

Sammendrag:

Overordnet og helhetlig politisk styring?

Stortingets behandling av Nasjonal transportplan 2002-2011

Denne rapporten er basert på intervjuer med medlemmer av Stortingets samferdselskomité og omhandler hvordan representantene opplevde Nasjonal transportplan som beslutningsgrunnlag. Målsettingen er å:

Undersøke om endringen fra fire separate sektorplaner til en felles plan for de fire transportsektorene luft, sjø, veg og bane bidrar til mer helhetlig og overordnet strategisk styring på politisk nivå. Belyse om planen er et egnet beslutningsgrunnlag i den politiske prosessen, og om metode og framstillingsform oppleves som en forbedring i forhold til de tidligere sektorplanene.

Hva er overordnet og helhetlig?

Mindre fokus på detaljer

De fleste av medlemmene av samferdselskomiteen oppfatter overordnet politisk styring som det å ikke beskjeftige seg med detaljer. Med detaljer mener de fleste investeringsprosjekter med lave kostnadsoverslag eller prosjekter på den delen av riksvegnettet som ikke er stamveger. Komitémedlemmene holder fram at ingen partier, unntatt ett, gikk inn i prioritering av enkeltprosjekter på det øvrige riksvegnettet. Når NTP behandles, har vegstubbene i stor grad forlatt komiteens bord.

Flere av komitémedlemmene oppfatter overordnede beslutninger også som avgjørelser med betydning for det framtidige handlingsrommet og for utviklingen av transportsektoren. I dette legger de fleste det å ta stilling til generelle transportpolitiske virkemidler som innføring av vegprising, offentlig- privat samarbeid (OPS), organisering av transportsektoren, konkurranseutsetting og ansvarsdelingen mellom stat og fylkeskommune.

Ressursfordeling mellom transportetatene

Vi har definert at en helhetlig politikk er å se i sammenheng saker som har innvirkning på andre saksområder, og å la dette ha betydning for valg og utforming av virkemiddel. Selv om representantene åpenbart er på leting etter hvordan de ulike delene av transportsektoren griper inn i hverandre, er det ikke nødvendigvis dette de forbinder med helhet. Helhetlig tenking er for de fleste å kunne flytte penger fra en transportform – fra en etat – til en annen. Hva som skal være grunnlaget for flytting av penger, varierer blant medlemmene.

Rapporten kan bestilles fra:

Transportøkonomisk institutt, Postboks 6110 Etterstad, 0602 Oslo

Telefon: 22 57 38 00 Telefax: 22 57 02 90

Representantene er mindre opptatt av å gjøre prioriteringer mellom ulike tiltakskategorier *innen* den enkelte etaten – eks mellom drift, vedlikehold og investeringer.

Legger planform og metode til rette for overordnet og helhetlig politisk styring?

Samtidig behandling en forbedring

Alle representantene er svært fornøyd med at alle de fire transportformene nå presenteres innenfor et felles plandokument, og at det er mulig med en *samtidig* behandling av langtidsplanene. Slik sett er NTP en klar forbedring i forhold til de tidligere sektorvise planene. Det er ingen spesielle virkemidler eller innfallsvinkler representantene savner for å kunne gjøre det de oppfatter som helhetlige og overordnede vurderinger av transportpolitikken. Noen etterlyser imidlertid en mer grundig framstilling av investeringsplanene til Luftfartsverket og Kystverket. De fleste mener også at muligheten til å flytte transport fra veg til sjø, er for dårlig behandlet. Ellers er representantene stort sett fornøyd med detaljeringsnivået.

Kollektivtrafikk bør behandles som en del av transportpolitikken

Komiteen er opptatt av at kollektivtransporten skal settes inn i den samme felles rammen som de andre transportpolitiske tiltakene. Representantene har likevel ulike syn på hvor bredt kollektivtransporten burde vært behandlet. Dette henger sammen med at partiene har ulike oppfatninger av hvor stor innflytelse Stortinget skal ha over lokal kollektivtransport og hvor mye ansvar fylkeskommunene eller eventuelle regionale folkevalgte organ skal ha. Felles for de fleste er at de ønsker en mer gjennomgripende og prinsipiell diskusjon av arbeidsdeling, organisering og finansiering av kollektivtransporten.

Overlapping og gjentakelser

De viktigste ankepunktene mot Nasjonal transportplan retter seg mot framstillingsform og metode. Særlig den spredte framstillingen av kollektivtransporten og inndeling av meldingen i egne kapitler om transportkorridorer, storbyområder og transportpolitikk som regionalpolitisk virkemiddel, bidro til mange gjentakelser og overlappende behandling av tema. Noen representanter mener at framstillingsformen i seg selv var til hinder for at komiteen kunne se helheten. Andre mener ansvaret ligger like mye hos komiteen selv.

