig for hovedstadsområdet. Og omvendt: Løsninger som passer hovedstadsområdet kan passe svært dårlig for resten av landet.

De argumentene som vi har framført mot å regionalisere kjøp av transporttjenester, kan tale for å samordne *alt offentlig kjøp* av transporttjenester på sentralt hold – altså en ytterligere *sentralisering*. Sverige har en slik modell, der Rikstrafiken er ansvarlig for alt statlig kjøp av transporttjenester. En modell etter Rikstrafiken forutsetter at flere av de statlige transportkjøpene innlemmes. Man kan i prinsippet tilpasse en slik organisasjonsmodell til ulike territorielle inndelinger, der den statlige myndigheten opptrer på vegne av eller sammen med regionale

samferdselsmyndigheter. Man kan tenke seg at de fylkeskommunale (eller regionale) myndighetene får (avgjørende) innflytelse på utformingen av anbudskravene for den delen av persontogtilbudet som er klart regionalt avgrenset, mens nasjonale samferdselsmyndigheter har tilsvarende innflytelse over persontogtilbudet som binder regioner sammen eller fyller klare nasjonale funksjoner. Det er en slik løsning en har valgt i Sverige. Vi vil anbefale at man studerer erfaringene fra Sverige nærmere.

#### 4.3.5 Konklusjoner

- Et regionalisert ansvar for infrastrukturen på jernbane er ikke å anbefale. Det vil heller ikke være mulig på en fornuftig måte å dele inn infrastrukturen i strekninger som hovedsakelig betjener nasjonal transport og i strekninger som betjener regional transport. I enda større grad enn for veg, vil det oppstå negative nettverkseffekter om de ulike aktørene skulle prioritere ulikt.
- Vi vil heller ikke anbefale regionalisert ansvar for kjøp av persontransport på jernbanen. Man trenger spesialisert kompetanse for spesifisering av anbudsdokumenter og forhandling av kontrakter. Dette vil også gjelde selv om forhandlingsmotparten kun er NSB. Om man bare har én produsent i monopolsituasjon og som skal drive etter forretningsmessige prinsipper kan prinsippal -agentproblemen bli svært store. Å bryte opp kjøpet i mange kjøpsorganer vil være problematisk. Å overlate dette ansvaret til primærkommunene er ut fra dette helt urealistisk.

### 4.4 Lufttransport

Vi vil her først gi en framstilling av hvordan transportmønsteret arter seg. Deretter gir vi en kort beskrivelse av ansvarsdelingen for luftfartssektoren. Fokus vil være på oppgaver knyttet til *infrastruktur*, som i dag forvaltes av Avinor A/S, og til *offentlige kjøp av transporttjenester*.

I tråd med avgrensingen for de øvrige transportformene vil vi ikke drøfte organiseringen av Luftfartstilsynet og Havarikommisjonen for sivil luftfart og bane.

#### 4.4.1 Marked for lufttransport

Flyplassnettverket dekker i all hovedsak personreiser over relativt lange avstander. Godstransport med fly er volummessig begrenset. Tilbudet av flytransport skjer ved at private flyselskaper tilbyr ruter mellom flyplasser. Rutene tilbys på kommersielt grunnlag. Passasjerpotensialet varierer betydelig mellom ruter, og det gjør også lønnsomheten. På ruter med stort potensial for passasjerer, tilbyr ofte konkurrerende selskaper ruter. Dette bidrar til å presse prisen per reise. På noen ruter er trafikkgrunnlaget så lite at det ikke er rom for at flere selskaper kan drive kommersielt. I tillegg finnes det ruter der passasjergrunnlaget er for dårlig til lønnsom drift. Det er på disse rutene det foregår offentlige kjøp av flytransporttjenester. De ulike flyrutene kan også betraktes som deler av et nett, der belegget på én rute påvirker muligheten for at passasjergrunnlaget kan bli tilstrekkelig stort for lønnsom drift på en annen rute.

#### 4.4.2 Hvem har ansvaret for oppgavene i lufttransporten?

På tilsvarende måte som for jernbaneforvaltningen, kan statens oppgaver når det gjelder luftfart deles i to hoveddeler. Samferdselsdepartementet kjøper inn rute-tjenester på visse regionale ruter, for i underkant av 500 millioner kroner per år. Avinor A/S har ansvaret for infrastrukturen, både når det gjelder flyplassnett og flysikkerheten. Selskapet har også ansvaret for flytrafikkkontrollen.

Avinor driver omtrent 45 flyplasser over hele landet. Selskapet er organisert i tre flyplassavdelinger, som har ansvaret for henholdsvis store, mellomstore og regionale flyplasser. Oslo lufthavn Gardermoen (OSL) er skilt ut som eget aksjeselskap under Avinor. I 2003 var det ansatt omtrent 3000 personer i Avinor.

Avinor er i dag organisert som et statsaksjeselskap, med samferdselsministeren som generalforsamling. I prinsippet er det ikke noe i veien for at et privat selskap gis tilsvarende fullmakter som Avinor har. Nedenfor drøfter vi Avinors rolle i dag, men vi tar ikke stilling til om det er Avinor eller et privat selskap som bør ha Avinors oppgaver. Vi vil heller ikke drøfte om det er hensiktsmessig med den fristillingen Avinor i dag har overfor departementet. Myndighetenes direkte kontroll med den enkelte flyplass vil selvsagt være mindre med dagens system enn tidligere, da oppgavene var direkte underlagt myndighetskontroll.

Avinor har i dag oppgaver knyttet til investering, drift og vedlikehold av flyplasser. Selskapet får i prinsippet i oppdrag fra sentrale myndigheter å drive et antall navngitte flyplasser. Innenfor oppdraget er det opp til Avinor å *planlegge, finansiere* og *prioritere* investeringer og drift. Avinors fullmakter gjelder *ikke* hvordan flyplassnett skal se ut, noe som fortsatt er gjenstand for politisk behandling i Stortinget.

*Flysikring* er en svært spesialisert tjeneste med høye kompetansekrav. Fra 1. mars 2004 er Avinors flysikringstjeneste samlet i én organisatorisk enhet under en flysikringsdirektør. Flysikringstjenesten består av undervegstjeneste (ACC), innflygningstjeneste (APP) og tårntjeneste (TWR), i tillegg til sentrale støttetjenester mht navigasjon. Tjenesten utøves av flygeledere og lufttrafikkjenestefullmektiger i kontrollsentraler og kontrolltårn. Tårntjenesten på OSL er også overført til morselskapet Avinor AS og inkludert i flysikringsdivisjonen. ACC, APP og TWR har felles operative systemer og baseres på en felles utvikling av strategier og driftskonsepter. Det er grunn til å tro at harmonisering av regler, prosedyrer og driftskonsepter blir ivaretatt enklere og mer kostnadseffektivt når det er samlet på ett sted og man unngår dublering av kompetansemiljøene.

Norge er et lite land med et begrenset luftfartsmiljø, og flysikring er en tjeneste som krever spesialisert kompetanse. Dette taler for at flysikring bør samles til nasjonalt nivå også i framtida. Selv i langt større land, der ansvaret for utbygging, drift og vedlikehold av flyplasser er regionalisert eller privatisert, er ansvaret for flysikringstjenesten sentralisert. Dersom man ikke ønsker å skille flysikring fra resten av Avinor, er dette et argument sterkt nok i seg selv til å plassere Avinors oppgave som en nasjonal oppgave. Vi vil ut fra dette ikke drøfte alternative løsninger for flysikringsoppgavene. Dersom man er villig til å åpne for å gi regionene en større ansvar for flyplassdrift, forutsetter dette en utskilling av flysikringstjenesten som en nasjonal funksjon, mens regionen har ansvar for terminalutvikling og eventuelt rullebaner.

### 4.4.3 Finansiering og prioritering

#### Infrastruktur

Rammene for Avinor A/S og størrelsen på de offentlige kjøpene legges i forbindelse med den årlige behandlingen av Samferdselsdepartementets budsjetter i Stortinget. De finansielle rammebetingelsene for driften av Avinor er svært forskjellige fra rammebetingelsene for driften av for eksempel Jernbaneverket og til dels for utbygging av veginfrastruktur i SVV. Avinor A/S er i vesentlig mindre grad enn veg og bane politisk styrt. Den politiske styringen av selskapet er begrenset til at myndighetene bestemmer avkastningskrav, godkjenner avgiftssatser og definerer hvilke flyplasser som skal drives. Innenfor disse rammebetingelsene står det selskapet fritt hvordan de driver. Dette gir seg blant annet utslag langs følgende dimensjoner:

- Avinor skal selv stå for sine egne inntekter. Inntektene består i hovedsak av avgifter, gebyrer og kommersielle inntekter på flyplassene. I tillegg kompenseres selskapet over statsbudsjettet for å drive de regionale flyplassene.
- Avinor har monopol på drift av flyplasser og på flysikring. Hvilke flyplasser som skal drives bestemmes av de politiske myndighetene. Samferdselsdepartementet bestemmer også avgiftssatser og fastsetter avkastningskrav for Avinor.
- Innenfor de rammene som gis i statsbudsjettet og de sikkerhetsmessige krav som gjelder, tar Avinor selv beslutninger knyttet til driften og prioriterer investeringstiltak. Det betyr for eksempel at det er Avinor, ikke de politiske myndighetene, som bestemmer om man skal bygge ut terminalen på en flyplass eller forlenge flystripa på en annen.
- Kun 4-5 av de største flyplassene drives med overskudd i dag. Alle de 40 andre går med underskudd. Selv om staten gir selskapet tilskudd til de regionale flyplassene, må vesentlige deler av kostnadene knyttet til disse dekkes gjennom inntektene fra de flyplassene som går med overskudd.

Rammebetingelsene for drift av flyplasser avviker således ganske betydelig fra rammebetingelsene for veg og bane. Kommersialiseringen av Avinor har kommet vesentlig lenger enn for de andre infrastrukturselskapene innenfor transport, og den politiske kontrollen med flyplassinfrastruktur er mindre enn kontrollen med annen transportinfrastruktur. Hele 2/3 av inntektene til Avinor kommer fra avgiftene, og rammene for disse er bestemt i statsbudsjettet. Resten kommer fra Avinors kommersielle virksomhet, som ikke er underlagt samme politiske kontroll som avgiftene. Det betyr at selskapet kan påvirke egne inntekter, blant annet gjennom utleie av arealer og bygninger.

Vi vil ta utgangspunkt i at det er et *nasjonalt* system for investering, drift og vedlikehold av flyplasser i Norge, og at alternativet til dette systemet er et regionalisert system av flyplasser. Et nasjonalt system av flyplasser finner en i en rekke land, blant annet i Norge, Sverige, Finland og Spania. Eksistensen av et nasjonalt flyplasssystem er særlig motivert i følgende momenter:

- Det kreves *spesialkompetanse* også når det gjelder investering og drift av flyplasser. Det trengs kunnskap om utforming og dimensjonering av flyplasser, bagasjerbånd, passasjerbroer mv. I små land vil det være en fordel å

konsentrere kompetansen til ett luftfartsmiljø slik at en er sikker på at kompetansen holder mål internasjonalt. Kompetansen kan da utnyttes på flere flyplasser. Dessuten unngår man unødvendig dublering av kompetanse som man ville fått hvis regionene eller flyplassene selv måtte ha all kompetanse.

- Det er *samdriftsfordeler* i driften. Den kan dreie seg om felles innkjøp, nasjonale kontrakter med servicefirmaer, markedsføring, opplæringsprogrammer og kontrakter i forhold til kommersielle leietakere. Det finnes riktignok etter hvert kommersielle flyplassaktører utenlands som kan nyttes til å drive en flyplass hvis regionale myndigheter skulle ha behov for dette. Dette stiller krav til regionens evne til å utvikle kontrakter som er hensiktsmessige for begge parter.
- Muligheten til å *krysssubsidiere* mellom lønnsomme og ulønnsomme flyplasser har alltid vært et svært viktig argument for å ha et nasjonalt system, gitt prinsippet om selvfinansiering. Da flyplassene ofte utgjør et lokalt monopol og det er stor betalingsvilje i markedet, har økning av avgiftene utover kostnadsdekning på de store overskuddsflyplassene ikke hatt store trafikale konsekvenser. Store flyplasser kan ha høyere marginalkostnader fordi de nærmer seg kapasitetsgrensen. Det kan argumenteres for at det er samfunnsøkonomisk optimalt med høyere avgifter på disse flyplassene enn på små flyplasser med ledig kapasitet. Et system med krysssubsidiering kan videre oppfattes som rettferdig fordi trafikanter på alle flyplasser bidrar til overskuddet på store flyplasser, siden en av grunnene til at de store flyplassene går med overskudd, er deres plassering som nav i flytransportnettet.
- En annen fordel er at ett system kan bidra til en lik standard på flyplassene (etter deres trafikkgrunnlag) og en prioritering av behov for investeringer på tvers av regioner.

Så lenge staten eier lufthavnene, man ønsker å opprettholde lufthavnstrukturen og det stilles krav til en gitt kostnadsdekning, vil såkalt "Ramseyprising" være en relevant samfunnsøkonomisk innfallsvinkel til fastsetting av lufthavnavgiftene.

Dette innebærer at lufthavnavgiftene for det første skal reflektere marginalkostnadene ved den enkelte flyplass og for det andre justeres opp for flyreiser eller lufthavntjenester med lav prisfølsomhet og ned for flyreiser eller tjenester med høy prisfølsomhet.

