

Sammendrag:**Transportetatenes prioriteringshensyn i
Nasjonal transportplan****Forslag til en transparent oversikt**

TØI rapport 1379/2014

Forfattere: Harald Minken, Silvia Olsen, Merethe Dotterud Leiren, Arvid Strand

Oslo 2014 24 sider

Vi foreslår et nytt obligatorisk dokument som følger hvert prosjekt som skal vurderes tatt inn i Nasjonal transportplan. Forslaget finnes i en kort og en lang versjon, men ingen av dem skal være lengre enn 10 sider. Dokumentet skal inneholde prosjektets navn, status og ansvarlige, en kort beskrivelse, oppsummert nyttekostnadsanalyse og kort omtale av ikke-prissatte virkninger, måloppnåelse og konsekvensmatrise. Hensikten er å bidra til økt bruk av samfunnsøkonomisk analyse ved prioriteringen av investeringsprosjekter i NTP, samt å gjøre beslutningsprosessen mer transparent.

Samferdselsdepartementet har bedt etatene og Avinor om et opplegg for mer systematisk presentasjon av hvilke andre hensyn enn samfunnsøkonomi som bør telle med ved prioriteringer mellom prosjekter til Nasjonal transportplan. Hensikten er å gjøre beslutningsprosessen mer transparent, ved at prioriteringsgrunnlaget blir klarlagt i sin helhet. Dessuten ønsker departementet at samfunnsøkonomisk lønnsomhet tillegges større vekt enn før i prioriteringen. Etatene har henvendt seg til TØI for å få forslag til hvordan dette kan gjøres. Hvilke hensyn bør dekkes? Hvordan kan det framstilles?

Vi har intervjuet ni nøkkelpersoner i NTP-prosessen i etatene, både for å få en oversikt over hvordan prioriteringsprosessen foregår i dag, og for å få deres syn på hvordan ting kan gjøres i framtida. Dessuten har vi brukt nåværende retningslinjer for NTP-planleggingen og materiale fra etatene, som håndbøker, rutevise utredninger, perspektivplaner m.m. I arbeidet har vi dratt fordel av andre pågående prosjekter ved TØI, og vi har også sett på hvordan dette gjøres i Sverige.

Noen hovedinntrykk fra intervjuene

Våre informanter hadde naturligvis ulike syn på det vi spurte om. Noen hovedinntrykk fra intervjuene er likevel at den samfunnsøkonomiske lønnsomheten spiller liten rolle for om et prosjekt blir prioritert eller ikke, at informantene opplever at det er relativt lite spillerom for prioriteringer i det hele tatt, og at det er vanskelig å ta hensyn til samfunnsøkonomien når det finnes andre klare mål som skal oppfylles. ”Er det samfunnsøkonomisk lønnsomt å gjøre Norge universelt utformet?”, som en sa.

Prosjekter oppstår på to måter. Den ene er at de har opphav i strategiske planer og større kartlegginger av infrastrukturens tilstand i forhold til gjeldende normer og standarder. Perspektivutredningen i Jernbaneverket, handlingsplanen i Kystverket og de rutevise utredningene i vegvesenet er eksempler på slike kilder til å definere prosjekter. Den andre er lokale initiativ fra brukere, næringsliv og politikere. Når en

har bestemt seg for å utrede et prosjekt, vil det som regel også bli gjennomført før eller seinere, når trasévalg og lokale konflikter er avklart og kostnadsanslagene har blitt tilstrekkelig sikre. Det er derfor grunnlag for å si at den virkelige prioriteringen foregår på et tidlig og ofte dårlig dokumentert stadium. Derfor er det i noen sammenhenger lite å velge i når vi kommer fram til den nasjonale transportplanen. Og sjøl om det finnes flere utredete prosjekter enn det som får plass i planen, kan det likevel føles nokså opplagt og ukontroversielt hvilke av dem som skal velges.

Når det gjelder Statens vegvesen, kan vi si at avvik fra vegnormalene er en viktig kilde til prosjektene, sammen med trafiksikkerhetshensyn, standardbrudd og kapasitetsproblemer i visse strøk. Vegnormalene i seg sjøl har ikke vært gjenstand for samfunnsøkonomisk analyse, og det kan være medvirkende til at transportplanen blir mindre lønnsom enn den kunne vært.

Ved trasévalg og utforming av prosjektet spiller nyttekostnadsbrøken en større rolle, sammen med miljøhensyn, universell utforming og klimahensyn.

I Jernbaneverket er det en utbredt oppfatning at nyttekostnadsbrøken egner seg dårlig til å prioritere mellom prosjekter, men den har en viss betydning for valg av alternative utforminger av det enkelte prosjektet. For øvrig er det også her langt på veg gitt hva som skal prioriteres, ettersom man ønsker å konsentrere seg om noen få store utvalgte prosjekter og satsninger. Blant de faktorene som betyr noe for prosjektvalget, er forventet passasjertall og indikatorer som framkommelighet, trengsel, sikkerhet og miljøbelastning, samt målsetningen om at kollektivtrafikken skal ta trafikkveksten i byområdene.

Kystverket har en tilsvarende liste over hva som betyr noe, med sikkerhet først, og framkommelighet, oljevernberedskap, økonomi og nordområdesatsninger som andre faktorer. I Avinor er de viktige faktorene bedriftsøkonomisk lønnsomhet, pålegg og krav fra myndighetene, og minstestandarder og oppfyllelse av konsesjonskrav på de små flyplassene.

Er det behov for systematisering?

