

Sammendrag:

Samfunnsøkonomisk ineffektivitet i transportsektoren

TØI rapport 1444/2015
Forfatter: Harald Minken
Oslo 2015 29 sider

Sjøl om vi har et velutviklet transportnett, finnes det samfunnsøkonomisk ineffektivitet i mange ulike former i den norske transportsektoren. Rapporten identifiserer 13 politikkområder der det finns store effektivitetsgevinster å hente. Noen har vært gjenstand for stor oppmerksomhet i offentligheten, mens andre er ignorert. Generelt gjelder dette prisvirkemidler og virkemidler for styring og regulering.

Norge har et velutviklet transportnett. Hovedbildet er at alle transportbehov, både for personer og gods, kan tilfredsstilles forholdsvis raskt, ukomplisert og billig. Men fra et samfunnsøkonomisk synspunkt er det også mye i samferdselssektoren i Norge som kunne vært ordnet mer effektivt. I denne rapporten går vi raskt gjennom noen slike områder der det finnes forbedringsmuligheter.

Rapporten var opprinnelig et invitert innspill til arbeidet til Produktivitetskommissjonen. Det betyr ikke at områdene vi tar for oss er ordnet etter hvor viktige de er for å øke produktiviteten i Norge. Det betyr heller ikke at det ikke finnes andre områder som like gjerne kunne ha vært nevnt. Uansett er det alt sammen interessante problemområder.

Det første spørsmålet vi tar opp gjelder hvilke investeringsprosjekter som får plass i den nasjonale transportplanen. Velger vi de riktige prosjektene, sett fra et samfunnsøkonomisk synspunkt? Svaret på det er nei, så avgjort ikke. Spørsmålet er da om det er mulig å rette på dette, om det er ønskelig, og hvordan det i så fall skal gjøres. Kapittel 2 behandler dette og viser til en del relevant litteratur.

Kapittel 3 tar opp de samme spørsmålene i en annen forbindelse, nemlig i forbindelse med transportplaner og transportplanlegging for byområdene. Kapittel 4 stiller spørsmålet om vi er unødvendig rause når vi fastlegger vegnormaler og andre standarder og kvalitetskrav i transportsektoren.

Kapittel 5 drøfter om offentlig-privat samarbeid (OPS) vil gi økt effektivitet i bygging og drift av transportinfrastruktur, og hvordan OPS-systemet i tilfelle bør utformes.

Er det samfunnsøkonomisk effektivt å bruke mer penger på vedlikehold, og vil det være hensiktsmessig å vri vedlikeholdet fra strakstiltak og klatting til mer grunnleggende fornyelse og rehabilitering? Det er emnet for kapittel 6, som konkluderer med at uansett er første oppgave å ta igjen etterslepet.

I kapittel 7 ser vi kort på den daglige drifta og styringa med transportsystemet. Det kanskje vanskeligste problemet på dette området, nemlig ruteplanlegging og trafikkstyring for skinnegående transportsystemer, er avspist med bare to setninger i teksten. På den andre sida er dette også behandlet i kapittel 10.

Kapittel 8 og 9 handler om å sette samfunnsøkonomisk riktige priser på bruken av transportsystemet. I kappitel 8 handler det om prisingen av bruken av vegsystemet, dvs. om vegprising og bompenger. Vi veit både fra teori og praksis at det er store effektivitetsgevinster å hente på dette området, men vi veit også at det ikke er lett å realisere dem i praksis. Uansett må prisingen av bruken av vegsystemet sees i sammenheng med bilavgiftene og med mer direkte former for regulering.

I kapittel 9 gjelder det takster og tilskudd i kollektivtransporten. Også her finnes det effektivitetsgevinster å hente, både i form av riktige billettpriser og riktige typer av kontrakter med kollektivtransportsselskapene. Dette området må også sees i sammenheng med priser og avgifter på vegsida. Litteraturen på området påviser nemlig at det er store synergieffekter mellom vegprising og kollektivutbygging, ikke bare når det gjelder å oppfylle det politiske målet om at trafikkveksten skal tas av kollektivtrafikk, gange og sykling, men i enda større grad når det gjelder samfunnsøkonomisk effektivitet.

Kapittel 11 dreier seg om flytrafikken og utenlandsfergene. Det er vel kjent at utenlandsferjene ikke ville klare å gi det tilbudet de gir i dag om det ikke var for taxfreesalget. Indirekte er også lokalflyplassene delfinansiert av taxfreesalget på de flyplassene som har utenlandstrafikk. Bidrar dette til samfunnsøkonomisk effektivitet i transportsektoren? Hvis ja, kan det finnes andre måter å oppnå det samme på uten de negative konsekvensene for edruskapen i landet?

I kapittel 12 beveger vi oss ut av transportpolitikken i snever forstand og ser på samordnet areal- og transportplanlegging. Mange mener samordnet areal- og transportplanlegging er nøkkelen til å oppnå bærekraftig byutvikling. Men arealpolitikken virker langsomt. Det er grunn til å se kritisk på noen av de etablerte sannhetene som nå dominerer tenkingen om samordnet arealbruk og transport i Norge. En av disse sannhetene er at det skal være et hovedmål for transportpolitikken å skape større ”bo- og arbeidsmarkedsområder”. Det kan åpenbart gi produktivitetsgevinster i næringslivet, men det kan også gjøre det vanskeligere å oppnå miljø- og klimapolitiske mål.

Kapittel 13 bruker TT-tjenesten til å illustrere spørsmålet om samfunnsøkonomisk effektivitetstap som kan oppstå i tjenesteyting der det finnes stordriftsfordeler, eller der bedriftsøkonomiske gevinster for tilbyderne kan oppnås ved å øke ulempene for kundene eller brukerne. Kapittel 14 tar til motmæle mot de som har hevdet at norsk praksis og norske retningslinjer for samfunnsøkonomisk analyse på transportområdet gir et fortegnat bilde av de samfunnsøkonomiske gevinstene ved infrastrukturutbygging. Vi kommer også med en generell oppfordring til planleggere og politikere om å stille seg spørsmålet om det problemet de ønsker å løse med storstilte investeringsprosjekter, ikke kunne ha vært løst enklere og billigere gjennom å sørge for samfunnsøkonomisk riktige priser.

Vedleggene utdyper to kjernesporsmål i transportpolitikken. Det første handler om i hvilken grad det vi måler som netto nytte i våre samfunnsøkonomiske analyser, også kan sies å være et mål på økt produktivitet. Det andre handler om hvordan vi skal kunne ta klimapolitiske mål på alvor samtidig som vi oppnår størst mulig samfunnsøkonomisk gevinst. I dag står disse to målene «uforimidlet overfor hverandre», som vi sier i teksten. Det betyr at vi bryr oss om begge mål, men bare ett om gangen.