

Beslutningsgrunnlaget for jernbanereformen

TØI rapport 1946/20233 • Forfattere: Silvia J. Olsen, Kirsten Hegsvold • Oslo 2023 • 22 sider

Vi har drøftet i hvilken grad beslutningsgrunnlaget for jernbanereformen fremstår som evidensbasert. Beslutningsgrunnlaget omfatter i første rekke Stortingsmeldingen «På rett vei». Meldingen kjennetegnes av en relativt streng fortolkning av EU-regelverk og EU-anbefalinger. Den synes i liten grad å være preget av partipolitikk der denne ikke sammenfaller med hva EU anbefaler. Stortingsmeldingen mangler ellers referanser og erfaringsgjennomganger, og den mangler også drøftinger av alternativer til de løsningene som blir presentert.

Stortingsmeldingen «På rett spor - Reform av jernbanesektoren» dannet grunnlaget for dagens organisering av jernbanesektoren. Reformen skulle gi klarere ansvarsdeling mellom aktørene, sterkere insentivmekanismer, gjøre det mulig å dra nytte av konkurransefordeler, samt bidra til en bedre koordinering av jernbane og øvrig kollektivtransport.

I dette prosjektet har vi undersøkt i hvilken grad beslutningsgrunnlaget for jernbanereformen fremstår som evidensbasert. Vi har således drøftet

1. Hvorvidt beslutningsgrunnlaget i (for) stor grad er preget av generiske EU-anbefalinger
2. Hvorvidt beslutningsgrunnlaget i (for) stor grad er preget av politiske preferanser fremsatt av Solbergregjeringen, samt
3. Hva som kan gjøres for å bedre fremtidige beslutningsgrunnlag for reformer i jernbanen- og eventuelt andre sektorer

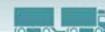
Vi har gjort en grundig gjennomgang av Stortingsmeldingen «På rett spor. Reform av Jernbanesektoren» (Samferdselsdepartementet 2015). Vi har også studert andre nasjonale og internasjonale beslutningsdokumenter, som stortingsmeldinger og -proposisjoner samt EU-direktiver. Sekundærlitteratur omfatter forskningsartikler, rapporter og tidligere evalueringer. I tillegg har vi snakket med en person som var sentral i arbeidet med Stortingsmeldingen «På rett spor».



Jernbanereformen besto av organisatoriske endringer så vel som konkurranseutsetting av persontransportmarkedet. Viktige organisatoriske endringer omfattet å splitte det tidligere Jernbaneverket i et myndighetsorgan (Jernbanedirektoratet) og et statsforetak (Bane NOR), retten til å være monopolist på et utvalg jernbanestrekninger i en avtalt periode. Markedet i Norge skulle således deles i 6–8 trafikkpakker og konkurranseutsettes gradvis.

Med bakgrunn i EU sine føringer har vi studert hvordan Stortingsmeldingen drøfter

- 1. Konkurransutsetting av persontransport.** Det eksisterende EU-regelverket stilte ikke krav om konkurranseutsetting av jernbanetransport, men i Stortingsmeldingen ble det antatt at utviklingen i EU-regelverket ville gå i den retningen. Konkurransen blir således lagt til grunn som et premiss. Det ble ikke gjort vurderinger av hvorvidt Norge kunne sammenliknes med land hvor man hadde gode erfaringer, betraktninger rundt hvorvidt man kunne forvente samme effekt av å konkurranseutsette hele det norske jernbanenettet som av å konkurranseutsette Gjøvikbanen, eller en redegjørelse over hvilke fallgruver man burde unngå, som en lærdom fra Storbritannia. Siden konkurranse var et premiss ble det heller ikke gjort noen vurdering av muligheten for å bruke den såkalte unntaksparagrafen for konkurranse, artikkel 4 i direktiv 2012/34/EU. Siden regjeringen nå har valgt å avlyse Trafikkpakke 4, og stoppe konkurransen om Trafikkpakke 5, ville slik drøfting vært nyttig.
- 2. Separert modell vs. Holdingmodell.** Som det blir påpekt i Stortingsmeldingen var det ikke én modell for organisering av jernbane som hadde satt seg som beste praksis i Europa i 2015. Det hadde også vært en bevegelse mot mer integrerte løsninger i europeiske land i tiden før 2015. En holdingmodell, eller andre alternative modeller for organisering, blir allikevel ikke vurdert i Stortingsmeldingen.
- 3. Etablering av et incentivsystem for infrastrukturforvalteren.** Som en del av reformen ble det etablert en ytelsesordning, der togselskapene skulle kompenseres når infrastrukturen ikke var tilgjengelig som forutsatt, mens togselskapene som forårsaket forsinkelser for andre skulle betale en kompensasjon til Bane NOR. Det var imidlertid få land som hadde innført en slik ytelsesordning, og forskere hadde også stille spørsmål ved effekten av et slikt tiltak, når infrastrukturforvalter er en offentlig aktør. I Stortingsmeldingen ble det ikke vurdert hvorvidt ytelsesordning var et hensiktsmessig tiltak, og i liten grad drøftet om ordningen burde erstattes eller suppleres med tiltak, for å sikre tilstrekkelige incentiver for Bane NOR. Eksempelvis ble det i avtalene mellom Bane NOR og Jernbanedirektoratet ikke innført noen variabel komponent, for å gi Bane NOR en økonomisk motivasjon til å holde infrastrukturen tilgjengelig for trafikk. Samferdselsdepartementet innførte imidlertid flere endringer i styringen av Bane NOR i 2021-22.
- 4. Tildeling av skinnegang og fastsettelse av kjørevegsavgifter.** Stortingsmeldingen behandler innføring av kjørevegsavgift som et premiss, og den inneholder ingen drøftinger av de prinsipielle aspektene ved kjørevegsavgift, eller hvordan den bør innrettes.



