

Sammendrag:

Optimale tilskudd til kollektivtrafikk i byområder

Gjennom Samferdselsdepartementets program for overordnet transportforskning (POT) er det gitt støtte til prosjektet "Alternative finansieringsordninger for lokal persontransport". Målet med prosjektet har vært å analysere konsekvensene av å etablere ulike former for "spleiselag" ("transportfond") i norske byområder basert på en kombinasjon av ulike statlige og lokale finansieringsordninger. Samtidig har TØI deltatt i EU-prosjektet REVENUE (Revenue Use From Transport Pricing), hvor Oslo-området var ett case. Her ble noen av metodene for ALTFIN benyttet for å vurdere bruken av inntekter fra de ulike Oslo-pakkene (Oslo-pakke 1, Oslo-pakke 2 og en skissert Oslo-pakke 3). Fokus i REVENUE var ulike driftsarter, hvor det for Oslo ble benyttet fem segmenter (trikk, T-bane, lokaltog, lokal buss og regional buss). I forbindelse med avslutningen av disse prosjektene ønsket Samferdselsdepartementet å benytte denne fremgangsmåten til å belyse to konkrete problemstillinger.

1. En analyse av optimale insentiver i de fem byområdene

Denne problemstillingen går i hovedsak ut på å gjennomføre en overordnet analyse for tilskuddene til kollektivtrafikken i Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger, Kristiansand og Tromsø. Formålet er å gi innspill til vurderingene av dagens rammer for tilskuddene, av gevinstene ved en omfordeling av tilskuddene og av hvordan belønningsordninger best kan utformes.

2. Analyse av jernbanens betydning for kollektivtilbudet i Osloområdet

Den andre oppgaven går på en vurdering av jernbanens betydning for kollektivtilbudet i Oslo-regionen. Denne oppgaven baserer seg på analyser gjennomført i tilknytning til prosjektet REVENUE og tar for seg problemstillingen som berører jernbanens rolle i forhold til de andre driftsartene.

Metode

Utgangspunktet for analysene er en modell utviklet av Larsen (1993) for å belyse forholdet mellom bedriftsøkonomi og samfunnsøkonomi. Dette er en modell som kan analysere både en bedriftsøkonomisk og samfunnsøkonomisk optimalisering under ulike beskrankninger, dvs. ulike "nest-best"-løsninger. Modellen ble først benyttet til å analysere optimalt tilskuddsbehov for Oslo Sporveier, avhengig av hvilke frihetsgrader myndighetene la på rutetilbud og takster. Det betyr at denne modellen er godt egnet til å belyse avveiningene mellom politiske føringer/rammer og markedsmessige tilpasninger for operatørene. Innenfor ALTFIN ble dette

videreutviklet for å kunne analysere samfunnsøkonomiske optimaliseringer under ulike politiske føringer på frihetsgradene for operatørene i markedet.

Vurdering av mulige resultatavhengige insentiver

For å vurdere hvor gode ulike insentiver er, bør de sammenlignes med hva som er et samfunnsøkonomisk optimalt kollektivtilbud og hvordan de bidrar til å vri tilbudet i en slik retning. Vi har gjort dette innenfor tre ulike budsjettkravninger:

1. *Innenfor dagens tilskuddsrammer*; dvs er det et potensial for omdisponering av ressursene uten økte overføringer?
2. *Innenfor en ramme på 150 mill kr i økte statlige tilskudd.*

En generell vurdering vil være at de insentivsammensetningene som i størst mulig grad tilsvare det optimale tilbudet under de ulike beskrankingene, vil være de "beste" resultatavhengige insentivene. Det vil si at vi forsøker å finne insentiver som gjør at tilpasningen under beskrankingene 1 og 2 med ulike insentiver og en bedriftsøkonomisk tilpasning, blir mest mulig lik den samfunnsøkonomiske optimeringen med de samme beskrankingene.

Gevinst ved takstfinansiert tilbudsforbedring med dagens tilskudd

Optimering innenfor dagens tilskuddsrammer viser at det er et betydelig potensial for en samfunnsøkonomisk effektivisering av kollektivtilbudet i de største byene, ved en takstfinansiert tilbudsforbedring. I sum vil en takstøkning på ca 20 prosent kunne finansiere 35 til 77 prosent økt frekvens, gi ca 7 prosent flere passasjerer og gi en samfunnsøkonomisk gevinst på 745 mill kr. Det er i første rekke et bedre tilbud til trafikantene i form av økt trafikantnytte på ca 550 mill kr som bidrar, mens de reduserte køkostnadene utgjør ca 200 mill kr.

Store gevinster ved å målrette økte tilskudd

Den andre optimaliseringen er en analyse av hvordan 150 mill kr i økte tilskudd kunne fordeles best mulig mellom byene hvis samfunnsøkonomiske kriterier skulle legges til grunn. Det betyr at vi har testet ut alternative insentiver for å se hvilke som i størst mulig grad reproducerer et optimalt kollektivtilbud når det gjelder takster, ruteproduksjon og vognpark. Vi har sett på to ulike måter å fordele disse økte midlene på:

1. En flat prosentvis fordeling hvor alle byene får 16 prosent økte tilskudd og hvor disse rammene optimaliseres for hver by.
2. En variabel fordeling ut fra samfunnsøkonomisk optimale kriterier, men hvor ingen av byene får redusert tilskuddsrammene.

