

Sammendrag:

Alternativ finansiering av kollektivtransport i by **Samfunnsøkonomiske konsekvenser av alternative** **finansieringspakker for Kristiansand**

Bakgrunn

1. Denne rapporten er utarbeidet på oppdrag fra Norges forskningsråd, Vest-Agder fylkeskommune og Kristiansand kommune innenfor Miljøbyprogrammet for å analysere konsekvensene av en alternativ organisering og finansiering av kollektivtransporten.
2. I forbindelse med arbeidet med Nasjonal transportplan (NTP) blir det påpekt at tilskuddene til kollektivtransporten i Norge er for lave til å kunne gi et samfunnsøkonomisk effektivt kollektivtilbud. Samtidig lanseres ideen om økt bruk av "spleiselag" i byområdene for å få til en økt kollektivsatsing, og det understrekes at dette må kombineres med restriksjoner på biltrafikken hvis en skal få den ønskede miljøeffekt.
3. Hovedproblemstillingen i dette prosjektet er om en alternativ finansiering av kollektivtransporten i den retning som blir påpekt i NTP vil gi en samfunnsøkonomisk mer effektiv utnyttelse av ressursene til samferdselsformål. Vi har analysert de samfunnsøkonomiske konsekvensene av å innføre resultatavhengige tilskudd til kollektivtransporten, kombinert med vegprising og hvor stat og fylkeskommune "spleiser" på de økte kostnadene.
4. Hoveddelen av analysene er foretatt med utgangspunkt i kollektivtilbudet i Kristiansand. I tillegg er det foretatt sammenlikninger med Oslo og Bergen der hvor vi har hatt data tilgjengelig og det har vært grunnlag for komparative analyser.

Nye utfordringer for kollektivtransporten

5. Kollektivtransporten står overfor nye og krevende utfordringer hvis den skal spille rollen som et attraktivt og konkurransedyktig alternativ til bilen i norske byområder. Hvis kollektivtransporten "stagnerer", det vil si beholder rute-tilbud, vognpark og takster på det nivået de har i dag, vil det for de 10 største byområdene føre til en årlig nedgang i antall kollektivpassasjerer på 1,6 prosent. Dette betyr at det må gjennomføres en kontinuerlig og målrettet produktutvikling for å opprettholde og helst øke kollektivandelen i disse byene.
6. Hovedproblemet for kollektivtransporten er ikke mangel på politisk eller faglig støtte, men det faktum at det er mange og motstridende mål som ønskes ivaretatt. Dette fører til en klar målkonflikt mellom for eksempel lavere takster og stor flatedekning for å kunne ivareta et akseptabelt kollektivtilbud til alle deler av

befolkningen og utvikling av skreddersydde kollektivtilbud på strekninger hvor en kan konkurrere mot bilen. Disse målkonfliktene påvirker rammebetingelsene for kollektivtransporten og dermed hvilken tilskuddsmodell som bør velges.

Stadig strammere økonomiske rammebetingelser

7. I løpet av perioden 1986 – 97 er tilskuddene til kollektivtransporten i Norge kuttet med 42 prosent, og flere norske byer driver i dag omtrent uten tilskudd. En analyse av konsekvensene av disse tilskuddskuttene i fem byområder viser at det er gjennomført en omfattende effektivisering innenfor næringen i denne perioden og at denne effektiviseringen har vært størst fram til 1992. Samtidig har tilskuddskuttene ført til redusert tilbud, økte takster og økt biltrafikk, og etter 1992 har det vært et samfunnsøkonomisk tap ved disse tilskuddskuttene.
8. Kristiansand er den eneste byen i denne undersøkelsen som har økt tilskuddene i perioden. Erfaringene fra Kristiansand viser at de økte tilskuddene til kollektivtransporten har gitt betydelige samfunnsøkonomiske gevinster, og målt pr passasjer er det de høyeste i denne analysen. Våre analyser har også vist at Kristiansand, sammen med Oslo og Trondheim, har gjennomført den største kostnadseffektiviseringen av de byene vi har sett på, med ca 20 prosent. Dette betyr at kollektivtransporten i Kristiansand, både bedriftsøkonomisk og samfunnsøkonomisk, har gjennomført de mest effektive tilpasningene i perioden.
9. En sammenlikning av kollektivtilbudet i norske byer med resten av Europa viser at det i hovedsak er større flatedekning men langt lavere frekvens på tilbudet i Norge. Samtidig er kostnadsdekningen langt høyere, noe som hovedsakelig skyldes at takstnivået i Norge er omtrent dobbelt så høyt som gjennomsnittet i Europa. Denne sammenlikningen viser at tilskuddsnivået i Norge ligger omtrent på bunnen i Europa og at det er et betydelig potensiale for å utvikle et mer markedseffektivt kollektivtilbud i Norge.