Det innebærer at lufthavnavgiftene vil ligge over gjennomsnittskostnaden på de sterkeste trafikkerte lufthavnene, mens de minst trafikkerte lufthavnene bør tilby tjenester til en lavere pris enn gjennomsnittskostnaden. Ut fra dette perspektivet vil et krav om kostnadsdekning lufthavn for lufthavn – med dagens eierstruktur, lufthavnstruktur og avkastningskrav – medføre et samfunnsøkonomisk tap. En alternativ organisering kunne være å skille ut hver flyplass som eget privat eller offentlig selskap. I så fall ville en for de fleste lufthavnenes vedkommende stå overfor et valg mellom enten regionale offentlige tilskudd, høyere lufthavnavgifter eller nedleggelse.

Et regionalt eierskap til flyplassene innebærer at mulighetene for krysssubsidiering blir begrenset. Regionen bør derfor være av en viss størrelse dersom den skal kunne bære eierskapet til flyplasser. Alternativet er at staten finansierer flyplassene ved å øke overføringene til de fylkene (regionene) som har flyplasser som

ikke er lønnsomme og eventuelt reduserer overføringene til de som har flyplasser som går med overskudd. Dette vil i så fall innebære at mer av finansieringen av lufthavnene dekkes over skatteseddelen. En slik finansieringsmodell vil ikke være til hinder for at flyplassene kan ha ulike eiere – for eksempel kan eierskapet overføres til kommuner eller regioner. Et alternativ til dagens kryssubsidiering kunne vært at staten stiller høyere avkastningskrav til de flyplassene som går med overskudd og subsidierer direkte de plassene som ikke er lønnsomme. Denne muligheten er det imidlertid vanskelig å benytte seg av hvis staten ikke lengre er eier av flyplassene. Ved en regional overtakelse av flyplassene, må dessuten det økonomiske mellomværende mellom staten og regionene gjøres opp. Dette kan skje ved at regioner som overtar underskuddsflyplasser får utbetalt en engangssum, mens regioner som overtar overskuddsplasser må betale staten.

Noen av argumentene for et regionalt eierskap er:

- *Nærhet og subsidiaritet:* Regionen har selv en bedre forståelse for behovet for flyplass, dens markedsgrunnlag og betydning for regionen enn sentralt lokaliserte aktører.
- *Egeninteresse:* Regionen har egeninteresse i å utvikle sin egen flyplass. Den gir sysselsetting, ringvirkninger og økt skatteinntang og kan bidra som katalysator for annen næringsutvikling, i tillegg til de nettverksfunksjoner flyplassen har. Lokale og regionale virkninger av denne typen er ikke så relevante for sentralt lokaliserte aktører.
- *Kostnader:* Det gir bedre kostnadskontroll gjennom tette lokale bånd på eier- og utøversiden.
- *Prioriteringseffektivitet:* Det lokale og regionale presset mot sentrale myndigheter for en (for) høy standard på lufthavnene kan avta, gitt at eierskapet og ansvaret for finansieringen legges til samme nivå.

I land som har et regionalt eierskap til flyplassene, besitter regionene ofte et større sett av virkemidler for å drive regional utvikling enn tilfellet er i Norge. Dersom regionene selv kan vurdere utviklingen av en flyplass opp mot andre virkemidler, vil prioriteringen av flyplass skje i form av en avveining mot andre regionale formål. Det betyr blant annet at utviklingen av flyplass både sees i forhold til transportnettverket og som et virkemiddel i den regionale utvikling.

For at utviklingen av en flyplass skal ha regionale effekter, må det også være trafikk der. Det innebærer at effektene av satsingen er sårbar overfor flyselskaperes disponeringer. I Frankrike finnes det et eksempel på en lufthavn som investerte tungt med tanke på å være knutepunkt for ett flyselskap, ved at infrastrukturen ble lagt til rette for at flyplassen skulle kunne betjene disse funksjonene. Seinere ble vedkommende selskap kjøpt opp av et større selskap, som la en annen knutepunktstruktur til grunn. Regionens satsing ble en feilinvestering.

### *Kjøp av flyrutetjenester*

Kjøp av rutetjenester inngår som egen post på statsbudsjettet og utgjør 444 mill kr (2005-budsjettet). Kjøpet gjelder regionale flyruter (i hovedsak på kortbanenettet). Disse rutene har like mye en regional funksjon (reiser til nærmeste regionale senter som Bodø eller Tromsø) som en nasjonal funksjon (tilbringer til stamflyruter på tvers av landsdeler). De nasjonale stamrutene drives på kommersiell basis



og selskapene bestemmer selv sin egen rutetabell. Rutetidene på de regionale rutene må da tilpasses denne.

De regionale rutene forbinder i liten grad ulike regionale ruteområder. En kan derfor operere med uavhengige ruteområder som f.eks. Vestlandet (Sogn og Fjordane og deler av Møre), Helglandskysten, Lofoten/ Vesterålen og Finnmark. Oppsplitting av anbudene i enda mindre ruteområder er gjort for å øke graden av konkurranse.

Lian har i Osland m.fl. (2005) vurdert erfaringene med kjøp av regionale flyruter i Norge og internasjonalt. Et av resultatene er at kombinasjonen av kort rullebane og krav til fly med minst 30 seter og trykkabin bidrar til å redusere konkurransen. Kvalitetskravene (flystørrelse og trykkabin) er ofte forankret i lokale ønsker.

Norge er blant de land i verden som har mest omfattende bruk av offentlig kjøp av regionale flyruter. EU har et omfattende regelverk om hvordan anbudsutlysning på regionale flyruter skal foregå. Anbudsperiodene er på 3 år.

De sentrale spørsmål ved vurdering av plassering av ansvaret for offentlig kjøp er:

- Bestillerkompetanse,
- Fastsettelse av tilbudets kvalitet,
- Ruteområdenes størrelse (samdriftsfordeler og konkurranse).

### *Bestillerkompetanse*

Det kreves kjennskap til EUs regelverk på området, ikke minst mht prosedyrene for utlysning av anbud. Videre kreves det kjennskap til luftfartssektoren, potensielle aktører og selskapenes kostnadsstruktur. Dette er nødvendig for å kunne foreta utlysningene mest mulig strategisk for å oppnå mest mulig konkurranse og for å kunne vurdere tilbudene som kommer inn.

I dag er det to personer i Samferdselsdepartementet som steller med anbudsutlysning av regionale flyruter. Disse har i tillegg også andre arbeidsoppgaver. Anbudene er splittet opp i 15 ruteområder og er relativt detaljert i sin spesifisering av hvilke transporttjenester som ønskes utført. Antall avganger og tidspunkt for første og siste fly er blant spesifikasjonene i anbudsdokumentene. Videre blir mekanismer for endringer underveis spesifisert. Dessuten er det gitt en del tekniske opplysninger og opplysninger om markedsgrunlaget til støtte for tilbydende flyselskap.

Det betyr at det stilles store krav til anbudsdokumentene og til den kompetansen som kreves for å kunne skrive slike dokumenter. Det er derfor klare synergieffekter (mellom anbud) knyttet til at bestillingen foretas sentralt. En desentralisering av bestilleransvaret ville nødvendigvis føre til økt ressursbruk (økte transaksjonskostnader), idet kompetansen som i dag sitter i Samferdselsdepartementet må doubleres. Videre er det en fare for redusert flyfaglig kompetanse ved desentralisering. Dette kan i sin tur lede til større skjevhet mellom flyselskap og myndigheter mht informasjonsgrunlaget (økt asymmetri). Samtidig kan stor avstand mellom myndighet og utøvende selskap gi større nøytralitet. På den annen side kan regionale bestillere kjenne detaljer i transportbehovet bedre. I dag ivaretas regionale ønsker ved fylkesvise høringsprosesser.

*Tilbudskvalitet*

Dette spørsmålet rommer flere aspekter. For det første, hvilken transportstandard i form av frekvens, billettpris og materiell skal det legges opp til? Begrepet transportstandard har i mange sammenhenger vært drøftet, men man har ikke funnet det hensiktsmessig å operasjonalisere begrepet. Det er nærmest umulig å gjøre dette på et faglig objektivt grunnlag og en operasjonalisering vil kunne føre til at man binder seg unødig sterkt til en gitt forpliktelse. Man har søkt å løse dette ved å utforme tilbudet med utgangspunkt i det tilbudet som har eksistert historisk og så foreta gradvise endringer. Lokale myndigheter er brukt som høringsinstans for hvilke behov som bør dekkes. Dette kan lett føre til for høye ønsker om kvalitet fordi lokale myndigheter ikke har budsjettmessig ansvar for konsekvensene av sine forslag.

For det andre berøres spørsmålet om geografisk dekning. Hvor langt skal passasjerene måtte reise før de kommer til en flyplass med rutetilbud. Dette er omtalt ovenfor. Det er i dag samsvar mellom hvilke flyplasser som man ønsker å kjøpe rutetjenester på og hvilke flyplasser som Avinor blir pålagt av Stortinget å drive.

For det tredje berøres grenseflaten mellom offentlig kjøp og det kommersielle markedet. Hvor dårlig skal Samferdselsdepartementet tillate at det kommersielle tilbudet blir, og hvor høye skal de lokale ropene om tilskudd bli, før Samferdselsdepartementet føler seg forpliktet til å gå inn og kjøpe rutetjenester på relasjoner som tidligere er drevet kommersielt?

Denne skjæringsflaten er avhengig av konkurransesituasjonen i det kommersielle markedet. Dersom det er tilnærmet monopol, vil monopolisten uten risiko trekke seg ut av mindre, marginale ruter for så å spekulere i at staten må gå inn med kjøp som kun fører til at staten støtter et tilbud som monopolisten kanskje likevel ville drive (dvs tom trussel om rutenedleggelse). Her vil staten sitte med langt mindre informasjon om ruteøkonomi enn selskapene og dermed være avhengig av deres informasjon. Dersom det er hard konkurranse i det kommersielle markedet, er faren for dette mindre, spesielt hvis det eksisterer mindre aktører med en flåte av mindre fly egnet for ruter med få passasjerer.

Generelt kan man si at for alle disse tilbudsaspektene, vil det oppstå et lokalt press mot (for) høy kvalitet så lenge regionene selv ikke er økonomisk ansvarlig for kjøpet.

*Ruteområdenes størrelse (konkurranse og samdriftsfordeler)*

Widerøe har historisk hatt hånd om kortbanerutene. For at det nye regimet, med økt konkurranse og overgang til anbud skal fungere, har myndighetene en stor utfordring med å utforme anbudspapirene på en slik måte at mindre nykommere har en mulighet til å komme inn på markedet og dermed utgjøre en reell trussel for Widerøe. Da de mest aktuelle alternative operatører er små flyselskap med mindre fly, har myndighetene gradvis splittet opp nettverket i stadig mindre ruteområder. Ruteområdene er nå så små at de i liten grad krysser fylkesgrenser.

På den annen side kan det være samdriftsfordeler i rutedriften som kan tale for større ruteområder. Samdriftsfordelene kan knyttet seg til innkjøp, vedlikehold og til selve flytnytelsen (at flyet blir benyttet fullt ut).

#### 4.4.4 Alternativ oppgaveplassering for luftfarten

Ansvar for *flysikkerheten* bør være sentralisert. Det skyldes at Norge er et lite land, samtidig som kravene til spesialistkompetanse er store. Kompetansemiljøet bør ikke spres på mange svært små organisasjoner, men i stedet være sentralisert til en større organisasjon. I dag ligger dette ansvaret hos Avinor A/S.

De viktigste argumentene mot et sentralisert ansvar, både når det gjelder infrastruktur og kjøp av tjenester, er knyttet til muligheten for at et regionalisert ansvar vil gi mer prioriteringseffektivitet i flytransporten (infrastruktur og ruter) enn et sentralisert ansvar. Utviklingen av flyplass og kjøp av flytjenester vil da kunne prioriteres i forhold til andre formål. Dagens system er uforpliktende for regionene, ved at det oppfattes utelukkende som en fordel at det er lokalisert flyplasser i regionene. Kostnadene dekkes fra andre steder. Dette fører til en sementering av flyplasstrukturen som man kanskje kunne unngått med et mer desentralisert ansvar.

Behovet for samordning av luftfarten med andre transportformer, trekker etter vår mening verken i den ene eller den andre retningen. Erfaringene med arbeidet med Nasjonal transportplan viser at Avinor A/S i liten grad deltar i samordningen med de øvrige etatene (Ravlum 2000). Dette skyldes i hovedsak at Avinor i det store og hele er finansiert i markedet, at styret i Avinor har fått delegert ansvar som for de andre etatene ligger i departementet eller i Stortinget, og at Avinor opplever at deres samordningsbehov i større grad retter seg mot det internasjonale markedet enn mot øvrige transportformer i Norge. Det er også i stor grad internasjonalt regelverk og markedsutvikling som legger viktige premisser for Avinors virksomhet.

Med dagens system der mange myndighetsoppgaver, ut over å fastlegge rammene for virksomheten, er delegert til Avinor, er det vanskelig å tenke seg en mer regionalisert organisering av luftfarten. Likevel er det fullt mulig for aksjeselskapet Avinor å utføre oppgaver på oppdrag fra fylkene (regionene), slik selskapet i dag gjør for Samferdselsdepartementet.