Korridoromtalen ga lite

Korridorkapitlet får gjennomgående en svært dårlig omtale av representantene. Vi har forstått representantene slik at dette først og fremst skyldes at investeringsprosjekter i verste fall omtales på tre ulike steder i meldingen – avhengig av hvilken kontekst som drøftes. Når de etatsvise framstillingene av investeringsprogrammet fremdeles vies størst oppmerksomhet i planen, oppleves korridorene som et unødig tillegg. Framstillingsformen har ikke bidratt til at komiteen har drøftet utfordringer og tiltak uavhengig av etatsgrenser og transportform.

Innretninger og virkningsberegninger ikke politisk relevant

Med unntak av ett parti, har ikke representantene brukt de alternative innretningene i sitt politiske arbeid. For representantene representerer de ikke en illustrasjon på det politiske handlingsrommet og på hvordan tiltakene alternativt kan innrettes for å nå bestemte mål, slik intensjonen var. ”Dette er teknikk og ikke politikk”, uttales det.

Flere er også kritiske til virkningsberegningene. For noen bunner det i en barriere mot denne typen beregninger. Andre er i tvil om hvordan de enkelte hensynene er veid inn. Felles for flere blir at de uansett må bruke sin egen politiske ”dømmekraft”. De alternative innretningene, med virkningsberegninger, har ikke gitt komiteen bedre mulighet til å ta overordnede politiske valg eller se transportformene i sammenheng. Innretningene er ikke et godt hjelpemiddel for å forme egen politikk og ta stilling til hvor ressursene alternativt bør settes inn.

Anbefalt strategi

Bare en av representantene har brukt virkningsberegning av anbefalt strategi til å begrunne hvordan han skulle fordele en økt økonomisk ramme mellom transportetatene. Men heller ikke denne representanten har brukt virkningsberegningene til å se på muligheten for å påvirke prioriteringene innenfor etatsgrensene.

Flertallet av representantene har ikke bedømt anbefalt strategi ut fra hvilke virkninger som er forventet. De fleste av representantene støttet seg på sin ”politiske dømmekraft” når de bestemte hvilke av transportetatene som skal tilgodeses innenfor en økt ramme. Deres politiske ståsted, mål og virkelighetsoppfatning er formet gjennom andre prosesser enn behandlingen av NTP. De tar utgangspunkt i det de vet fra før, de politiske målene til partiet og synspunktene til interessegrupperinger som fra før av står dem nær.

De som er opptatt av miljø, legger penger i jernbaneutbygging i sentrale strøk; de som er opptatt av næringslivet legger mest penger på investering i stamveger; de som er opptatt av distrikt legger mest penger i det øvrige riksvegnettet. Virkningsberegninger spiller en marginal rolle.

Bruk for virkningsberegninger – men til noe annet?

Likevel etterspør mange av representantene virkningsberegninger som er sammenlignbare på tvers av alle fire transportformer. Vi tror ikke flertallet ser for seg en fordeling av rammene mellom etatene etter en marginalnyttebetraktning. Likevel gir virkningsberegningene en faglig trygghet for at nytten er positiv.

En representant mener at virkningsberegningene egner seg best til vurderinger av strekningsvise tiltak eller for eksempel ”enkeltpakker”, som Østfoldpakka. Han har svært liten tro på at en summering av virkninger på nasjonalt nivå har særlig for seg.

Stiller andre spørsmål og leter etter andre svar

Flere av representantene tenker på andre virkninger og vurdering av andre tiltak, når de etterlyser virkningsberegninger. De spør om hvilken effekt ulike transportpolitiske virkemidler har. De er i tvil om de virkemidlene de rår over, bidrar til at deres ulike transportpolitiske målsettinger nås. De tar tak i mer

generelle målsettinger enn det de spesifikke måleparametrene gir uttrykk for. De spør for eksempel: Hva skal til for å øke kollektivandelen? Vil det nytte, og ønsker vi å ta de nødvendige virkemidlene i bruk? Hvordan skal vi redusere veksten i vegtrafikken? Hvor mye får vi egentlig igjen for satsingen på jernbanen? Representantene opplever tydeligvis at NTP ikke gir svar på slike spørsmål. Sammen med en for eksempel konkurranseutsetting, organisering og OPS, er det dette de trekker fram når de blir spurt om hva som er de viktigste spørsmålene.

Politisk styring?

Så å si alle opposisjonspartiene kritiserer prioriteringene i regjeringens anbefalte strategi. Men det er først med en økning av de økonomiske rammene, at partiene klarer å sette sitt bumerke på prioriteringene. Anbefalt strategi – innenfor de opprinnelige rammene – blir stående.

Noen forklarer dette med at de økonomiske rammene var for stramme til at det var noe å flytte på. Andre forklarer det i ord og vendinger som vitner om en slags avmakt: Det var vanskelig å trenge gjennom hvilke mer overordnede prioriteringer som lå i den anbefalte strategien. Det var en for stor og komplisert jobb å gjøre omprioriteringer innenfor rammene. Hvis representantene ikke ser seg i stand til å gjøre omprioriteringer med det beslutningsgrunnlaget de blir forelagt, har man en styringspolitisk utfordring.