Våre informanter synes ikke det er mangel på informasjon, og de har ingen ønsker om bedre eller mer omfattende informasjon om prosjektene, verken innad eller utad. Noen framholdt likevel at informasjonen kunne være bedre systematisert for internt bruk og lettere å finne fram til for utenforstående.

Forslag og anbefalinger

Vårt oppdrag har ikke utelukkende vært passivt å formidle videre de tankene som våre informanter har om prioriteringsprosessen slik den er i dag. Det er tvert imot å foreslå et opplegg som kan klarlegge prioriteringsgrunnlaget i sin helhet, og dermed gjøre beslutningsprosessen mer transparent, og som kan føre til at samfunnsøkonomisk lønnsomhet tillegges større vekt enn før i prioriteringen.

Vi skal derfor anta at det faktisk finnes et noe større handlingsrom enn det som mange av informantene har fortalt oss. Med vårt opplegg ønsker vi å gjøre det lettere for beslutningstakerne å få oversikt over de viktigste egenskapene ved hvert av prosjektene, og dermed gjøre det lettere å sammenlikne dem. Samtidig vil vi helst lage et opplegg som styrer prosessen vekk fra irrelevante og vanskelig dokumenter-

bare hensyn, og som legger til rette for at samfunnsøkonomisk lønnsomhet står mer sentralt i avveiningene.

Vi har laget to alternative forslag til et dokument som kan følge det enkelte prosjektet, og som kan brukes aktivt både til prioriteringene og som en inngangsportal for dem som vil vite mer om prosjektet, enten de befinner seg i samferdselsetatene eller utenfor. Dessuten kommer vi med en del andre forslag som vil støtte opp under en slik mer systematisk og dokumenterbar prioriteringsprosess.

Det første dokumentet vi foreslår, har vi kalt ”Kortfattet prosjekttomtale”. Det er sterkt inspirert av et tilsvarende svensk dokument ved navn ”Samlad effektbedömning” (SEB), men den kortfattede prosjekttomtalen er på maksimalt 10 sider og dermed kortere en den svenske SEB. Det består av følgende deler:

- A. Prosjektnavn, ansvarlig og status (1/2 side)
- B. Prosjektbeskrivelse (2 til 3 sider)
- C. Nytte og kostnad (3 sider)
- D. Ikke-prissatte konsekvenser (1 ½ side)
- E. Måloppnåelse og konsekvensmatrise (1 side)
- F. Referanser (1 side)

Dokumentet skal være et hjelpemiddel for dem som arbeider med å sette sammen investeringsplanen i NTP-meldingen og for Stortingets arbeid med enkeltprosjektene i NTP. Det skal være et godt utgangspunkt for ”meroffentlighet” (fri tilgang for alle til de underliggende dokumentene om vedkommende prosjekt). Det skal også gi grunnlag for beregning av graden av måloppfyllelse og samlede virkninger av NTP på nasjonalt nivå.

Videre skal dokumentet bidra til at den lokale analysen av det enkelte prosjektet blir gjort på en enhetlig og tilstrekkelig uttømmende måte, og gi grunnlag for enkel kvalitetssikring av prosjektet før det tas inn i planen. Endelig skal det vise hvem som har ansvaret for den foreliggende versjonen, hvem som har foretatt kvalitets-sikringen, og hvor gjeldende versjon av underlagsdokumentene er å finne.

Det andre dokumentet vi foreslår, er et alternativ hvis det er ønskelig å karakterisere det enkelte prosjektet på aller enkleste måte, men likevel nedfelle opplysninger som gjør det mulig raskt å få et inntrykk av hva slags prosjekt det er tale om, og hva som karakteriserer det. Alle opplysningene som trengs til å sette det sammen, er data som bør være lett tilgjengelige. Det vil derfor kreves svært lite ressurser å fylle ut tabellen. Sentrale opplysninger om et hvert prosjekt vil på denne måten være samlet innenfor rammen av (anslagsvis) en side.

Vi har også en liste over andre forslag, som delvis har til hensikt å gjøre samfunnsøkonomisk lønnsomhet til et viktigere mål i transportplanleggingen, og delvis å la andre hensyn få den vekten de fortjener innenfor et system der samfunnsøkonomisk lønnsomhet er et hovedhensyn. Disse forslagene omfatter blant annet:

- Det gjøres en samfunnsøkonomisk analyse av standardkrav og tekniske bestemmelser (som vegnormaler) i alle etatene. Dermed vil prosjektene som blir skapt, i utgangspunkt ha mer med samfunnsøkonomi å gjøre.
- Budsjettet i planen deles i tre; distrikter der minstestandard er hovedsaken, bytransport og resten.

- Det formuleres minstekrav til standard som gjøres gjeldende der hvor dette er nødvendig fordi prioritering etter samfunnsøkonomi ikke er i stand til å sikre at alle skal få dekket sitt grunnbehov for transport.
- De nasjonale målene som må ivaretas på sentralt hold, som klimamål og eventuelt ulykkesmål, jordvern, m.m., skal rapporteres for hvert prosjekt og brukes aktivt ved sammensetningen av prosjekter i planen. Om de nasjonale målene ikke nås, skal det tas grep i form av å velge andre og bedre prosjekter, sette inn prisvirkemidler og regulering, osv.
- En kort liste over viktige hensyn og prioriteringer innafor hver enkelt etat, eller innafor hvert område innen etaten, skal utarbeides og brukes til å sette spesifikke mål for dette området og måle måloppnåelse med hensiktsmessige indikatorer.