Med bakgrunn i Sundvoldenerklæringen, samt Høyre og Fremskrittspartiet sine parti-program for 2013-2017 har vi studert hvordan Stortingsmeldingen drøfter

- 1. Etablering av to infrastrukturselskaper.** Dette var et forslag i Fremskrittspartiet sitt partiprogram, men det er lite som tyder på at dette ble vurdert som noe alternativ.
- 2. Regionale kollektivselskaper som planleggere og kjøpere av lokaltogtrafikktenester.** I Stortingsmeldingen blir det påpekt at regionale myndigheter kjenner sine områder best. Samtidig blir det imidlertid listet opp en rekke argumenter mot å overføre ansvaret for jernbane til regionale myndigheter, og konkludert med at dette ikke er en god løsning i dagens situasjon.
- 3. Privatisering av NSB.** Å privatisere NSB blir ikke drøftet i stortingsmeldingen. Derimot virker det som at myndighetene sikt så for seg å gjøre NSB om til et statlig eid kommersielt selskap, eid av Nærings- og fiskeridepartementet. NSB hadde en særskilt informasjonsplikt overfor eier; altså Samferdselsdepartementet, om konsernets virksomhet. Ordningen satte NSB i en særstilling når anbud skal leveres; på den ene siden kunne konkurransen svekkes, dersom det statlige selskapet fikk bedre rammevilkår enn andre selskaper. På den andre siden var NSB nødt til å dele mer informasjon enn andre togoperatører, og hadde slik sett har en ulempe. Stortingsmeldingen inneholder ikke noen utførlige drøftinger av denne problematikken.

Som innspill til **hvordan få et godt beslutningsgrunnlag for reformer i fremtiden** har vi sett på hvilke prinsipper OECD anbefaler for en god utredning, og sammenliknet disse med kravene som ligger i den norske utredningsinstruksen. OECD sine anbefalinger skiller seg ikke vesentlig fra den norske utredningsinstruksen. I begge tilfeller anbefales det å komme med en klar definisjon av problemet, identifisere ulike alternativer for tiltak, analysere virkninger av disse alternativene, og på bakgrunn av dette anbefale konkrete tiltak. OECD vektlegger i tillegg å etablere rutiner for oppfølging og evaluering i etterkant. Det kan også synes om OECD går noe lengre i å anbefale bredest mulig informasjonstilgang, samt aktørmedvirkning, enn den norske utredningsinstruksen.

Vi har også gjort en kort vurdering av hvorvidt utredningsinstruksen ble fulgt i utarbeidelsen av «På rett spor». Vi vil ikke konkludere med at Stortingsmeldingen direkte bryter med utredningsinstruksen. Men særlig drøftingene av hvilke tiltak som er relevante, og hva som er mulige negative virkninger av tiltakene, er svært tynne. Det bør også bemerkes at de seks spørsmålene i utredningsinstruksen som meldingen er drøftet opp mot var et sentralt grep i revideringen av utredningsinstruksen i 2016, altså etter at Stortingsmeldingen om jernbanereformen ble utarbeidet. Å unnlate å utrede flere tiltak er imidlertid fortsatt den største svakheten i departementenes utredningsarbeid, viser en større undersøkelse. Det kan således være et behov for å klargjøre hvilket nivå drøftinger bør ligge på for at formålet med utredningsinstruksen kan sies å være oppfylt, og for å sikre at utredningene ligger på dette nivået. Spesielt interessant synes muligheten for en uavhengig vurdering av enkelte utredninger. I denne sammenheng kan det være relevant å hente erfaringer fra Finland, som har opprettet «Rådet för bedömning av lagstiftningen» Rådet har som formål å bedre kvaliteten på lovforberedelsene og særlig konsekvensutredningene i regjeringens proposisjoner.