Det er derfor gode grunner til å ta en mer grunnleggende vurdering av hvordan NTP bedre kan tilpasses den politiske prosessen. Mer sofistikerte framstillinger av det NTP inneholder i dag, vil ikke løse problemet. Man må ta hensyn til hvordan den politiske prosessen arter seg, og ikke utelukkende støtte seg på hvordan den *bør* arte seg. Man bør antakelig være seg mer bevisst hvilket beslutningsgrunnlag som kreves for å gjennomføre de politisk formulerte kravene og målene, og hvilket beslutningsgrunnlag som er best egnet for å ta de *politiske* avgjørelsene.

Det vil være en fordel med en mer gjennomgripende vurdering av styringssystemet og av arbeidsdelingen mellom politikk og fag, mellom Storting, departement og fagetater. Dette ligger utenfor dette prosjektets rammer. Vi begrenser oss til å komme med noen få anbefalinger til hvordan beslutningsgrunnlaget kan gjøres bedre, innenfor de hoveddrammene som i dag ligger for NTP.

Anbefalinger

1. Konkretiser målene:

De mer overordnede målene for transportpolitikken (framkommelighet, miljø, trafiksikkerhet og distrikt) bør konkretiseres, selv om de ikke nødvendigvis kvantifiseres. NTP bør drøfte betingelsene og mulighetene for å nå disse målsettingene (eks dempe veksten i biltrafikken, bedre betingelser for godstransporten, øke kollektivandelen i sentrale strøk osv). Det må gjøres klarere hva tiltak i infrastrukturen kan og ikke kan bidra med.

2. Vis effektene og nytten av ulike virkemiddel:

NTP bør vie mer plass til analyser av effektene og nytten av ulike virkemiddel – både generelle transportpolitiske virkemiddel og tiltak innen infrastrukturen. En bør drøfte hva som ville være den mest effektive sammensetningen av ulike trafiksikkerhetstiltak, hva som er en optimal fordeling mellom investeringer og vedlikehold og drift. Man bør søke å unngå en oppsplittet og

overlappende drøfting av de ulike transportpolitiske virkemidlene og innsatsområdene, for eksempel av kollektivtransporten.

3. Legg vekt på det tverrsektorielle – bruk større regioner som analytisk enhet:

Også tiltakene i infrastrukturen – og som ligger under ansvarsområdet til transportetatene – bør så langt som mulig presenteres på tvers av transportform. Vi vil anbefale at man også i neste NTP har egne storbyomtaler. De andre delene av landet bør omtales etter større bo-, arbeidsmarkeds- og serviceregioner. Analyser av utfordringer, samordningsmuligheter, konkurranseflater, nytten av knutepunktsutvikling etc, bør knyttes til disse regionene. I tillegg bør man presentere transportkorridorene for å fange opp strekninger av nasjonal betydning som ikke faller inn under storbyområder eller bo-, arbeidsmarkeds- og serviceregioner. For å hindre en overlappende framstilling, bør den etatsvise presentasjonen, også av investeringsprogrammene, begrenses.

4. Anbefalt strategi og virkninger bør omfatte hele transportpolitikken:

Den anbefalte strategien bør presentere den samlede politikkanbefalingen. Det vil si at anbefalt strategi i større grad enn det som var tilfelle denne gangen, bør omfatte også andre tiltak enn tiltak i infrastrukturen. Man bør legge inn de forutsetningene og rammebetingelsene regjeringen mener transportpolitikken bør ha i planperioden – for eksempel bruk av nasjonale avgifter, redusert fart, økt trafikkovervåking eller annet. Dette bør så danne grunnlaget for beregning av virkninger. Man bør vurdere å presentere virkningsberegningene med utgangspunkt i større regioner som analytisk enhet, og ikke kun på nasjonalt nivå. Drøftingene av de nasjonale virkningene bør knyttes opp til politiske målsettinger.

5. Vis hvordan anbefalt strategi kan endres:

Man bør drøfte hvordan den anbefalte strategien kan vris for at man i større grad skal oppnå enkelte av de politiske målsettingene. Målkonflikter må synliggjøres. Vi vil ikke anbefale at dette gjøres i form av alternative innretninger. Man bør heller drøfte effektene av ulike virkemidler og vise hvordan bruken av dem, eller en annen dimensjonering, vil kunne påvirke måloppnåelsen. Dette kan for eksempel være ytterligere fartsreduksjoner, sette av mer penger til trafikkovervåking, flere midler til teknisk kontroll, øke rammene for drift og vedlikehold eller en annen prioritering av investeringsrammene, men innenfor den samme totalrammen som anbefalt strategi.