Samfunnsøkonomisk optimalt kollektivtilbud

10. Analysene av kollektivtilbudet i Oslo, Bergen og Kristiansand viser at det er behov for å utvikle et mer kundeorientert kollektivtilbud som legger større vekt, ikke bare på tilbudet til dagens trafikanter, men også på en vognpark som er bedre tilpasset dagens transportmønster. Dette vil bety et kollektivtilbud med hyppigere avganger som i større grad betjenes med mindre busser enn i dag.
11. Analysene i disse tre byene viser at takstene i større grad må tas i bruk som et aktivt styringsverktøy i transportpolitikken. Samtidig gir det ulike konklusjoner i de tre byene om hvilken retning takstene bør endres for å kunne utvikle et samfunnsøkonomisk optimalt kollektivtilbud. I Kristiansand vil et samfunnsøkonomisk optimalt takstnivå være lavere enn i dag, mens det i Oslo vil være ca 50 prosent høyere. Dette betyr at en finansiering av optimale takster i Kristiansand vil kreve ca 23 mill kroner i økte tilskudd, mens optimale takster i Oslo kan bidra til å redusere tilskuddsandelen. Forskjellene mellom byene skyldes dels ulikt takstnivå i utgangspunktet, dels ulikheter i kostnadsstruktur.

12. Et samfunnsøkonomisk optimalt kollektivtilbud i Kristiansand vil kreve et økt tilskuddsbehov på 38 mill kroner. I gjennomsnitt vil dette gi en samfunnsøkonomisk avkastning på ca 80 øre per tilskuddskrone, noe som er langt høyere enn det som kreves ved normale vegprosjekter. Totalt for Oslo, Bergen og Kristiansand vil et samfunnsøkonomisk optimalt kollektivtilbud gi mellom 16 og 32 prosent flere passasjerer og en samfunnsøkonomisk gevinst på ca 400 mill kroner årlig.

Konsekvenser for biltrafikken

13. I Kristiansand skyldes en stor del av det økte tilskuddsbehovet gevinstene ved redusert biltrafikk. Av den totale økningen på 38 mill kroner skyldes 23 mill kroner gevinstene ved redusert biltrafikk. Dette betyr at midler som i dag går over vegbudsjettene for å redusere køproblemene i rushtida, alternativt kunne blitt benyttet til å øke tilskuddene for å oppnå den samme effekten. I dag er det åpnet for en slik bruk av midlene når det gjelder investeringer i kollektivtransport, men dette viser at det også bør kunne gjelde driftstiltak.
14. I disse analysene har vi sett på en situasjon hvor det innføres tidsdifferensiert vegprising i Kristiansand. Dette vil føre til økt etterspørsel etter kollektivtransport og etter våre beregninger ca 50 mill kroner i årlige inntekter. Samtidig vil det optimale tilskuddsbehovet reduseres fordi takstene ikke må ta hensyn til underpriset biltrafikk. Det optimale tilskuddsbehovet hvis det innføres vegprising i Kristiansand vil være ca 50 mill kroner årlig.

Mulighetene for et "spleiselag" i Kristiansand?

15. Vi har i dette prosjektet analysert konsekvensene av et "spleiselag" for kollektivtransporten i Kristiansand basert på øremerkede bompenger, passasjeravhengige tilskudd fra staten og resultatavhengige tilskudd. Begrunnelsen for å bringe staten inn er at kollektivtilbudet i byen påvirker belastningen på et vegnett staten har ansvaret for både mht drift, vedlikehold og dimensjonering. I disse analysene har vi holdt takstene på dagens nivå.
16. Vi har tatt utgangspunkt i et eksempel hvor bomsatsene i rushtida økes med kr 2, som øremerkes til kollektivtransporten. I tillegg foreslås det at staten gir et tilskudd per ny passasjer i kollektivtransporten på kr 4. I tillegg innføres det resultatavhengige tilskudd fra fylket til kollektivselskapet for å optimalisere tilbudet innenfor disse rammene.
17. Ifølge våre analyser vil en slik finansieringspakke gi i overkant av 20 prosent flere kollektivreiser og ca 7 prosent færre bilturer i rushtida, med en samlet samfunnsøkonomisk gevinst på 30 mill kroner årlig. Dette vil være konsekvensene av økte avgifter på bilkjøring og et mer markedstilpasset rutetilbud. Totalt sett vil dette gi økt frekvens og mindre vogner enn i dag.
18. En slik finansieringspakke vil samlet gi et økt tilskuddsbehov på ca 19 mill kroner årlig, hvorav 8,3 mill dekkes ved økte bomsatser, 5,6 mill dekkes ved økte statlige overføringer på grunn av passasjerveksten. Fylket vil her dekke det

resterende økte finansieringsbehovet på 5,2 mill kroner årlig. Dette gir en relativt god balanse mellom de ulike finansieringspartene.

19. Disse beregningene viser at staten med relativt enkle grep, med passasjer-avhengige økte tilskudd, kan sette i gang en prosess som kan gi store samfunnsøkonomiske gevinster. En slik finansieringsmodell vil premiere de områdene som lykkes i å utvikle et mer attraktivt tilbud, og jo mer det satses lokalt i form av lokale avgifter og økte tilskudd, jo større bidrag kan de hente fra staten.
20. Dette vil kreve god markedskunnskap og nøye planlegging for å kunne høste gevinstene av en slik modell, og det vil ikke være nødvendig for staten å "etterprøve" hensiktsmessigheten av de tiltakene som gjennomføres. Staten vil bidra bare hvis de tiltakene som gjennomføres blir en suksess og de lokale myndigheter og kollektivselskap vil ta den økonomiske risiko hvis det gjennomføres lite effektive tiltak. En slik finansieringsmodell vil gi en klarere ansvarsdeling mellom de ulike aktørene og et økt resultatansvar i forhold til de tiltakene som gjennomføres.