I henhold til myndighetenes krav, er Avinors virksomhet langt på veg selvfinansierende. Innenfor dagens eierstruktur, med de avkastningskravene som stilles og de rammebetingelsene Avinor ellers har, er det optimalt å la store flyplasser "kryssfinansiere" de små. Aktiviteten på et fåtall flyplasser finansierer aktiviteten på øvrige flyplasser. I tillegg kommer en liten andel av finansieringen av de regionale flyplassene fra offentlig kjøp (overføringer fra Samferdselsdepartementet til Avinor på 40 millioner i 2005). Samtidig stiller eier (Samferdselsdepartementet) Avinor A/S overfor avkastningskrav. En regionalisering av ansvaret for flyplassene forutsetter derfor at finansieringssystemet endres<sup>10</sup>.

Uansett regionalisering eller ikke, er det noen fordeler med et endret finansieringssystem. Økt avkastningskrav for de lønnsomme flyplassene og direkte statlig subsidiering av de ulønnsomme, kan gi økt transparens. Det er likevel vanskelig for staten å stille avkastningskrav til flyplasser den selv ikke eier. En mulig effekt av regionalisering kan være at behovet for statlig

---

<sup>10</sup> Ved overtakelse av flyplassene kan regionene enten måtte betale for å overta eller kompenseres for å måtte overta, alt etter om flyplassene forventes å være lønnsomme eller ikke.

subsidiering av flyplassene øker, eller at antallet flyplasser blir redusert fordi regionene ser seg tjent med å bruke pengene annerledes. Det vil i tilfelle øke *prioriteringseffektiviteten*.

Samtidig kan en statlig finansiering av et regionalt flyplassseierskap kunne føre til at dagens flyplasstruktur sementeres, særlig hvis overføringen gis i form av øremerkede tilskudd. Framtidens flyplassdekning og -standard blir dermed betinget av dagens. Incentiver for å rasjonalisere flyplassnettet kan bli svake. Overføring av midler til regionene kan bidra til å "fryse" en uheldig situasjon. Her ligger også et problem ved dagens ordning.

Så lenge regionene selv ikke har det fulle finansielle ansvaret, vil presset mot en for høy standard være til stede. Alternativet er å innlemme finansieringen av flyplassene i rammetilskuddet. Det vil i så fall innebære økte frie inntekter til alle fylker. Hensikten med å gi midlene som frie inntekter, er prioriteringseffektivitet – at fylkene (regionene) skal vurdere flyplassen opp mot andre samfunnsoppgaver de skal ivareta.

Hvilke flyplasser som skal drives, har til nå vært et politisk spørsmål som har vært avgjort i Stortinget. I dagens situasjon kan man hevde at det er for mange regionale flyplasser i Norge. Samferdselssituasjonen er nå svært annerledes enn den var på 1970-tallet da plassene ble opprettet. Omfattende vegbygging og -utbedringer har ført til at flere flyplasser har kommet svært nær hverandre i reisetid med bil (under 1 time). Besparelsene ved å legge ned noen flyplasser og kanskje forlenge rullebanen på andre plasser, vil være store, ikke minst i rutedriften. Dette ville også kunne gi tilbudsforbedringer for mange passasjerer. Det har ikke vært mulig å få et forslag om å legge ned regionale flyplasser gjennom i Stortinget. I behandlingen av siste NTP ble nedleggelsesforslag avvist. De lokale motkreftene har vært for sterke. Dersom det finansielle ansvaret ble overført til regioner vil en kunne få en mer reell vurdering av behovet for nærhet til flyplass. Da de fleste andre hensyn tilsier at ansvaret for luftfartsoppgaver fortsatt blir liggende på nasjonalt nivå, skal problemet med for mange regionale flyplasser oppfattes som svært stort i forhold til andre hensyn, før en endring i ansvarsforhold kan anbefales med en slik begrunnelse.

Man kan også tenke seg en deling av funksjonene slik at de mer flytekniske oppgavene som tårn, rullebaner og innflygningssystemer ivaretas av staten. Resten av funksjonene, som terminaler og venterom, og den rene kommersielle driften av flyplassene kan overføres til det regionale nivået. Det vil si parkering, utleie av areal og salg av avgiftsfrie varer. Dette vil i så fall føre til et bortfall av en tredel av Avinors nåværende inntekter. En slik løsning betinger derfor en annen finansieringsløsning enn dagens "kryssubsidiering".

En samlet vurdering av hensynene trekker i retning av at flyplassdrift fortsatt bør være et nasjonalt anliggende, *gitt* dagens finansieringsstruktur. På den annen side kan det være grunn til å lete etter nye måter å involvere regionale interesser på uten at det nasjonale eierskapet settes til side. Regionale næringsinteresser og utviklingsaktører kan være aktuelle samarbeidspartnere ved utvikling av flyplasser. Om en annen ansvars plassering skal vurderes, vil vi anbefale en nærmere utredning om alternative finansieringsformer og mulige effekter av dem.

### *Offentlig kjøp av transporttjenester*

Osland og Longva (2005) viser til tidligere utredninger om hvorvidt det er staten eller fylket som bør kjøpe regionale luftfartstjenester, blant annet Møreforskning (Hervik m fl 1999), som har utredet dette spørsmålet for Samferdselsdepartementet og Kommunaldepartementet. Møreforskning konkluderer med at kjøpet med fordel kan ligge på regionalt nivå. De viser til at et regionalt ansvar vil sikre bedre avveining av regionale luftfartstjenester mot annen offentlig ressursbruk, som helse og utdanning, og at koordineringen med andre transporttjenester, som buss og hurtigbåt, kan bli bedre. Hervik m fl hevder også at dagens ordning gir et lokalpolitisk press mot for høy kvalitet. I tillegg hevder de at stordriftsfordelene for flyselskapene er uttømt ved 4-5 fly, som er det antallet som vil være aktuelt innen for de ulike fylkesvise ruteområdene for Vestlandet, Nordland og Finmark.

Osland og Longva (2005) viser videre til ECON (2000) som på oppdrag fra Widereøe, konkluderte motsatt av Møreforskning. I følge ECON vil et regionalt ansvar neppe føre til økt konkurranse. En slik ansvars plassering vil derimot, i følge ECON, redusere mulighetene for å utnytte samdriftsfordeler for flyselskapene og det vil øke faren for at rutenettet blir organisert på en ineffektiv måte. Stordriftsfordeler er størst for innkjøp, teknisk vedlikehold og besparelse på reservefly. Det er imidlertid mulig å kjøpe tyngre vedlikehold og å inngå beredskapsavtaler med andre. Videre mener ECON at det er tvilsomt at avveiningen mot annen bruk av offentlige midler blir mer effektiv når avveiningen skjer regionalt enn når den skjer på nasjonalt nivå. ECON mener også at de administrative kostnadene vil øke ved et regionalt ansvar.

Implisitt har departementet foretatt en prioritering av økt konkurransegrad framfor å utnytte samdriftsfordeler med dagens relativt sterke oppsplitting av ruteområder. Dette gir også en større oversikt og kontroll på myndighetssiden. Dessuten er det i anbudsutlysningene gitt mulighet til å kombinere flere anbudsområder og dermed gitt en åpning for å ivareta samdriftsfordeler. Gitt dette valget, som vi mener er fornuftig, er ikke ruteområdenes størrelse eller potensielle samdriftsfordeler argument mot desentralisering av det offentlige kjøpet.

Dermed står spørsmålene om bestillerkompetanse, transaksjonskostnader, behovet for koordinering av transporttilbud og vektlegging mot annen offentlig ressursbruk igjen. Hensynet til bestillerkompetanse og transaksjonskostnader taler klart for et fortsatt nasjonalt kjøp.

Behovet for koordinering av rutetilbud regionalt ivaretas i dag ved at regionale båt- og bussruter planlegges med det statlig kjøpte flytilbudet som en forutsetning. Dette er i dag i liten grad overlappende transporttilbud. Hurtigbåtene betjener i større grad mellomsteder enn flyplasser og konkurrerer dermed i liten grad med flyet (eks ruta Svolvær – Bodø (Strand 1995)). Gitt uendret ressursforbruk til regionale ruter, ivaretas behovet for koordinering ved at flytilbudet betraktes som overordnet, mens det fylkeskommunalt kjøpte transporttilbudet tilpasses flytilbudet.

Det er klart at en i prinsippet kan tenke seg at bortfall av flytilbud på en flyplass kompenseres av et bedret busstilbud til en nærliggende flyplass. Da er vi over på spørsmålet om vektlegging av flytilbudet (og annet transporttilbud) mot annen offentlig ressursbruk. Denne prioriteringen vil bli mer reell dersom fylkene

(regionene) hadde ansvaret for det offentlige kjøpet. Det forutsetter riktignok sterke regioner med ansvar for mange ulike aktiviteter, slik at det er noe å prioritere behovet for flyplasser og flyruter opp mot. Dagens ordning bidrar til et sterkt lokalt press mot høy kvalitet, fordi lokalsamfunnene selv ikke er økonomisk ansvarlig for sine ønsker.

Dersom store regioner skulle overta kjøpet, vil en imidlertid fortsatt kunne få sterkt lokal press fra enkeltkommuner, men evnen til å innfri ønskene, og dermed faren for å tilby for høy kvalitet, vil kunne bli mindre enn om staten kjøper.

#### 4.4.5 Konklusjoner

- Ansvaret for flysikkerheten bør ivaretas på nasjonalt nivå. Kravene til spesialistkompetanse er store. Kompetansemiljøet bør ikke spres på mange svært små organisasjoner, men i stedet være sentralisert.
- Med en annen eierstruktur enn dagens, åpnes det opp for alternativ ansvars plassering før de øvrige oppgavene som i dag er lagt til Avinor A/S. Da kan man eventuelt beholde de flytekniske oppgavene, som ansvaret for tårntjenesten, rullebaner og innflygningssystemene, hos Avinor A/S og la fylkeskommunene, eventuelt regionene eller primærkommunene overta ansvaret for terminaler og den rent kommersielle driften som omfatter parkering, utleie av areal og salg av avgiftsfrie varer. Dette vil redusere dagens inntektsgrunnlag for den flytekniske infrastrukturen, som da må finansieres på andre måter. Samtidig vil regionene kunne komme ulikt ut avhengig av om flyplassene forventes å gi overskudd eller ikke.
- Ansvaret for offentlig kjøp av persontransport i luftfarten bør fortsatt ligge på nasjonalt nivå. Dette er en oppgave som krever kompetanse og forhandlingsmakt.

### 4.5 Samordnet areal- og transportplanlegging, lokal kollektivtrafikk

I disse avsnittene vil vi behandle utfordringene ved samordnet areal- og transportplanlegging og behovet for å se lokal kollektivtrafikk i sammenheng med de øvrige virkemidlene i transportpolitikken. Denne framstillingen er i prinsippet relevant for alle transportformene, men i praksis vil behovet for en samordning særlig gjelde mellom ulike tiltak i vegsektoren og investering i og drift av (offentlig kjøp av) kollektivtransport. Disse utfordringene er særlig til stede i de større byområdene – og spesielt i Oslo-regionen. Under følger først en framstilling av planlegging i transportsektoren og arbeidsdelingen mellom de ulike myndighetene når det gjelder infrastrukturplanlegging og arealplanlegging. Deretter presenterer vi den lokale kollektivtransporten etter samme mønster som vi tidligere har gjort for veg, bane og luftfart.

#### 4.5.1 Samordnet areal- og transportplanlegging

Planlegging av samferdselsprosjekter er faglig og tematisk relativt omfattende. Før utbyggingen starter, skal prosjektene planlegges etter plan- og bygningsloven

(pbl). Kommunen er planmyndighet for arealplanlegging etter plan- og bygningsloven (kommuneplaner og reguleringsplaner) og all planlegging av transportinfrastruktur skal skje etter denne loven. Særlige regler etter plan- og bygningsloven gir Statens vegvesen og Jernbaneverket rett til å ta initiativ til planlegging og til å ivareta mange av kommunens funksjoner under planprosessen og i arbeidet med konsekvensutredninger. Kommunene skal egengodkjenne arealplanene, men regionale statlige etater, nabokommuner og fylkeskommunen har innsigelsesrett.

Fylkeskommunen, fylkesmannen og andre regionale myndigheter er vanligvis sterkt involvert i samferdselsplanleggingen. Det kommunale og fylkeskommunale engasjementet gjelder *alle infrastrukturprosjekter*, uavhengig av hvem som har ansvaret for infrastrukturen. Dette skal sikre samordning mellom infrastrukturplanlegging og øvrig areal- og transportplanlegging.

Statens styringsmuligheter ligger primært i statsetatenes mulighet til å komme med innsigelser til arealplanene. Innsigelser fra fylkeskommunen, nabokommuner og regionale statlige etater kan føre til mekling eller sentral avgjørelse av Miljøverndepartementet.

Med hjemmel i plan- og bygningsloven ga Miljøverndepartementet i 1993 ut Rikspolitiske retningslinjer (RSR) for samordnet areal- og transportplanlegging. Her tas det sterkt til orde for økt bruk av fylkesdelplaner som instrument for samordnet areal- og transportplanlegging og at utbyggingsstrukturen bør nedfelles i en fylkesdelplan og følges opp i kommuneplanene. I retningslinjene slås det fast at ”i regioner eller områder der befolkningstettheten kan gi grunnlag for kollektivbetjening som et miljøvennlig og effektivt transportalternativ, skal det ved utformingen av utbyggingsmønsteret og transportsystemet legges vekt på å tilrettelegge for kollektive transportformer”. Retningslinjene sier også at andre alternativer enn økt vegkapasitet skal vurderes på lik linje, for eksempel regulering av trafikk og forbedring av kollektivtransporttilbudet.

