

Organisering av jernbanen i Norge

TØI rapport 1893/2022 • Forfattere: Christin Krohn, Silvia J. Olsen • Oslo 2022 • 48 sider

I denne rapporten har vi studert den nåværende organiseringen av jernbanen i Norge, med spesielt fokus på balansegangen mellom marknadsorganisering og ulike former for markedssvikt. Vi har også sett på organiseringen av jernbanesektoren i et utvalg av europeiske land, og andre sektorer med tilsvarende problemstillinger.

I den norske jernbanesektoren ser det ut til at dagens organisering mangler en aktør som ivaretar det overordnede ansvaret for at jernbane sammen med andre transportformer leverer de tjenestene kundene ønsker.. Med kun 4,7% av personreiser og tilsvarende på gods så er jernbanen i Norge et system som først og fremst har betydning i samspill med andre transportformer. Videre kan det synes som at konkurranseutsettingen har gitt nye måter å tilnærme seg vekst i antall reisende, men det er for tidlig å si noe om dette da de nye operatørene har startet opp sine strekninger under pandemien. De ansatte har beholdt sine arbeidsplasser med de samme lønns- og pensjonsbetingelsene som før konkurranseutsettingen.

EU arbeider for å skape et sammenhengende, åpent og markedsbasert pan-europeisk transportnettverk. Innen jernbanesektoren har innsatsen spesielt vært rettet mot å redusere grenseoverskridende ineffektivitet, samt å forbedre interoperabilitet. Totalt har EU vedtatt fire jernbanepakker, den første allerede i 1991. Norge har akseptert alle jernbanepakkene, og de er tatt inn som del av EØS-avtalen. Formålet med jernbanepakke fire er å etablere fri bevegelsesmulighet over landegrensene i Europa, og å fremme felles marked og likebehandling av aktører.

I denne rapporten ser vi nærmere på organiseringen av norsk jernbanesektor, drøfter hva som henholdsvis kan og ikke kan leveres av markedet, og diskuterer hvorvidt krav til kvalitet og kostnadseffektivitet kan ha betydning for anvendelsen av EØS reglene. Som en bakgrunn for drøftingene har vi sett nærmere på hvordan Tyskland, Sveits, Frankrike, Sverige og Finland har organisert jernbanesektoren. Vi har også sett på andre sektorer med tilsvarende problemstillinger, nærmere bestemt havner, flyplasser og telenettet.



Den norske jernbanesektoren

Den siste norske jernbanereformen ble vedtatt av Stortinget i 2015. Reformen innebar flere strukturelle endringer, og i tillegg til at det ble innført konkurranseutsetting av persontransportmarkedet. De strukturelle endringene innebar et skille mellom ikke-økonomiske aktiviteter som regulering og innkjøp (Jernbanetilsynet og Jernbaneverket) og infrastruktur (Bane NOR) og allmenn-økonomiske aktiviteter (VY etc.). I tillegg identifiserte beslutningstakerne tjenester der det tas sikte på å utvikle fungerende private markeder. Dette inkluderer verkstedtjenester, og på sikt leie av togsett. Konkurranseutsettingen skulle gjennomføres som konkurranse «om sporet», altså retten til å være monopolist på et utvalg jernbanestrekninger i en avtalt periode.

Relaterte erfaringer med markedsorganisering og markedssvikt

Innføringen av jernbanepakke fire har blitt løst med ulike modeller i ulike europeiske land. Sverige har i likhet med Norge valgt en full oppsplitting av infrastruktur og transport, mens Tyskland og Frankrike valgt å organisere jernbanen etter en holdingmodell, der ett morselskap eier infrastrukturesselskap og operatørselskap som adskilte datterselskaper. I Sveits er jernbanen organisert vertikalt, det vil si at tre selskaper har ansvar for hver sin linje med infrastruktur, og opererer togene på denne linjen.

Alle landene i vår studie har grenseoverskridende trafikk, både gods- og persontogtrafikk, men dette utgjør en veldig liten markedsandel i forhold til andre transportformer som fly og bil.

I havnesektoren anses havnene å være i konkurranse med hverandre, men det har blitt framført som et argument at dette hindrer at man bygger opp en eller to norske havner som er konkurransedyktige mot havner i Nederland, Danmark og Sverige. Den norske flyplasstrukturen kjennetegnes av at overskuddet fra bedriftsøkonomisk lønnsomme flyplasser dekker underskuddet på flyplassene som ikke er økonomisk lønnsomme. Telenettet opereres av Telenor, mens Teletilsynet utlyser auksjoner for operatørene med jevne mellomrom.

Strukturelle og geografiske særtrekk i Norge

Vi har sett nærmere på den norske ordningen for tilgang til og vedlikehold av togsett, forvaltning av infrastruktur, samt billettløsninger og sømløse reiser. Videre har vi drøftet mulighetene for sektorkoordinering, og organiseringen av den norske konkurransen.

Kapasitet på verkstedsfasiliteter ser ut til å være for lav, noe som skaper problemer for de ulike vedlikeholdstilbyderne. Ansvaret for å anskaffe og eie tog kan imidlertid godt ligge i en egen organisasjon, i henhold til informantene. Norsk jernbaneinfrastruktur holder gjennomgående for lav standard, og kapasiteten i sentrale deler av Østlandet er begrenset. Forsinkelser ser i stadig større grad ut til å skyldes forhold ved infrastrukturen, og informantene etterlyste sterkere insentiver for BaneNor.

Jernbanedirektoratet har en overordnet rolle i koordineringen av de ulike virksomhetene innenfor jernbanesektoren, men har ikke som uttalt oppgave å ivareta kundene. Når det er kapasiteten og kvaliteten på jernbaneinfrastrukturen som ofte er det som



bestemmer tilbudet, oppstår dermed et tomrom med hensyn på hvem som skal ta det overordnede ansvaret for kundeperspektivet i dagens organisering. Styringsstrukturen mellom samferdselsdepartementet, Jernbanedirektoratet og BaneNor er en del av denne utfordringen. Kvalitet, frekvens og volum av tjenestetilbudet avgjøres i stor grad av kapasiteten og kvaliteten på skinnene, og dette problemet er større i dag enn hva den var da man først begynte å diskutere konkurranseutsetting.

Organiseringen av den norske konkurransen innebærer at tidene operatørene skal kjøre er forhåndsbestemt. Det samme er togsettene og antall togsett, og operatøren kan heller ikke bestemme hvorvidt infrastrukturen på strekningen skal oppgraderes. Det operatørene konkurrerer på blir dermed i realiteten forventet vekst i antall reisende.

Dersom passasjerandel og passasjervekst skal være et mål på vellykket organisasjonsform vil det være den sveitsiske modellen som fremstår som den mest vellykkede. Modellen legger dessuten til rette for en bedre koordinering mellom infrastruktur og tog, og man har flere enheter, slik at benchmarking til en viss grad er mulig. Dette blir likevel en for enkel analyse. Jernbanen i de fleste europeiske land har gjennom ti-år vært underfinansiert, og svaret på hvordan man skal flytte flere passasjerer fra bil til bane ligger trolig først og fremst her.