

Sammendrag:**Kollektivtransport og kostnader**

TØI rapport 1176/2011

Forfatter(e): Silvia J. Olsen, Knut Sandberg Eriksen, Nils Fearnley og Frode Longva
Oslo 2011 84 sider

Rapporten presenterer og drøfter tre alternative modeller for finansiering av kollektivtransport - den statlige modellen, den lokale modellen og prosjektmodellen. Dette blir gjort på bakgrunn av en studie av erfaringer med dagens norske finansieringsmodell, samt en gjennomgang av internasjonale erfaringer og vurderinger av overførbarheten av disse. Drøftingen konkluderer med at alle tre modellene gjør det mulig, og til dels motiverer til, raskere utbygging av prosjektene og således høyere samfunnsøkonomisk effektivitet enn dagens modell.

Utfordringene

Viktige finansieringsløsninger i dagens norske modell omfatter offentlige overføringer i form av statlige og fylkeskommunale overføringer, brukerbetaling samt særskilte statlige tildelingsordninger som belønningsordningen. Til sammen utgjør disse elementene et felles rammeverk av formelle prosedyrer og juridiske rammer.

Den nasjonale erfaringsgjennomgangen viser at hvis målene for kollektivtransporten skal nås, er ikke dagens finansieringsnivå tilstrekkelig. Det blir også stilt spørsmål ved hvorvidt dagens ordning legger opp til at de gode prosjektene blir valgt, og om byene får midler etter behov. Ansvarsdelingen mellom de ulike forvaltningsnivåene påvirker hvordan de ulike aktørene vurderer sitt ansvar for å finansiere kollektivtransport, og hvordan de ønsker kontroll over midlene som bevilges.

Det blir videre foretatt en gjennomgang av hvordan de generelle finansieringsordningene benyttes i konkrete bypakker i Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger og Grenland. De ulike byene har til dels forskjellige utfordringer og muligheter i ved utforming av kollektivtransporten. Dette knytter seg naturlig nok til størrelsen på byene og således markedet og behovet for kollektivtransport, men også til ulike tradisjoner for bil- og kollektivbruk, ulik historikk bak bompengerekraving samt ulike oppfatninger av mulighetene for å hente inn mer finansiering til kollektivtransporten. Bypakkene ser generelt ut til bære preg av konsensusløsninger - en erkjennelse av at man er nødt til å være enige for å få gjennomført tiltakene de ulike aktørene ønsker.

Alternative finansieringsformer

Vår studie av internasjonale finansieringsformer ser på hvilke finansieringsmekanismer, driftsformer og politiske mekanismer som gjør seg gjeldende. Vi studerer for det første ulike tilskuddsordninger til drift og investering, inkludert

blant annet Huvudmanna-modellene i Sverige. For det andre ser vi på låneløsninger - lån gjennom offentlige institusjoner som den svenske Riksgjalden, og lån i internasjonale banker. For det tredje ser vi på ulike skatte- og avgiftsordninger - inkludert regional bensinavgift, bedriftsbeskatning, skatt på arbeidsgiverbetalt parkering og (lokal) personbeskatning. Vi foretar også en gjennomgang av eiendomsutvikling som finansieringsform, gjennom land value capture løsninger som har vært gjennomført blant annet i København og Hong Kong. Endelig ser vi på OPS og liknende løsninger, med variantene privat infrastruktur og drift, privat infrastruktur og offentlig drift, samt offentlig infrastruktur og privat drift.

Overførbarhet

Å overføre erfaringer fra ett land til et annet innebærer en prosess der kunnskap om politikk, administrative ordninger, institusjoner og ideer i ett politisk system (tidligere eller nåværende) blir brukt i utviklingen av politikk, administrative ordninger, institusjoner og ideer i et annet politisk system. Suksessfaktorer og barrierer er faktorer som henholdsvis bidrar til eller hemmer/hindrer at et tiltak eller en tiltakspakke blir iverksatt. At en finansieringsløsning er overførbar betinger at den har tilstrekkelig aksept, politisk og kulturelt, og tilstrekkelig likhet, blant annet med hensyn til juridiske og institusjonelle forhold, tidligere praksis samt geografiske og demografiske trekk. Det betinger også tilstrekkelige ressurser, finansielt og i form av faglig forståelse.

Vi benytter to begrepssett for å vurdere overførbarheten av de ulike finansieringsformene man finner eksempler på internasjonalt. For det første benytter vi en kategorisering av ulike typer finansieringsløsninger, som kan forvente å møte ulike typer barrierer. For det andre ser vi på hvordan koplingen mellom type tiltak og finansieringsform gir ulik fordeling av fordeler og ulemper ved en politikk, og således kan påvirke hvilke typer barrierer som oppstår. Gjennomgangen viser at ulike finansieringstiltak har ulike svakheter. Ved å sette sammen enkelttiltak til tiltakspakker, kan man imidlertid komme fram til kombinasjoner som avhjelper svakhetene ved det enkelte tiltak. På denne måten kan ulike finansieringspakker gjøres mer eller mindre "nye" og "akseptable".