Den lokale areal- og transportpolitikken er et samspill mellom mange aktører innenfor ulike politikkområder:

- En transportpolitikk som i stor grad er et resultat av statlige rammer, f.eks. gitt i avgiftspolitikken og samferdselslovgivningen, statlige kjøp av tjenester og statsetatenes planlegging i fylket, fylkeskommunens politikk som vegholder for fylkesveger og som ansvarlig for blant annet tilskudd til kollektivtransport og løyver, og kommunenes politikk for bygging og drift av kommunale veger.
- En parkeringspolitikk som i hovedsak styres av kommunale regler og vedtak, men i praksis begrenser kommunene seg til å disponere offentlige plasser og stille krav til parkeringsløsninger ved behandling av plan- og byggesaker etter plan- og bygningsloven.
- En miljøpolitikk rettet mot transportinfrastruktur, som er et resultat av statlig nasjonal og regional miljøvernpolitikk, samt retningslinjer og vedtak i fylkeskommune og primærkommunene.

Behovet for en samordnet areal- og transportplanlegging er særlig stor i bykommuner, og spesielt i de store byområdene. Vegplanleggingen bør ses i sammenheng med kollektivtransporten, miljøspørsmål og for eksempel parkeringspolitikk. Veg- og trafikkplanlegging bør også ses i sammenheng med trafikkregulerende

virkemidler. I Oslo-regionen, som spenner over flere fylker og mange kommuner, vil en samordnet transport- og arealplanlegging involvere svært mange aktører på ulike nivå.

Planlovutvalget (NOU 2003: 14) har pekt på en rekke reformer som for å styrke samordnet areal- og transportplanlegging. Utvalget foreslår at staten, fylkeskommunene og kommune skal ha et felles ansvar for at arealbruk og transportbehov vurderes i sammenheng og at samordnet areal- og transportplanlegging inngår i den statlige, regionale og kommunale planlegging etter plan- og bygningsloven. Utvalget foreslår også at både arealdelen av fylkesplanene og kommuneplanene kan gis rettsvirkning, spesielt for transportanlegg av regional eller nasjonal betydning. En slik endring vil innebære at det innføres et nytt planverktøy, som gjør det mulig å fastsette arealbruken med bindende virkning over kommunegrensene. Dette vil kunne ivareta regionale og nasjonale interesser knyttet til arealbruk. Slike fylkesdelplaner for arealbruk må godkjennes sentralt og vil i tilfelle få samme rettsvirkning som kommuneplanens arealdel. Dette forslaget støttes også i transportetatens oppsummering av arbeidet med samordnet areal- og transportplanlegging i forslaget til den forrige nasjonale transportplanen (Jernbaneverket m fl 2002).

#### 4.5.2 Markedet for lokal kollektivtransport

Kollektivtrafikk utenom jernbanen dreier seg i hovedsak om ekspressbussmarkedet og lokal kollektivtrafikk. De lange (fylkeskryssende) ekspressbussene omfattes ikke av offentlige kjøp og finansieres i prinsippet fullt ut i markedet. Selv om det kan være samordningsgevinster å hente ved å se de lokale oppgavene for de lange ekspressbussene og den øvrige kollektivtrafikken i sammenheng, for eksempel når det gjelder forholdet til jernbanen, vil vi ikke berøre denne transporttjenesten ytterligere.

Hvis vi ser bort fra lokale reiser med tog, dreier lokal kollektivtransport seg nesten utelukkende om busstransport – altså kollektivtransport på veg. I Oslo omfatter kollektivtrafikken også skinnegående transport, som trikk og T-bane, Trondheim har Gråkallbanen og i Bergen er en egen bybane under planlegging.

På landsbasis har etterspørselen etter lokal kollektivtransport gått ned de siste 20-30 årene (Rideng 2001), og spiller nå en enda mindre rolle for persontransporten i forhold til privatbilen. Samtidig har de offentlige tilskuddene til lokal kollektivtransport gått ned over mange år, selv om denne trenden har flatet ut de siste årene, og også snudd for noen fylkeskommuners vedkommende. Samtidig har kravene til skoleskyss blitt mer omfattende. 6-årsreformen skjerpet dette ytterligere. Den lovpålagte skoleskyssen utgjør dermed en relativt større andel av det offentlige kjøpet av kollektivtransport enn for noen år siden. I distriktene er det i all hovedsak skoleskyssen som dominerer.

For de større byområdene er utgangspunktet noe annerledes. Her har kollektivtransporten en større markedsandel. Samlet sett har likevel utviklingen i byområdene fulgt utviklingen for resten av landet de siste 30 årene. Antall kollektivreiser pr innbygger er redusert i perioden. Denne reduksjonen stoppet imidlertid på 90-tallet, mye takket være en positiv utvikling i Oslo. Markedsandelene har imidlertid likevel ikke holdt seg som følge av veksten i bilbruk.



Reduksjonen i tilskudd har vært mest dramatiske i Bergen og Trondheim (Carlquist og Fearnley 2001). Produksjonen har ikke utviklet seg like negativt, slik at en betydelig produksjonseffektivisering er skjedd. Rundt 1997 skjedde et trendbrudd mot økte tilskudd til kollektivtransporten i de større byområdene (Vibe, Engebretsen og Fearnley 2005).

Miljøvennlig bytransport, med økte kollektivandeler og redusert bilavhengighet, er en sentral målsetting både i transportpolitikken og i miljøpolitikken. Dermed er det et mål å øke kollektivandelen ytterligere i de store byene eller i alle fall å opprettholde kollektivandelen når transportbehovet øker.

#### 4.5.3 Hvem har ansvaret for lokal kollektivtransport?

Det er normalt vegholder som har ansvar for investeringer knyttet til kollektivtransport på veg. Det vil si at fylkeskommunen og kommunene har ansvaret for holdeplasser, kollektivfelt og signalprioritering på kommunal og fylkeskommunal veg, mens Statens vegvesen har ansvaret på riks- og stamveger. Ansvaret for terminaler og busstasjoner varierer. Her er også ofte transportselskapene inne. Jernbaneverket har ansvaret også for den delen av jernbanenettet som betjener den lokale og regionale jernbanetransporten. Oslo kommune har ansvaret for investeringer i infrastruktur for trikk og T-bane.

Ansvaret for kjøp (drift) av lokal kollektivtransport (med unntak for jernbane-transport) er lagt til fylkeskommunen. De statlige overføringene til offentlig kjøp inngår i fylkeskommunenes rammeoverføringer, altså i de frie midlene. Gjennom ulike forsøksordninger er det likevel unntak fra dette bildet. Disse forsøksordningene presenteres i avsnittene under finansiering og prioritering.

Det ble åpnet for konkurranseutsetting av lokal kollektivtransport i Norge i 1994. Rundt halvparten av fylkene har i dag innført anbud på en eller flere rutestrekninger. Ved inngangen til 2004 utgjorde den anbudsutsatte ruteproduksjonen likevel ikke mer enn 15 prosent av den totale ruteproduksjonen i Norge.<sup>11</sup>

For det første er det altså variasjon mellom fylkene etter om de gjennomfører *anbud eller direkte kjøp*. For det andre varierer det om fylkene har skilt ut *ansvaret for kjøpet* til en egen organisasjon eller om denne oppgaven ivaretas av fylkeskommunen selv. For det tredje velger fylkene ulike *kontraktsformer*. Noen benytter nettokontrakter, andre benytter bruttokontrakter.

Om lag halvparten av fylkene har tatt i bruk anbudskonkurranse. De fleste fylkeskommunens som bruker anbud, har organisert ansvaret for kjøpet i egne selskap. Kun tre fylker med hel eller delvis konkurranseutsetting, har ikke skilt ut ansvaret for kjøpet fra fylkeskommunen. Etablering av egne kjøpsorganene begrunnes i behovet for profesjonaliseringen av kjøpsorganisasjonen. I tråd med den mer generelle forvaltningspolitiske tenkingen, antar man at fristilte organer eller selskaper på armlengdes avstand fra de politiske organene, er bedre rustet til å ivareta denne rollen på en profesjonell og bedriftsøkonomisk god måte. Graden av

---

<sup>11</sup> Disse opplysningene bygger på Bekken (2004) og Danielsen (2004). Bekken (2004) har videre beregnet at 25 prosent av den totale ruteproduksjonen i Norge ville være fordelt etter anbud i 2005 dersom alle anbudsuttsettelsene ble iverksatt som planlagt. Denne prosessen har imidlertid stoppet noe opp i enkelte fylker (eksempelvis Oppland).

fristilling fra fylkeskommunen av slike kjøpsorgan varierer imidlertid. Noen er ordinære fylkeskommunale foretak, mens andre er etablert som aksjeselskap.

Denne utviklingen innebærer at det operative ansvaret skilles ut, mens finansieringsansvaret beholdes. Fylker som ikke har valgt konkurranseutsetting, har beholdt den tradisjonelle integrerte forvaltningsmodellen med direkte forhandlinger mellom fylkeskommunen og selskapene.

En *nettokontrakt* innebærer at operatøren beholder billettinntektene og dermed har en inntektsrisiko. Det offentlige dekker dermed et forventet/forhandlet underskudd på produksjonen. Ved *bruttokontrakter* tilfaller alle billettinntektene det offentlige. Kjøpet er dermed et kjøp av en gitt produksjon og ikke en dekning av underskuddet ved produksjonen. Bruken av nettokontrakter i Norge har hatt som konsekvens at selv om takster og rutetilbud i en viss grad har blitt fastsatt og godkjent av politiske myndigheter, så har den reelle markedskunnskapen blitt utviklet hos operatørene. Dette er i motsetning til både i Sverige og Danmark, hvor myndighetsinstansene i større grad har utviklet markedskunnskap og kompetanse på utforming av rutetilbudet.

Både Sverige og Danmark har historisk baserte seg på bruttokontrakter mellom myndighet og operatør allerede før konkurranseutsetting ble introdusert. Norge har en tradisjon for bruk av fremforhandlede *nettokontrakter*, ofte kombinert med at det er private operatørselskaper som får kontrakten. I internasjonal sammenligninger blir dette regnet som et tilnærmet særnorsk femomen (Hagen mfl 2000). Dette henger sammen med den historiske utviklingen fra et privat marked med områdeløyver, via tilskudd/saldering av tap ved ulønnsomme ruter til dagens direkte kjøp av kollektivtjenester og anbud.

Nettokontrakter, og den tilhørende ansvarsdelingen mellom transportmyndighetene og operatørselskapet, er fremdeles utbredt i Norge, selv om de fleste anbudsutsatte kontrakter nå er bruttokontrakter. De fylkeskommunene som til nå har benyttet anbud i Norge, har nesten uten unntak valgt å gjøre operatørens driftskostnader til den sentrale konkurranseparameteren i anbudskonkurransen. Dette innebærer at fylkeskommunene ved bruk av konkurranseutsetting i hovedsak har valgt ut de konkurranse- og kontraktsformene som i minst grad overfører markedsansvar til operatørene, men beholdt dette selv. Med slike kontrakter blir det viktigere med markedskunnskap og profesjonalitet i kjøpsorganisasjonen.

#### 4.5.4 Finansiering og prioritering

Ansvar for prioritering og finansiering av offentlig kjøp av lokal kollektivtransport er hovedsaklig plassert på samme hånd, hos fylkeskommunen. Ansvar for offentlig kjøp og ansvaret for infrastrukturen er ikke nødvendigvis sammenfallende, i og med at fylkeskommunen kun har ansvaret for å prioritere og å finansiere det fylkeskommunale vegnettet. Investeringer på riksvegnettet – enten det er stamveger eller øvrige riksveger – er ”gratis” penger for fylkeskommunen, mens en økt satsing på kollektivtransport medfører høyere utgifter for fylkeskommunen.

Kommunene og fylkeskommunen rår også over andre virkemidler som kan bidra til å styrke kollektivtransportens stilling vis a vis privatbilen. Dette gjelder for eksempel ulike trafikkregulerende tiltak, inkludert vegprising og parkerings-

restriksjoner. Slike tiltak kan imidlertid være politisk belastende, og kommunene har i liten grad vært villig til å ta dem i bruk. Denne situasjonen kan ha ført til at utbygging av vegkapasiteten framstår som en mer tiltrekkende løsning på mulige framkommelighets-, miljø- og trengselsproblemer enn tiltak for å redusere bilbruken og øke kollektivandelen.

For kjøp av kollektivtransport i større byområder har man særegne prioriterings- og koordineringsproblemer. Over flere tiår er det igangsatt ulike tiltak og forsøk på en samordnet areal- og transportplanlegging: Norsk vegplan for byer og tettsteder (NVP II) på 70-tallet, Transportplanarbeidet i de ti største byene (TP10) på slutten av 80-tallet, utarbeiding av de rikspolitiske retningslinjene for en samordnet areal- og transportplanlegging i 1993 og seks<sup>12</sup> forsøk med samordnet areal- og transportplanlegging fra 1992 til 1995. Erfaringene fra disse initiativene er heller blandet.

Civitas evaluerte de seks forsøkene med samordnet areal- og transportplanlegging på 90-tallet (Arge m fl 1995). Evalueringen peker blant annet på at arealplaner som strekker seg over flere kommuner er mindre konkrete og at fylkesdelplanene preges av vage retningslinjer. Den politiske oppslutningen om fylkesdelplanene varierte også. Man klarte heller ikke gjennom disse forsøkene i tilstrekkelig grad å avklare for eksempel lokalisering av stamvegstrekningslinjer.