Samlet for alle byene viser analysene at en flat økning i tilskuddsrammene kan gi ca 10 prosent flere passasjerer og en samfunnsøkonomisk gevinst på drøyt 900 mill kr. Det er grunn til å understreke at dette er en gevinst som oppnås hvis alle byene får 16 prosent økt tilskuddsramme og disse midlene fordeles etter samfunnsøkonomiske kriterier. Hvis denne økningen hadde blitt gitt direkte til kollektivselskapene,

og fordelt etter bedriftsøkonomiske kriterier, ville det gitt en langt lavere gevinst (223 millioner). Dette viser at en økt tilskuddsramme til kollektivselskapene i disse byene, uten at det stilles krav om hvordan tilbudet skal utvikles, ville gi en langt lavere samfunnsøkonomisk gevinst og passasjerutvikling enn ved en målrettet optimalisering av tilbudet.

Anbefalt insentivordning for alle byområdene

Vi har konsentrert oppmerksomheten om passasjeravhengige insentiver. Produksjonsavhengige insentiver, som f.eks. rutekilometer, ville styre tiltakene inn mot økt kollektivtransport og i mindre grad gi byene mulighet til å foreta avveining mellom ulike virkemidler. Vi har foretatt beregninger for en rekke nivåer på disse insentivene ut fra kriteriet om at de skal gi størst mulig samfunnsøkonomisk gevinst og at de totale samfunnsøkonomiske utbetalingene ikke skal overstige 150 mill. kr. Ut fra beregningene vil vi kunne anbefale en passasjeravhengig insentivordning med 10 kr for dimensjonerende rushreiser og 5 kr for motrush og øvrige reiser.

Tabell S.1: Endring i antall passasjerer og samfunnsøkonomiske gevinster av tilnærmet optimale passasjeravhengige insentiver. Samlet tilskudd 150 millioner pr. år.

Passasjer tilskudd dim rush/øvrige	Samfunnsøk.	10 kr dim rush 5 kr øvrige		
		optimalt	Samf. øk.	Bedr. øk.
<i>Optimeringskriterie</i>				
<i>Antall passasjerer</i>		<i>Prosent endring fra dagens nivå</i>		
Rush	14	12	11	
Motrush	2	-3	-16	
Øvrige reiser	10	8	13	
Sum endret ant passasjerer	10	7	8	
<i>Samfunnsøkonomi</i>		<i>Endring i mill kr pr år</i>		
Økt tilskuddsbehov	150	122	129	
Endret trafikantnytte	745	547	521	
Endrede køkostnader	228	197	155	
Endrede skattekost	-37	-30	-32	
Samf øk gevinst	936	713	644	

TØI-rapport 829/2006

Utfordringer med en slik insentivordning

Det grunn til å vurdere en resultatavhengig insentivordning kritisk når den skal overføres fra teori til praksis. Det er en rekke utfordringer en står overfor ved implementeringen.

1. *Målekriterier:* I hvilken grad er det mulig å ha objektive, målbare tall som grunnlag for utbetaling av insentivene?
2. *Effekter av endrede rammebetingelser:* I hvilken grad vil utbetalingene bli påvirket av endrede rammebetingelser og da i særlig grad variasjoner i bensinprisen?
3. *Effekter på kort og lang sikt:* Vil det være forskjeller i effekten på kort og lang sikt?

Vi har ikke gått i dybden på dette, men rapporten drøfter noen av disse forholdene. Hovedkonklusjonene på disse vurderingene er at en slik insentivordning bør ha en langsiktig karakter, slik at byene kan ha mest mulig forutsigbarhet om de tiltakene de gjennomfører og mulige utbetalinger i framtida. Tidshorisonten vil påvirke hva slags tiltak som kan gjennomføres og dermed den samfunnsøkonomiske gevinsten av en slik ordning.

Ut fra denne gjennomgangen vil vi også anbefale å premiere økt antall passasjerer, også i de tilfeller hvor redusert biltrafikk er hovedmålet. Det skyldes at økte passasjertall er en god indikator på redusert biltrafikk og et mer robust måltall for effekten av lokal satsing. I tillegg bør det benyttes billettsalgstall og korrigeres for endringer i bensinpriser og andre ytre rammebetingelser.

Jernbanens betydning for kollektivtilbudet i Oslo-området

Analysen av jernbanens betydning for kollektivtilbudet i Oslo-området baserer seg på optimaliseringen for Oslo-området og den analysen som er gjennomført innenfor EU-prosjektet REVENUE (Norheim og Bekken 2005). Innenfor denne modellen er Osloområdet inndelt i fem segmenter: buss i Oslo, buss Akershus, trikk (Oslo), t-bane (Oslo) og tog (Oslo og Akershus)

Vi har i analysen fokusert på betydningen av tilskuddene til drift av jernbanen og på disse tilskuddenes betydning sett i forhold til de øvrige transportformene. Konklusjonene våre er som følger:

- Det er moderate effekter å hente ved større muligheter for prioritering av driftstilskudd på tvers av driftsartene i Oslo-regionen. Dette kan tyde på at aktørene innen de gitte rammene har fordelt driftstilskuddet på en effektiv måte, slik at den relative fordelingen mellom dem ikke har tydelige skjevheter.
- Økte tilskudd vil gi en relativt stor samfunnsøkonomisk gevinst. Gevinsten er størst for T-bane og tog.