Tre alternative finansieringsmodeller

I denne delen av rapporten blir ulike finansieringsordninger satt sammen til tre alternative forslag til finansieringsmodeller. De tre modellene supplerer på ulike måter dagens modell. Sammensetningen av de tre modellene baserer seg på ulike prinsipper for ansvarsdeling og prosjektorganisering, og finansieringsordningene som inkluderes i modellene er dels basert på tilbakemeldinger på dagens norske modell, og dels på den internasjonale erfaringsgjennomgangen. Videre er pakkene satt sammen på bakgrunn av betraktninger rundt overførbarhet. Dette betyr at vi har forsøkt å balansere svakheter ved ett tiltak med styrker ved et annet tiltak.

De tre modellene blir referert til som den statlige modellen, den lokale modellen og prosjektmodellen. For hver modell blir det foretatt en drøfting av hvordan og i hvilken grad modellens styrker balanserer med svakhetene.

Ordningene i alle de tre modellene vil gi økt finansiering for kollektivtransporten og bidra til langsiktig finansiering. Langsiktig finansiering til store prosjekt betyr at disse kan planlegges uten avventing av årlige budsjettildelinger og dermed vil kunne ferdigstilles raskere. På den måten vil prosjektenes nytte- og inntektsstrømmer kunne fremskyndes i tid, noe som gir økt samfunnsøkonomisk effektivitet.

Den statlige modellen

I den statlige modellen vil ansvaret for å utforme kollektivtransporttilbudet i den enkelte by fortsatt være lagt til fylkeskommunene, men staten får et økt ansvar for å sikre tilstrekkelig og langsiktig finansiering. Ordninger som kan inkluderes i den statlige modellen omfatter

- Bymidler til fylkeskommunen (fast sum)
- Belønningsordningen, utvidet og videreført (variabel sum)
- Langsiktig finansiering for store prosjekt etter søknad (etter behov)

De tre finansieringsordningene som inngår i den statlige modellen er ment å ivareta ulike typer hensyn, og det er derfor en klar fordel om de anvendes i kombinasjon. Sammensetningen av finansieringsordninger i den statlige modellen kan bidra til institusjonelle eller juridiske barrierer for implementeringen.

Den lokale modellen

Den lokale modellen opprettholder og styrker ordningen med at kollektivtransport er et regionalt eller lokalt anliggende. Som en konsekvens styrkes lokale myndigheters mulighet til å hente finansiering. Flere lokale skatte- eller avgiftsordninger fra den internasjonale gjennomgangen er egnet til dette.

Finansiering av kollektivtransporten blir i denne modellen foreslått delt mellom fylkeskommune og kommune i den aktuelle by. På denne måten styrkes finansieringen av kollektivtransporten fra to hold - dels ved at fylkeskommunen selv får økt mulighet til å hente finansiering, og dels ved at kommunen bidrar, ved hjelp av utvidede kommunale inntektsmuligheter. Ordninger som kan inkluderes i den lokale modellen omfatter

- Øremerket fylkeskommunal/ kommunal inntektsskatt
- Arbeidsgiveravgift
- Skatt på arbeidsgiverbetalt parkering
- Øremerket drivstoffavgift
- Eksploateringsavgifter, altså egne eiendomsavgifter som knyttes til konkrete utbygginger eller prosjekter

Sammensetningen av finansieringsordninger kan bidra til at den lokale modellen møter politiske og kulturelle implementeringsbarrierer. For å avhjelpe dette problemet bør kollektivprosjektene finansieringen skal gå til, konkretiseres. Man kan også gi konkrete kompensasjoner for de nye skattene/avgiftene. Hvilke

finansieringsløsninger som benyttes, og nivået på disse, vil bli bestemt i den enkelte by.

Prosjektmodellen

Prosjektmodellen knytter seg ikke til noen endret ansvarsdeling for kollektivtransporten, men til et økt fokus på organisering og finansiering av prosjekt. Tanken er at når et kollektivtransportprosjekt først er vedtatt, skal det finnes et institusjonelt apparat som ivaretar gjennomføringen av prosjektet på en god måte. Ordninger som kan inkluderes i prosjektmodellen omfatter

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

OPS representerer ikke noen ”ny” løsning i norsk sammenheng. Oppbyggingen av prosjektmodellen er derimot lagt opp for å tilrettelegge for og gjøre det enklere å benytte OPS som modell for kollektivprosjekt. Viktige utfordringer ved prosjektmodellen vil være hvorvidt fylkeskommunene opplever det som nyttig og hensiktsmessig å legge opp investeringer som OPS-prosjekt, samt hvorvidt det finnes institusjonell kompetanse i statsforvaltningen til å ivareta en bestillerfunksjon for OPS-prosjekt.

Prosjektmodellen kan betraktes som en ”smalere” alternativ finansieringsmodell enn den statlige og den lokale modellen. Dette betyr for det første at finansieringsordningene som inngår i modellen, isolert sett ikke bidrar med et like stort finansieringsløft som finansieringsordningene i de to andre modellene. For det andre må prosjektene være store for at OPS skal være noen hensiktsmessig løsning. På bakgrunn av at prosjektmodellen er en relativt smal modell, kan man tenke seg at modellen kan kombineres med enten den statlige modellen eller den lokale modellen.