NIBR (Moen og Strand 2000) har vurdert erfaringene med deler av de rikspolitiske retningslinjene (RPR/SAT fra 1993) og finner lite konkrete effekter av dem. NIBR mener å påvise at svikten oppstår hos flere parter, blant andre kommunene, tiltakshaverne (eks vegkontoret eller vegsjefen), fylkeskommunen, samferdselsetatene og departementene.

Problemene i byområdene har avfødt ulike tiltak og forsøksordninger som rokker ved den normale ansvarsdelingen:

- *Alternativ bruk av riksvegmidler.* Denne ordningen ble etablert i 70-årene og åpner for at riksvegmidler kan brukes til investeringer i kollektivtransport hvis man kan dokumentere at investeringene er mer lønnsomme enn ordinære riksveginvesteringer eller at de øker nytten av andre investeringer i vegsektoren. Denne ordningen har vært lite benyttet (Osland og Kråkenes, 1998), men har i de senere årene blitt brukt for å bygge ut T-baneringen i Oslo. Denne ordningen omfatter også bompengemidlene. Bruk av bompenger til kollektivtiltak er avgrenset til infrastrukturtiltak og begrunnes med alternativ bruk av riksvegmidler.
- *Bompakker og bomringer i de større byområdene.* Hensikten med bompakkene og bomringene var i utgangspunktet å bedre framkommeligheten gjennom økte investeringer i vegutbygging. Utviklingen har imidlertid gått i retning av at bompengene også går til større kollektivinvesteringer (Bekken og Osland 2004). En vurdering av effektene av investeringene (Lian 2005), viser at bompakkene har hatt en viss positiv effekt på framkommelighet og bymiljø i sentrumsområder. Det er få eller ingen tendenser i retning av mer restriktive tiltak for bilbruken.

---

<sup>12</sup> Nedre Glomma, Nord-Rogaland, Forus, Steinkjer, Hønefoss og Hadeland.

- *Alternativ forvaltningsorganisering.* Bergen kommune og Trondheim kommune har fått ansvaret for kjøp av lokal kollektivtransport og for større deler av vegnettet. På Nord-Jæren og i Kristiansand er ansvaret lagt til samarbeidsorgan mellom fylkeskommunen, bykommunen og omegnskommunene. Dette er en forsøksordning som skal gå over fire år, fram til 2008. Det er foreløpig ikke foretatt noen evalueringer av disse forsøkene.
- *Belønningsordningen for kollektivtransport.* Fra og med 2004 er det innført en egen belønningsordning for byområdene. Denne ordningen innebærer at de byområdene som setter i verk eller planlegger tiltak som begrenser biltrafikken, og som kan dokumentere at de har oppnådd resultater gjennom økt antall kollektivreiser, kan få tilført ekstra midler fra Samferdselsdepartementet. To forutsetninger for disse midlene er at de ikke kommer til erstatning for midler fra lokale myndigheter og at de brukes til å styrke kollektivtilbudets konkurransekraft. I 2005 fikk Oslo kommune 40 millioner, Trondheim kommune 10 millioner, Vest-Agder fylkeskommune (Kristiansandsområdet) 15 millioner kroner og Rogaland (Nord-Jæren) 25 millioner kroner over belønningsordningen. Regjeringen Bondevik II har foreslått en økning av belønningsordningen til 150 millioner i statsbudsjettet for 2006 ut fra det regjeringen hevder er svært gode erfaringer med ordningen.
- Felles regionalt kjøp av kollektivtransport. Et eksempel er fylkene Vestfold, Buskerud og Telemark (BTV), som prøver ut felles regionalt kjøp av kollektivtransport. Vi kjenner ikke til noen evalueringer av dette.

#### *Nærmere om hovedstadsområdet*

Kollektivtransporten i Oslo-regionen står i en særstilling på mange måter. Organisatorisk skiller den seg fra de fleste andre norske byområder ved at problemene ikke kan avgrenses til en bykommune, slik tilfelle er i de fleste andre større norske byer. For kollektivtransporten i Oslo-regionen er samspeilet mellom Oslo og Akershus spesielt viktig.

I mange andre land er det også blitt tatt hensyn til at storbyområdene er spesielle. Kollektivtransporten i disse områdene (særlig i hovedstadsregionene) har fått en egen organisering som til dels skiller seg fra den som eksisterer i andre deler av landet. Eksempler på dette finner vi blant andre i Helsingfors (Helsinki Metropolitan Area), København (Hovedstadens Udviklingsråd – HUR) og i Stockholm (Storstockholms Lokaltrafik – SL). I Carlquist m fl (2002) og i Civitas (2004) er organiseringen av kollektivtransporten i disse og en del andre områder beskrevet nærmere.

Det er etablert en rekke samordningsorganer for areal og transportpolitikken i Oslo-området. Under har gir vi en kort gjennomgang av noen. Felles for dem er at de også griper inn i de store transportpakkene i området (Oslopakke 1 og 2).

- *Samarbeidsutvalget Oslo-Akershus:* Samarbeider om regional planlegging. Utvalget har ikke mandat til å fatte beslutninger for Oslo og Akershus. Bystyret og fylkestinget velger 7 representanter hver.
- *Klimastrategisamarbeid.* Oslo kommune, Akershus fylkeskommune og Buskerud fylkeskommune har utarbeidet en felles klimastrategi for Oslo-regionen. I strategien er ett hovedmål at Oslo-regionen skal redusere sine klimautslipp i tråd med Kyoto-protokollen. Et delmål for 2010 er at utslipp fra mobile kilder ikke skal øke i forhold til 1997-nivået.

- SKØ. Det var Samferdselsdepartementet som etablerte Samordningsorganet for Kollektivtransporten i det sentrale Østlandsområdet (SKØ). Målet er at kollektivtransporten skal framstå som et koordinert og sammenhengende system med økt konkurransekraft i forhold til bruk av privatbil. Det kan skje gjennom bl.a. felles kjøp av transporttjenester, billettsystem, rutesamordning og utvikling og bruk av infrastruktur. (St.meld. nr. 24 (2003-04).) SKØ omfatter fylkene Oslo, Akershus, Buskerud og Østfold. Under SKØ er det satt i gang et eget arbeid for bedre samordning og samhandling i Oslo og Akershus (SKOA), gitt dagens organisering, avtaleverk, ansvarsdeling og vedtatte planer.

#### 4.5.5 Alternativ oppgaveplassering

Vi har i innledningen til dette kapitlet sagt at vi anser det som uaktuelt å skille prosjektering og prosjektplanlegging (altså på prosjektnivå) eller bestillerfunksjonen for dette, fra myndighetsoppgavene i Statens vegvesen, Jernbanelivet og Avinor A/S.

Vi vil også tro at det er uaktuelt å ta fra kommunene ansvaret for arealplanleggingen etter plan- og bygningsloven. Vi viser forøvrig til de ulike forslagene fra planlovutvalget (NOU 2003: 14). Flere av forslagene tar sikte på å styrke planleggingsinstituttet på tvers av kommunegrensene, blant annet å gi fylkesplaner for arealbruk særskilt rettsvirkning, spesielt på transportanlegg av regional eller nasjonal betydning.

Gjennom plan- og bygningsloven og de rikspolitiske retningslinjene for samordnet areal- og transportplanlegging, har kommunene sterke planleggings- og styringsinstrumenter som kan utnyttes for å styre utbyggingsmønsteret og ellers legge til rette for en transportutvikling til fordel for kollektivtransporten. Kommunene rår også over andre virkemidler som vil ha stor betydning for utviklingen av biltrafikken innenfor sitt område. Dette gjelder særlig parkeringspolitikk og mulighet for innføring av vegprising.

I forslaget til Nasjonal transportplan (Avinor m fl 2003) peker transportetatene på at i løpet av de siste 15 årene har tilskuddene til lokal kollektivtransport i de sju største byområdene blitt redusert med 42 prosent, og at mye tyder på at potensialet for kostnadseffektivisering nå er lite. Etatene trekker også fram en utredning av Carlquist og Fearnley (2001) som hevder at kollektivandelens fallende markedsandel har bakgrunn i en kombinasjon av økt bilbruk som følge av byspredning, tilrettelegging for framkommelighet for privatbil på hovedvegnettet og økt bilhold, samt økte kollektivtakster og et generelt dårligere kollektivtilbud. De fleste av disse forholdene har kommunene, eller kommunene og fylkeskommunene til sammen, innflytelse over.

I forbindelse med arbeidet med Nasjonal transportplan 2006-2015 ble det også gjort egne strategiske utredninger for storbyområdene. I byutredningen for Oslo og Akershus forventes det at biltrafikken vil øke med om lag 20 prosent i perioden, dersom ikke virkemiddelbruken rettet mot bilbruk endres. Utredningen hevder at det er mulig å oppnå en tilnærmet nullvekst hvis man gjennomfører ulike tiltak. De tiltakene som trekkes fram er å opprettholde bompengeringen, moderate parkeringsrestriksjoner, samordning av de ulike formene for kollektivtransport, bedre framkommelighet for kollektivtransporten på veg og bane, 20

prosent økning i tilskuddene til kollektivtransport, en arealbruk som støtter opp om kollektivsatsingen samt utvikling av gang- og sykkelvegnettet (Avinor m fl 2003:86).

Formelt rår fylkeskommunene eller kommunene over de fleste av disse virkemidlene. Unntaket er kjøp av jernbanetjenester, utvikling av jernbaneinfrastrukturen og utbygging av stamvegene. Selv om disse unntakene har betydning for en målrettet satsing på kollektivtransporten, vil vi tro at kommunene og fylkeskommunene langt fra har hentet ut hele potensialet for de virkemidlene de allerede rår over. Man kan derfor hevde at (i alle fall deler av) utviklingen for kollektivtransporten og den transport- og arealpolitikken som føres i byområdene, er resultat av lokale og regionale prioriteringer. Like mye som å spørre om det er ønskelig eller nødvendig å delegere et større ansvar, kan man spørre om dette er en situasjon de nasjonale myndighetene skal akseptere – altså om det heller trengs en sentralisering av ansvaret for enkelte av disse virkemidlene enn en desentralisering av for eksempel vegholderansvaret. Vi viser til drøftingen av dette i avsnittet 4.2.4 foran. Det kan også framføres at for eksempel parkeringspolitikk og eventuell vegprising gir effekter i hele pendlingsområdet, det vil si ut over kommunenivå. Dette er forhold som kan trekke i retning av at ansvaret for slike avgjørelser legges til et forvaltningsnivå som dekker et større geografisk område enn det dagens kommuner gjør.

Storbyområdene, og særlig Oslo-området, er i en helt spesiell situasjon. Som vi har vært inne på tidligere, vil vi ikke anbefale at man generelt tar utgangspunkt i situasjonen for hovedstadsområdet for å avgjøre en oppgavefordeling innen transportsektoren som skal gjelde hele landet. Etter vår mening bør man derfor heller vurdere om storbyproblemene kan løses på andre måter, og om slike alternative løsninger støter an mot andre prinsipper man ønsker å legge til grunn for oppgavefordelingen.

Koordineringsproblemene i hovedstadsområdet (og i noen få andre storbyområder) stammer fra et delt ansvar mellom statlige myndigheter på den ene siden og de lokale eller fylkeskommunale myndighetene på den andre. Men ikke minst skyldes problemene et delt ansvar mellom ulike lokale og regionale myndigheter: Flere fylkeskommuner og mange primærkommuner. Problemet bunner også i at ansvaret for drift av kollektivtransport og for investeringer på deler av infrastrukturen er på forskjellige hender.

En modell som innebærer at fylkeskommunene eller regionene overtar det fulle finansierings- og prioriteringsansvaret for det øvrige riksvegnettet, vil ikke nødvendigvis løse dette problemet i og med at det er primærkommunene som sitter med ansvaret for mange av de øvrige virkemidlene. Unntaket er tilskudd til kollektivtransporten. Men her er problemet snarere at fylkeskommunene prioriterer bytransporten for lavt. Å overføre mer ansvar til fylkeskommunene – og kanskje til større regioner – vil ikke løse fordelingsproblemet internt i fylkene eller regionene.

Vi har tidligere argumentert for at en regionalisering av ansvaret for investeringene på jernbanenettet ikke er å anbefale (avsnitt 4.3.4) For Oslo-området og delvis også Jæren, hvor jernbanetransporten er en sentral del av det kollektive transporttilbudet, vil det med et regionalisert ansvar fremdeles kunne oppstå koordineringsproblemer i forhold til denne infrastrukturen. Endringer av infra-

strukturen på jernbanen en sjeldnere foreteelse enn endringer i vegnettet. Gitt prioriteringene i Nasjonal transportplan, trenger ikke behovet for koordinering på infrastrukturensiden mellom jernbane og øvrig lokal kollektivtransport være et avgjørende framtidig problem.

En generell endring av vegholderansvaret i hele landet bør begrunnes ut over de behovene som finnes i storbyområdene, selv om problemene i disse områdene kan være en faktor som kan tillegges betydelig vekt i en slik generell vurdering. Spørsmålet er likevel *hvor viktig* det delte vegholderansvaret faktisk er for en samordnet areal- og transportplanlegging og utvikling av kollektivtilbudet i storbyområdene.

Det gjenstår likevel at det delte finansierings- og prioriteringsansvaret mellom drift av kollektivtransport og investering i riksvegnettet gjør tiltak i vegsektoren mer forlokkende for lokale og regionale myndigheter enn øvrige kollektivtiltak. Problemet forsterkes i og med at det er flere fylkeskommuner og kommuner involvert. Selv om problemet kan bunne i en ønsket prioritering fra de lokale og regionale myndighetene, kan det likevel være grunn til å vurdere en utvidelse av ordningen med alternativ bruk av riksvegmidler til for eksempel også å dekke drift av kollektivsystemer. En kombinasjon av dette og en videreføring og styrking av belønningsordningen, kan være en løsning. En annen løsning er en mer sentralisert styring av midlene som skal gå til drift av kollektivtransport

For hovedstadsområdet er selve inndelingen i fylker og kommuner et problem for samordnet areal- og transportplanlegging og for kollektivtransporten. En inndeling i større regioner kan løse noe av dette problemet.

Større regioner vil imidlertid ikke løse problemet med at kjøp av persontransport på jernbane og kjøp av øvrig kollektiv persontransport vil være delt mellom det regionale og det statlige nivået. Vi har tidligere argumentert mot en regionalisering av ansvaret for offentlig kjøp av persontransport på jernbanen. De argumentene som er framført, særlig problemene med asymmetrisk informasjon og transaksjonskostnader, vil gjelde uansett framtidig regional inndeling. Da vil heller en løsning i tråd med Rikstrafiken i Sverige være mer nærliggende. Det innebærer heller en sentralisering enn en desentralisering av ansvaret for kjøp av kollektivtransport. Flere av fylkeskommunene har imidlertid allerede lagt dette ansvaret til fristilte selskaper. En slik endring vil derfor i prinsippet innebære en slags "sammenslåing" av de regionale innkjøpsorganene.

Oppsummert kan man altså hevde at problemene med å få til en effektiv samordnet areal- og transportplanlegging og en tilstrekkelig tilrettelegging for kollektivtransport i storbyområdene *i seg selv* ikke er et tungtveiende nok argument for å endre ansvarsdelingen i transportsektoren generelt. Miljø- og trafikkproblemene i storbyene er imidlertid påtrengende og må løses. Man bør derfor *innenfor* den modellen for ansvars plassering som man ut fra andre hensyn kommer fram til, innføre nye og forsterke eksisterende virkemidler som kan bidra til en mer bærekraftig utvikling i storbyområdene. Noen av disse virkemidlene vil kunne innebære et økt delegert ansvar, for eksempel utviding av ordningen med alternativ bruk av riksvegmidler. Bruken av andre virkemidler vil innebære en sterkere sentral styring av det lokale handlerommet, for eksempel sterkere og utvidete belønningsordninger og konkretisering av rikspolitiske retningslinjer eller gi hjemmel for nasjonal eller regional regulering av parkeringspolitikken.

#### 4.5.6 Konklusjoner

- Virkemidler for areal- og transportplanlegging og flere av de øvrige virkemidlene som har betydning for transportutviklingen, ligger i primærkommunene. Så lenge det ikke er aktuelt å endre på dette, vil argumentene for et delegert ansvar innen transportsektoren heller tale for økt ansvar for primærkommunene enn for økt regionalt eller fylkeskommunalt ansvar. Kollektivtransporten i byområdene lider antakelig under den interne prioriteringen innen fylkeskommunene og fordelingen mellom by og land. En utvidet myndighet for fylkeskommunene eller eventuelle større regioner vil ikke endre dette.
- Mye taler for at bykommunene bør få et utvidet ansvarsområde. Dette kan skje ved en videreutvikling av belønningsordningen, alternative forvaltningsorganisering for byområdene, alternativ bruk av riksveginvesteringer og utvikling av ulike former for forpliktende avtaler mellom stat og bykommunene.
- Samordnet areal- og transportplanlegging er en særlig utfordring i byområdene og særlig i Oslo-området. Utfordringene i Oslo-regionen må løses særskilt uansett hvilken generell oppgavedeling man velger for resten av landet. Man bør ikke bygge en nasjonal reform ut fra at den skal løse Oslos problemer. Til det er denne regionenes utfordringer for spesiell.



## 5 Oppsummering og konklusjoner

### 5.1 Regionalisering og samordning

En del statlige utredninger (Oppgavefordelingsutvalget, Effektutvalget, Distriktskommisjonen) legger sterk vekt på de positive sidene av regionalisering. Det tas til orde for tverrsektoriell samordning av politikken på et lavere regionalt nivå enn i dag. Denne formen for desentralisering er vekstorientert i større grad enn fordelingsorientert, og det tas for gitt at det er de regionale myndighetene som er best egnet til å drive en regional vekstpolitikk. Dette innebærer på den annen side at man implisitt godtar større regionale forskjeller. En fordelingsorientert regionalpolitikk blir derfor ikke nødvendigvis mest effektiv dersom ansvaret for den regionaliseres. Regionalpolitiske *målsettinger* påvirker altså hvilket regionalt nivå som bør ha ansvaret for regionalpolitikken.

Delegering av ansvar vil (og skal) føre til større variasjon i oppgaveløsningen. Delegering av samferdselsoppgavene vil gi lavere forvaltningsnivåer et større, og det nasjonale nivået et mindre, virkemiddelapparat å spille på. Noen vil oppfatte det som en positiv utvikling, mens andre vil mene at en aktiv politikk for utjevning mellom regionene og andre nasjonale målsettinger krever nasjonale virkemidler.

I flere av utredningene trekkes samferdselspolitikken fram som et område som med fordel kan desentraliseres. Det skyldes først og fremst at infrastruktur, spesielt i form av veg, regnes som en viktig rammebetingelse for regional utvikling og vekst. Dermed bør infrastruktur være en del av regionalpolitikken, og regionalpolitikken skal i tråd med subsidiaritetsprinsippet være et regionalt ansvar. Denne konklusjonen hviler på flere forutsetninger. Vi vil i denne sammenhengen nøye oss med å peke på at det er faglig uenighet om hvilken effekt investering i infrastruktur har for regional utvikling.

I flere av de offentlige utredningene pekes det blant annet på at det er et behov for koordinering og samordning på tvers av politikkområder dersom "regional utvikling" skal kunne bli best mulig, og at det er det regionale nivået som egner seg best til å ha ansvaret for en slik samordning. Dersom dette er rett, og dersom det gjelder for alle regioner, kan man hevde at det er i nasjonens interesse å regionalisere ansvaret for flest mulig av virkemidlene som i dag er på nasjonalt nivå. Utredningene legger derimot mindre vekt på de sektorpolitiske samordningsbehovene, og det virker som om de i stor grad ser bort fra at samordning og koordinering har både en horisontal og en vertikal dimensjon. Den vertikale dreier seg om å skape sammenheng innen ett politikkområde på tvers av forvaltningsnivåene. Den horisontale dreier seg om å skape sammenheng mellom flere politikkområder innen samme geografiske område eller forvaltningsmessige nivå. I sektorgjennomgangen i forrige kapittel har vi forsøkt å ivareta begge disse dimensjonene.

Det er vanlig å anta at de politikkområder som skal ses i sammenheng også organisatorisk bør plasseres innenfor samme myndighet. Sentrale myndigheter har et behov for en samordning mellom de ulike samferdselsetatene, med sikte på å bygge ut et hensiktsmessig transportnett for hele landet. Den nasjonale samordningen blir naturligvis vanskeligere å ivareta med et regionalisert ansvar. Erfaringene med etatenes samarbeid om Nasjonal transportplan viser imidlertid at den nasjonale samordningen er relativt beskjeden. Transportetatene oppfatter at det først og fremst er "ute i felten" at samordningsgevinstene er størst. Det gjelder for eksempel utvikling av stasjonsområder og etablering av multimodale terminaler (Ravlum 2000). Samordningsgevinstene er dermed størst på lokalt og regionalt nivå, noe som kan tale for en regionalisering av ansvaret.

Behovet for å skape sammenheng mellom investeringer på vegsida og drift av kollektivtransporten, er også blitt framholdt som argument for en regionalisering av en større del av vegpolitikken. Slik vil flere av investeringsbeslutningene fattes der ansvaret for drift av kollektivtransporten ligger, dvs. på regionalt nivå. Man kan også mene at en samordnet areal- og transportplanlegging krever at flest mulig av de transportpolitiske virkemidlene legges der ansvaret for arealplanleggingen er plassert, det vil si på kommunalt nivå.

Hvis utfordringen er å skape sammenhengende og vel fungerende transportkorridorer, vil det tilsi en ansvars plassering på nasjonalt nivå. I den samferdselspolitiske diskusjonen blir det også stadig framført at ikke bare transportkorridorene er viktig for et slikt nasjonalt nett, men også de ulike tilførselsvegene, knutepunktene, intermodale terminaler etc. Hele infrastrukturen er en del av et nasjonalt nett og de ulike delene av dette nettet er viktig for at det skal fungere optimalt.

En høy grad av horisontal samordning, for eksempel ved at fylkeskommunene eller regionene får delegert ansvar for prioritering og finansiering for flere oppgaver i transportsektoren, kan gi dårligere vertikal samordning. Regionalt eller fylkeskommunalt kjøp av for eksempel jernbanetjenester kan gi økt horisontal samordning, ved at togtransporten kan ses i sammenheng med øvrig regional kollektivtransport. Dette kan på den andre siden svekke den vertikale samordningen innen jernbanesektoren, og delegering kan svekke muligheten for en god utnyttelse av det eksisterende transportnettet. Dessuten vil samordningsbehovet variere mellom distriktene og storbyområdene, med Oslo-området som et særskilt tilfelle. Behovet for horisontal territoriell samordning – mellom transportformene og mellom transportpolitikken og andre virkemidler – er særlig påtakelig i byområdene, men er kanskje ikke like påtrengende i andre områder av landet.

Det er heller ikke gitt at en større regional frihet til å prioritere innen de økonomiske midlene som kan brukes til samferdselsformål, vil gi bedre kollektivtransport eller at frihet til å prioritere mellom transportpolitiske formål og andre politikkområder, som videregående skole, vil gi en optimal ressursbruk sett fra samferdselssektorens side, selv om det vil øke den regionale prioriterings-effektiviteten.

Sentrale myndigheter har også andre styringsvirkemidler enn det å avgjøre hvor ansvar skal plasseres. Belønningsordningen og arbeidet med forpliktende avtaler mellom departementet og lokale myndigheter i forbindelse med de ulike bypakkene er eksempel på bruk av andre styringsvirkemidler fra statlig hold. Når

man skal vurdere alternative organisatoriske utforminger i lys av samordningsbehov, er det derfor viktig også å vurdere alternative styringsmekanismer.

Vi har særlig trukket fram at en ubalanse mellom finansieringsansvar på den ene side og ansvar for prioritering på den andre, skaper spillsituasjoner mellom sentrale og lokale myndigheter. Fylkeskommunene og kommunene er også egne aktører som skal ivareta sine interesser, og ikke bare enheter som har fått delegert gjennomføringsansvar fra staten. En regionalisering av samferdselspolitikken uten samtidig å gi regionene et økt ansvar for finansiering, kan gi uheldige utslag. Dersom tilskuddene gis som rammetilskudd, er hensikten å stille fylkene (regionene) overfor reelle prioriteringer. Det kan naturligvis føre til at samferdselssektoren som helhet blir lavere prioritert enn det nasjonale myndigheter kanskje finner riktig.

Dette er imidlertid noe som følger av delegert ansvar. Man kan tenke seg eventuelle avbøtende tiltak. Innenfor en regionalisert modell kan dette kan være øremerking av midler, forpliktende avtaler, incentivordninger og bruk av nasjonale standardkrav for å sikre at sentrale nasjonale målsettinger blir ivaretatt. Det er likevel generelt slik at jo flere alternative styringsmekanismer som innebærer binding av det lokale handlingsrommet, desto mindre effektivitet kan man regne med å hente ut av delegeringen. Slike tiltak reduserer det lokale og regionale handlingsrommet og reduserer dette folkevalgte nivåets demokratiske innflytelse. Nye spillsituasjoner kan oppstå, og resultatet kan igjen vise seg å bli suboptimalt. En del av de positive effektene man ønsker å oppnå ved delegering avtar følgelig. I slike tilfeller bør man godtgjøre at det regionale nivået kan sikre en mer effektiv oppgaveløsning. For mange av de oppgavene som skal løses innen samferdselspolitikken, vil ikke denne betingelsen være til stede. Det skyldes først og fremst at oppgavene krever spesialisert kompetanse og at det er knyttet stordriftsfordeler til dem.

For mange av de samferdselsoppgavene vi drøftet i forrige kapittel, har vi også argumentert for at nettverkseffekter og naboregionproblemer taler for at oppgaven løses på nasjonalt nivå. Til syvende og sist er det likevel en politisk oppgave å veie fordelene og ulempene opp mot hverandre. Det er fullt mulig å argumentere for at fordelene ved regionalisering skal vektes høyere enn for eksempel fordelingseffektene og de eventuelle nettverksproblemene som kan oppstå.

## 5.2 Konklusjoner

Vi har i denne utredningen lagt til grunn at det ikke er aktuelt å sentralisere ansvaret for arealplanleggingen som primærkommunene har i dag. Ulike forslag som svekker primærkommunenes råderett over andre virkemidler som har betydning for transportutviklingen, som parkeringspolitikk og innføring av for eksempel vegprising, har ikke fått politisk støtte. Disse forutsetningene har lagt en del av premissene for den drøftingen vi har foretatt i kapittel 4, særlig av spørsmålet om en desentralisering av finansierings- og prioriteringsansvaret for deler av vegnettet.

En desentralisering av ulike oppgaver, enten det er til fylkeskommuner, større regioner eller primærkommunene, bør begrunnes i at de løses på en mer effektiv måte eller at det gir bedre løsninger totalt sett om ansvaret for dem delegeres. En viktig forutsetning for dette er at prioriteringsansvaret og finansieringsansvaret

legges til *samme* nivå. I ønsket om delegert ansvar ligger det at løsningene da i større grad vil bli tilpasset de lokale forholdene og reelt sett bli vurdert opp mot alternativ lokal anvendelse av ressursene. Dermed ligger det implisitt i dette at oppgavene kan løses forskjellig fra region til region eller kommune til kommune, og at oppgavene også vil bli prioritert ulikt. Hvis man ikke ønsker en slik variasjon, faller mye av argumentet for desentralisert ansvar bort. Om man likevel holder fast på delegert ansvar, bør man kunne godtgjøre at oppgaven løses mer effektivt (kostnadseffektivt) lokalt, selv under sterk sentral styring for hvor høyt oppgaven skal prioriteres og for hvordan oppgaven løses.

Vi har i kapittel 2 framført at ansvars plasseringen kan vurderes etter et sett med prinsipper: Nærhetsprinsippet, om oppgaven innebærer skjønnsutøvelse eller ikke, om oppgaveplasseringen fremmer en effektiv oppgaveløsning, om den fremmer effektiv ressursallokering og om oppgaveplasseringen legger til rette for at noen andre hensyn blir ivaretatt på en tilstrekkelig måte.

### *Oppgaver som uansett bør ligge på nasjonalt nivå*

Ut fra disse prinsippene har vi i kapittel 4 kommet fram til at en del oppgaver innen samferdselssektoren fortsatt bør løses på nasjonalt nivå, uansett hvilken kommune- eller fylkesstørrelse eller eventuelt andre regionale inndelinger man legger til grunn. Dette gjelder:

- Finansiering og prioritering av investeringer på stamvegnettet,
- Finansiering og prioritering av infrastruktur på jernbanen,
- Offentlig kjøp av jernbanetjenester,
- Offentlig kjøp av lufttransport,
- Flysikkerhet og flytekniske oppgaver,
- Tilsynsoppgaver.

En annen ansvarsdeling for stamvegnettet vil innebære at selve kategorien stamveger avskaffes. Vi har lagt til grunn at det uansett øvrig arbeidsdeling innen vegsektoren, vil være en del sentrale strekninger og korridorer som må ligge på nasjonalt nivå. Hvor grensen mellom stamveger og øvrige veier skal trekkes, er et skjønns spørsmål. Innenfor dette prosjektets rammer har vi ikke hatt anledning til å vurdere de enkelte strekningene. Vi argumenterer imidlertid i kapittel 4 for at en eventuell omklassifisering av vegnettet bør ta et pragmatisk og praktisk utgangspunkt.

Et regionalisert ansvar for prioritering og finansiering av infrastruktur på jernbanen vil kunne produsere store nettverksproblemer og naboregionproblemer. Å skille ut de delene av nettet som hovedsakelig betjener lokal eller regional trafikk, vil på ingen måte løse dette problemet, men antakelig legge til rette for uheldige spillsituasjoner mellom regioner og mellom regionalt og nasjonalt nivå. Jernbaneløst er et godt eksempel på at prinsippet om at avgjørelsene skal tas nærmest mulig dem det gjelder, ikke er like lett å omsette i praksis. ”De det gjelder” befinner seg ikke nødvendigvis mest mulig lokalt. Investeringer i en region påvirker nytten av investeringer i en annen. Dette argumentet gjelder også for vegstrekninger med åpenbare nettverksfunksjoner.

Det er i utgangspunktet lettere å se for seg et delegert ansvar for *kjøp* av persontransport på jernbanen. Likevel vil nettverksproblemer og naboregionproblemer kunne oppstå også for offentlig kjøp. I tillegg er offentlig kjøp av persontransport på jernbanen en bestilleroppgave som krever kompetanse og forhandlingsmakt. Dette gjelder også om man ikke lenger ønsker å legge ut alle jernbanestrekninger på anbud. Det kan til og med bli enda mer krevende å skulle forhandle kontrakter med ett selskap i monopol som samtidig skal drives etter forretningsmessige prinsipper. Dette taler klart for at innkjøpskompetansen er sentralisert. Man kan likevel vurdere alternative måter å trekke fylkeskommunene eller eventuelle større regioner mer aktivt inn i spesifiseringen av anbudene og eventuelt også i finansieringen av tilbudet.

De argumentene som er framført over, gjelder også for kjøp av ulønnsomme flyruter. Vi har derfor konkludert med at også denne oppgaven bør løses nasjonalt. Disse argumentene kan også tale for at man heller skal samle *alt offentlig kjøp* av transporttjenester på sentralt hold – altså en ytterligere *sentralisering*. Sverige har en slik modell. En modell etter Rikstrafiken forutsetter at flere av de statlige transportkjøpene innlemmes. Det samme kan skje med de kjøpene fylkeskommunene i dag foretar for lokal kollektivtransport, som i hovedsak er kjøp av busstjenester. En slik organisasjonsmodell kan tilpasses ulike territorielle inndelinger, der den statlige myndigheten opptrer på vegne av eller sammen med regionale samferdselsmyndigheter og de fylkeskommunale (eller regionale) myndighetene får (avgjørende) innflytelse på utformingen av anbudskravene for den delen av transporten som er klart regionalt avgrenset.

Tilsynsoppgaver skal være regelstyrt og skal ikke løses på ulike måter, avhengig av geografisk område. Disse oppgavene har vi derfor i denne utredningen forutsatt fortsatt skal ligge på nasjonalt nivå.

#### *Oppgaver som kan delegeres*

Mange av de øvrige oppgavene innen samferdselssektoren *kan* delegeres til lavere forvaltningsnivå. Vi har likevel i kapittel 4 kommet fram til at det er svært få av dem som *bør* delegeres.

Vi erkjenner at det blir argumentert for at det regionale nivået skal styrkes og videreutvikles for at det skal kunne fylle den utviklingsrollen fylkeskommunene er tillagt, og at dette betinger at det regionale nivået blir tillagt flere oppgaver og får et større handlingsrom enn det har i dag. Vi hevder likevel i kapittel 4 at samferdselssektoren *ikke er spesielt* godt egnet for en slik desentralisering, selv om flere offentlige utredninger har hevdet det – og særlig pekt på vegsektoren. Hvis det mer generelle regionaliseringsargumentet skal tillegges vekt for en regionalisering av samferdselssektoren, betinger det at det regionale nivået blir tillagt flere oppgaver og får mye større finansieringsansvar enn det det har i dag. Vi vil derfor argumentere for at man *ikke bør* starte med samferdselssektoren i en slik vurdering av alternativ oppgaveplassering.

Vi skal her gjengi resonnementene fra kapittel 4 som underbygger en slik konklusjon:

- Ansvar for å prioritere og å finansiere det øvrige riksvegnettet *kan* overføres til fylkeskommunene eller regionalt nivå under *forutsetning* av at Statens vegvesen beholdes som en integrert statlig etat. Om Statens vegvesen sin regionale organisasjon brytes opp, vil den spesialiserte plankompetansen,

prosjekteringskompetansen og bestillerkompetansen fragmenteres. Det er uheldig, særlig i et regime der all produksjon skal legges ut på anbud.

- De fleste argumentene for et regionalisert ansvar for en større del av riksvegnettet taler heller for at ansvaret overføres til *primærkommunene*. Det er primærkommunene som har ansvaret for de oppgavene som veginvesteringene skal samordnes med og vurderes opp mot. Dette gjelder arealplanlegging, parkeringspolitikk og en god del øvrige virkemidler som blant annet tar sikte på å redusere veksten i biltrafikken. For å oppnå gevinster av et regionalisert ansvar, bør derfor også en del av myndighetsområdene til kommunene overføres til det regionale nivået. Å gi fylkesdelplaner rettsvirkning er et skritt på vegen mot en mer helhetlig regional planlegging.
- Tilskudd til kollektivtrafikk ligger i dag til fylkeskommunen. Det er uheldig at investeringer på det øvrige riksvegnettet er "gratis penger" for fylkeskommunene, mens satsing på kollektivtransport må betales fra "egen lomme". Å overføre ansvaret for det øvrige riksvegnettet fullt og helt til regionene og innlemme den fylkesfordelte rammen til øvrige riksveger i rammetilskuddet, vil endre dette.
- Behovet for å se investeringer i veg opp mot kollektivtrafikk er først og fremst en utfordring for byområdene. Det er ikke gitt at byenes transportproblemer blir bedre ivaretatt innen en forvaltningsmodell der fylkeskommunene eller større regioner får økt myndighet. Belønningsordningen for kollektivtransport og ulike forsøk med alternativ forvaltningsorganisering er forsøk på å bøte på at kollektivtransport i by og alternativer til veginvesteringer blir for lavt prioritert. Byområdenes særskilte utfordringer må møtes også i framtida, uansett hvilken arbeidsdeling man ellers legger til grunn mellom stat, region og kommune. En annen arbeidsdeling mellom stat og region vil ikke nødvendigvis løse byenes problemer. Byenes problemer bør derfor heller ikke være det bærende argumentet for en mer generell endring av ansvaret mellom stat og region. Samordningsproblemene og transportproblemene i Osloområdet er helt spesielle. Det er ikke å anbefale at utfordringene for denne regionen skal danne mal for resten av landet.
- En nedklassifisering av det øvrige riksvegnettet og innlemming av midlene i rammetilskuddet vil kunne skape uheldige nettverkseffekter og naboregionproblemer. Statens mulighet til å legge klare føringer, for eksempel på ivaretaging av miljø og trafikksikkerhet vil i prinsippet opphøre. Vi har ingen grunn til å tro at fylker, regioner eller kommuner vil prioritere slike transportpolitiske målsettinger høyere enn det staten gjør. Statens mulighet for å drive regional utjevningpolitikk over samferdselsbudsjettet vil også bli svært begrenset.
- Avinor A/S sitt ansvar *kan* (med unntak av flysikkerhet) splittes opp slik at ansvaret for de flytekniske sidene beholdes på statens hånd, mens ansvaret venterom, terminaler og den kommersielle driften kan overføres til lavere forvaltningsnivå. Dette *forutsetter* en annen finansieringsform enn dagens kryssubsidiering.

Selv om ansvaret for en større del av vegnettet *kan* delegeres til fylkeskommunene eller større regioner, mener vi altså at det ikke er å anbefale og at det heller ikke løser sentrale transportpolitiske utfordringer. Om

desentralisering i seg selv er et poeng, vil det være mer nærliggende å delegere ansvar til primærkommunene.

Drøftingen som ligger til grunn for konklusjonene strekpunktene over (med unntak av det siste), er i kapittel 4 knyttet til det øvrige riksvegnettet. Delingen i fylkeskommunale og kommunale vegger, anser vi mer som et hensiktsmessighets-spørsmål. Med unntak for drift og vedlikehold, er det ikke avgjørende argumenter mot at primærkommunene kan ta et større ansvar. I og med at drift og vedlikehold skal ut på anbud, kan det likevel tilsi at ansvaret legges til et større geografisk område enn det de fleste av dagens kommuner dekker. Med en annen kommune-struktur kan dette stille seg noe annerledes.

Vi ser altså ikke prinsipielle argumenter for en todeling av vegnettet hvis det innebærer at enten fylkeskommunene overtar ansvaret for de kommunale vegene eller kommunene overtar ansvaret for fylkesvegene. Ut fra flere av resonnementene som vi framfører i tilknytning til det øvrige riksvegnettet, er det likevel flere argumenter som taler for at staten og kommunene blir de eneste vegholderne enn at staten og regionene blir det. Generelt vil vi likevel anbefale en mer pragmatisk og praktisk tilnærming til spørsmålet om en todeling av vegnettet, der man vurderer strekning for strekning og hvilke funksjoner de skal dekke. Noen strekninger på det øvrige riksvegnettet kan egne seg for nedklassifisering, for andre strekninger kan det være omvendt. Det ligger utenfor denne utredningens rammer å vurdere dette nærmere.

#### *Vil en annen kommunestruktur eller regioninndeling bety en forskjell?*

For svært mange av de resonnementene vi har framført i denne rapporten, vil det ikke være avgjørende om vi får en annen kommunestruktur eller om fylkeskommunene blir erstattet av større folkevalgte regioner. Mange av samferdselsoppgavene bør, etter vår mening, uansett løses på nasjonalt nivå, slik vi har konkludert over. Med unntak av en eventuell splitting av Avinor A/S sine oppgaver mellom de flytekniske sidene og de mer kommersielle sidene ved driften, er det særlig prioriterings- og finansieringsansvaret for deler av vegnettet som vi har vurdert som *mulig* å desentralisere. I tillegg bør man etter vår mening vurdere om kollektivtransporten i byområdene og noen av de særskilte transportutfordringene i storbyene bør få en annen løsning, *uavhengig* av hvordan man ellers vurderer oppgavefordelingen, kommunestruktur eller det regionale nivået.

Det er ulike modeller for en endret forvaltningsstruktur som har vært oppe til drøfting. Av disse modellene er det særlig tre som kan trekkes fram:

- Fortsatt tre forvaltningsnivåer, men der større regioner erstatter dagens fylkeskommuner.
- Fortsatt tre forvaltningsnivåer, men der kommunene slås sammen til større kommuner.
- To forvaltningsnivåer uten et regionalt nivå, og der primærkommunene slås sammen til større kommuner.

#### **Tre forvaltningsnivå med større regioner**

Større regioner til erstatning for dagens fylkeskommuner vil ikke endre de hovedkonklusjonene vi har trukket fram over. For anbudsutsetting av drift og vedlike-

hold og kollektivtransporten kan det imidlertid være en fordel om det geografiske nedslagsfeltet er større enn dagens fylker. Det gir større mulighet for å kombinere driftsområder og ruteområder. Bestiller kan få økte muligheter til å hente ut effektiviseringsgevinster.

I prinsippet vil også mulig negative nettverkseffekter og naboregionproblemer bli mindre jo færre og større regioner man har. Vi har imidlertid vist til at dagens fordeling av personskatter og inntekter fra etterskuddspliktige bedrifter kan tilsi at primærkommunene i større grad vil kunne ta nettverkshensyn enn regionene. Prioritering av infrastruktur er dermed påvirket av næringsstrukturen. Selv om større regioner kan skape færre negative nettverksproblemer og naboregionproblemer, er det altså mer enn størrelsen på regionen som vil ha betydning. Dette tilsier at veger med åpenbare nettverksfunksjoner fortsatt bør ligge på statens hånd. Om *noen* av dagens øvrige riksveger kan nedklassifiseres til regionale veger, er en annen sak som man heller bør tilnærme seg på en praktisk og pragmatisk måte.

Større regioner vil være en fordel for de områdene der dagens fylkesgrenser deler en arbeidsmarkedsregion, serviceregion eller en byregion. Med unntak av Osloområdet er det kun overlapp mellom arbeidsmarkedsregionen og fylkesgrensene i enkelttilfeller hvor byene ligger nærme fylkesgrensen. Det normale er heller at fylket er langt større enn det funksjonelle byområdet. Byenes transportproblemer må uansett løses for seg, og det er tvilsomt om etablering av større regioner for hele landet i seg selv vil bidra til en effektiv løsning av byenes transportutfordringer.

Om det er aktuelt å delegere ansvaret for venterom, terminaler og den kommersielle driften av flyplasser til regionalt nivå, vil større regioner kunne bidra til en mer helhetlig regional vurdering av flyplassenes regionaløkonomiske funksjon. Det vil likevel ikke legge et større press på sanering av flyplassene, i og med at en slik løsning innebærer at staten fremdeles har finansieringsansvaret for de flytekniske sidene ved flyplassene og for kjøp av ulønnsomme ruter.

### **Tre forvaltningsnivå med større kommuner**

Større kommuner vil antakelig være en fordel for transportpolitikken uansett om dette nivået får tillagt flere oppgaver eller ikke. For en mer samordnet areal- og transportplanlegging vil det for mange kommuners del være en fordel om kommunen dekker et større geografisk område. Dette gjelder særlig for bykommunene.

Med en eventuell todeling av vegnettet i statlige og kommunale veger vil større kommuner være en fordel. Det vil redusere, men ikke fjerne, naboregionproblemer og negative nettverksproblemer som er forbundet med et delegert ansvar. Større kommuner eller et forpliktende interkommunalt samarbeid bør være en forutsetning for at deler av det øvrige riksvegnettet skal nedklassifiseres. I og med at disse strekningene er klassifisert som riksveger nettopp på grunn av sin funksjon som del av et nasjonalt transportnett, taler likevel mye for at de fortsatt skal være på statens hånd. I motsatt fall krever det meget store, og antakelig urealistisk store, primærkommuner.

En justering av særlig bykommunenes grenser, kombinert med en utvidelse av for eksempel belønningsordningen og alternativ forvaltningsorganisering i de større



byene, kan bidra positivt til kollektive transportløsninger i disse områdene. Sett fra samferdselssektorens side er det igjen byområdene som er den største utfordringen. En justering av både ansvars plasseringen og de geografiske grensene for byene vil være en fordel også om man ikke gjennomfører en generell forvaltningsreform.

Med dagens ansvarsdeling for arealplanlegging og en rekke andre virkemidler med betydning for transportutviklingen, ser vi ingen klare fordeler forbundet med en todeling av vegnettet der kun staten og regionene er vegholdere. Større regioner vil ikke endre på dette.

#### **To forvaltningsnivå med større kommuner**

En slik løsning vil innebære at staten og kommunene blir eneste vegholdere og at fylkesvegene omklassifiseres til kommunale veger. Sammenlignet med modellen med dagens fylker og større kommuner, har en slik modell den fordel at flere transportpolitiske virkemiddel vil bli lagt til samme nivå. Fordelene med større kommuner som vi viste til under modellen med dagens fylkesinndeling og større kommuner, gjelder også for denne modellen. Virkningen av denne tonivåmodellen vil avhenge av hvor store kommunene blir og ikke minst hvordan kommunegrensene trekkes.

En slik modell forutsetter imidlertid en annen behandling av den fylkesfordelte rammen til øvrige riksveger enn dagens ordning der fylkeskommunene har avgjørende innflytelse. Alternativene er at Stortinget tar disse beslutningene, noe som innebærer en reversering av tendensen i retning av at Stortinget skal fatte færre investeringsbeslutninger, eller at Statens vegvesen tar beslutningene, noe som betyr at disse investeringsbeslutningene ikke er til politisk behandling. Et tredje alternativ er at kommunene gjennom et forpliktende samarbeid kan behandle denne typen saker. Denne løsningen er imidlertid en del av en større diskusjon om hvordan den regionale samordningen og det interkommunale samarbeidet skal foregå innenfor en tonivåmodell. I følge regjeringsplattformen for Regjeringen Stoltenberg II er en slik løsning ikke aktuell.

## 6 Referanser

- Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet (2005)  
*Plattform for regjeringssamarbeidet mellom Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet 2005-09.* [Online]. Lokalisert 20.10.2005 på URL:<<http://odin.dep.no/filarkiv/260512/regjeringsplattform.pdf>>
- Arge, Njål (1995)  
*To skritt fram, og ett tilbake : evaluering av seks forsøk i samordnet areal- og transportplanlegging.* Oslo: Civitas.
- Armstrong, Harvey and Jim Taylor (2000)  
*Regional Economics and Policy.* 3<sup>rd</sup> ed. Oxford: Blackwell.
- Avinor, Jernbaneverket, Kystverket, Statens vegvesen (2003)  
*Forslag til Nasjonal transportplan 2006-2015.* Oslo: Vegdirektoratet.
- Bekken, Jon Terje og Oddgeir Osland (2004)  
*Transportpakker i by. Rammebetingelser, organisering og innhold – en oversikt.* Oslo: Transportøkonomisk institutt. (TØI rapport 744/2004)
- Carlquist, Erik (2002)  
*Organisering og finansiering av kollektivtransport i 11 europeiske land.* Oslo: Transportøkonomisk institutt. (TØI rapport 590/2002)
- Carlquist, Erik og Nils Fearnley (2001)  
*Samfunnseffektiv kollektivtransport? En analyse av utviklingen i sju norske byer.* Oslo: Transportøkonomisk institutt. (TØI rapport 508/2001)
- Civitas (2004)  
*Erfaringer og potensial ved regional samordning av kollektivtransport.* Oslo: Civitas.
- ECON (2000)  
*Regionalisering av ansvaret for regionale flyruter?* Oslo: ECON, Senter for økonomisk analyse. (ECON-rapport nr 4/2000)
- Hervik, Arild, Svein Bråthen og Frode Ohr (1999)  
*Finansiering av regional luftfart: en problemdrøfting knyttet til regionalisering av anbudsansvaret.* Molde: Møreforskning Molde. (Rapport / Møreforskning, Molde; nr 9905)
- Hovi, Inger Beate, Arild Vold, Viggo Jean-Hansen, Steinar Johansen og Anne Madslie (2004)  
*Behov for grunnlagsdata for videreutvikling av godsmodellsystemet i Norge.* Oslo: Transportøkonomisk institutt. (TØI rapport 731/2004)
- Jernbaneverket, Kystverket, Luftfartsverket, Statens vegvesen (1999)  
*Forslag til Nasjonal transportplan 2002-2011.* Oslo: Vegdirektoratet.

- Lerstang, Tor og Morten Stenstadvold (2001)  
*Det umuliges kunst. Bruk av fylkesdelplaner for å oppnå mer helhet og samordning av samferdselspolitikk på regionalt nivå.* Oslo: Transportøkonomisk institutt. (TØI rapport 531/2001)
- Lian, Jon Inge (2002)  
*RVU 2001: Reiseomfang og transportmiddelbruk.* Oslo, Transportøkonomisk institutt. (TØI rapport 604/2002)
- Lian, Jon Inge (2005)  
*Effekt av hovedvegutbyggingen i Oslo og Bergen.* Oslo: Transportøkonomisk institutt. (TØI rapport 770/2005)
- Lian, Jon Inge, Øystein Engebretsen, Tor Lerstang og Morten Stenstadvold (2000)  
*Oppgavefordeling mellom fylket og kommune og stat på samferdselsområdet.* (Notat til Oppgavefordelingsutvalget.) Oslo: Transportøkonomisk institutt. (Arbeidsdokument TR/895/2000)
- Moen, Bjørn og Arvid Strand (2000)  
*"Når kapasitetsproblemer i vegsystemet oppstår, skal andre..."* Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning. (NIBR Prosjektrapport ; 2000:1)
- NOU 1993:23. *Nytt overordnet styringssystem for Statens vegvesen.* Oslo: Samferdselsdepartementet.
- NOU 2000:22. *Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune.* Oslo: Oppgavefordelingsutvalget, Kommunal- og regionaldepartementet.
- NOU 2003:14. *Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven II. Planlovutvalgets utredning med lovforslag.* Oslo: Miljøverndepartementet.
- NOU 2004:2. *Effekter og effektivitet. Effekter av statlig innsats for regional utvikling og distriktpolitiske mål.* Oslo: Effektutvalget, Kommunal- og regionaldepartementet.
- NOU 2004:19. *Livskraftige distrikter og regioner. Rammer for en helhetlig og geografisk tilpasset politikk.* Oslo: Distriktskommisjonen, Kommunal- og regionaldepartementet.
- Nyborg, Karine og Inger Spangen (1996)  
*Politiske beslutninger om investeringer i veger. Intervjuer med medlemmene i Stortingets samferdselskomité.* Oslo: Transportøkonomisk institutt. (TØI notat 1026/1996)
- Osland, Oddgeir og Frode Longva (2005)  
*Målrettet bruk av konkurranseutsetting.* Oslo: Transportøkonomisk institutt. (TØI rapport 787/2005)
- Ravlum, Inger-Anne (2000)  
*Helhetlig, tverrsektorielt og åpent? Transportetatens samarbeid om nasjonal transportplan 2002-2011.* Oslo: Transportøkonomisk institutt. (TØI rapport 488/2000)

- Ravlum, Inger-Anne og Claus Hedegaard Sørensen (2005)  
*Styring, delegering og innflytelse. Om Stortingets behandling av Nasjonal transportplan 2006-2015.* Oslo: Transportøkonomisk institutt. (TØI rapport 783/2005)
- Ravlum, Inger-Anne og Morten Stenstadvold (1997)  
*Fra vegstubber til strategi og helhet? Stortingets behandling av Norsk veg- og vegtrafikkplan 1998-2007.* Oslo: Transportøkonomisk institutt. (TØI rapport 374/1997)
- Ravlum, Inger-Anne og Morten Stenstadvold (2001)  
*Overordnet og helhetlig politisk styring? Stortingets behandling av Nasjonal transportplan 2002-2011.* Oslo: Transportøkonomisk institutt. (TØI rapport 543/2001)
- Samferdselsdepartementet (2004)  
*Retningslinjer for transportetatenes arbeid med sektorvise handlingsprogram for perioden 2006-2015.* [Online]. Lokalisert 20.10.2005 på URL:<<http://odin.dep.no/sd/norsk/tema/transport/2006-2015/028011-990025/dok-bn.html>>
- Statistisk sentralbyrå (2001)  
*Lastebiltransport.* Oslo: Statistisk sentralbyrå. (Norges offisielle statistikk)
- Strand, Sverre (1995)  
*Trafikkpotensialet for norske flyplasser.* Oslo: Transportøkonomisk institutt. (TØI rapport 293/1995)
- Sørensen, Claus Hedegaard og Terje Assum (2005)  
*Muligheter og barrierer for trafiksikkerhetsarbeidet i Sverige.* Oslo: Transportøkonomisk institutt. (TØI rapport 759/2005)
- St. meld. nr 24 (2003-2004) *Nasjonal transportplan 2006-2015.* Oslo: Samferdselsdepartementet.
- St. meld. nr 25 (2004-2005) *Om regionalpolitikken.* Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet.
- St.prp. nr. 65 (2004-2005) *Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet, medregnet folketrygden 2005.* Oslo: Finansdepartementet.

## **Transportøkonomisk institutt**

### **Stiftelsen Norsk senter for samferdselsforskning**

- utfører forskning til nytte for samfunn og næringsliv
- har rundt 70 forskere med høy, flerfaglig samferdselskompetanse
- samarbeider med en rekke samfunnsinstitusjoner, forsknings- og undervisningssteder i Norge og i utlandet
- gjennomfører forsknings- og utredningsoppdrag av høy kvalitet innen områder som trafiksikkerhet, kollektivtransport, miljø, reisevaner, reiseliv, planlegging, beslutningsprosesser, transportøkonomi og næringslivets transporter
- driver aktiv forskningsformidling gjennom TØI-rapporter, internett, tidsskriftet Samferdsel og andre nasjonale og internasjonale tidsskrifter

## **Transportøkonomisk institutt**

Stiftelsen Norsk senter  
for samferdselsforskning  
P.b. 6110 Etterstad  
0602 Oslo

Telefon 22 57 38 00

[www.toi.no](http://www.toi.no)