

**Sammen drag:**

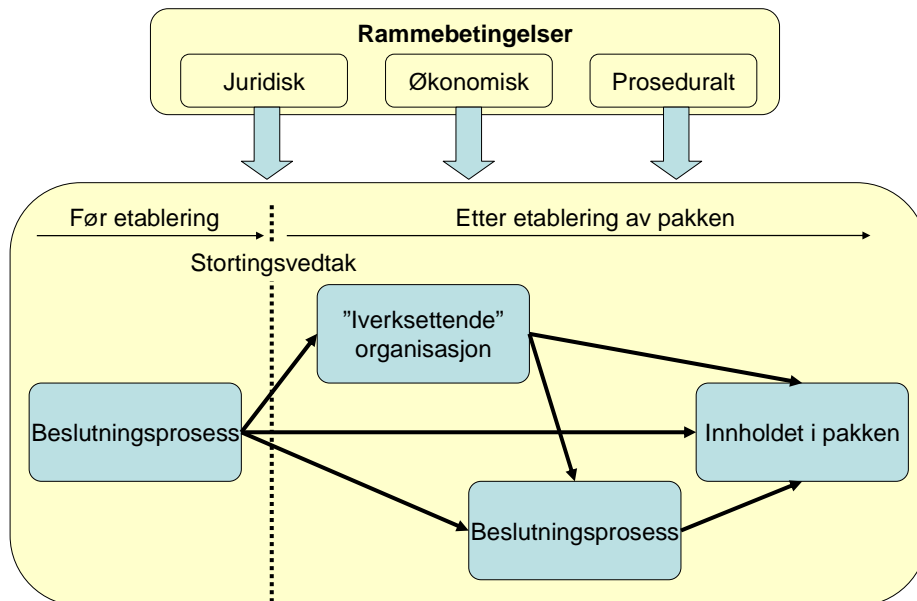
# **Transportpakker i by**

## **Rammebetingelser, organisering og innhold - en oversikt**

Samferdselsdepartementet utlyste våren 2004 et prosjekt med tittelen "Utredningsprosjekt om transportpakker". I Samferdselsdepartementets konkurransegrunnlag for utredningsprosjektet het det at departementet ønsket en utredning av "bypakkene" (Oslo, Bergen, Trondheim, Nord-Jæren), med særlig fokus på den organisatoriske rammen rundt pakkene og beslutningsprosessen som ligger bak pakkens faktiske innhold. Transportøkonomisk institutt (TØI) fikk oppdraget, og den foreliggende rapporten er vår utredning om emnet. Hovedspørsmålene vi stiller er:

1. *Hva kjennetegner det faktiske innholdet i pakkene i de ulike byområdene? Det vil si hva kjennetegner de ulike pakkene når det gjelder slike forhold som a) finansierings-/innkrevingsordningen, b) tiltakslisten/prosjektene og c) samordningen med andre virkemidler i den lokale transportpolitikken.*
2. *Hva er bakgrunnen for at pakkene har fått et slikt innhold? Spørsmålet angår forholdet mellom rammebetingelser, organisering og beslutningsprosess og hvordan dette har påvirket det faktiske innholdet i pakkene.*
3. *Hva er styrker og svakheter ved organiseringen av transportpakkene i de ulike byene? Er organiseringen av transportpakkene slik at de faktiske prioriteringene som foretas er i samsvar med nasjonale og lokale transportpolitiske målsetninger? Dette er det evaluerende aspektet ved utredningen.*

De to første spørsmålene omhandler forholdet mellom organisering, beslutningsprosess og pakkens faktiske innhold. Figuren under gir en oversikt over den overordnede tilnærmingen vår til problemstillingen:



TØI-rapport 744/2004

Figur S.1. En analytisk modell for antatt sammenheng mellom rammebetingelser og innholdet i pakkene

## Innholdet i pakkene

Vi har funnet det formålstjenlig å kategorisere innholdet i de ulike pakkene langs tre dimensjoner: kjennetegn ved finansieringen, kjennetegn ved investeringene, og grad av samordning med andre virkemidler i den lokale transportpolitikken. Når det gjelder de to første dimensjonene, har transportpakkene følgende fellestrekk:

1. Innkrevingsordningen er bomring – en har ikke tatt i bruk andre alternative finansieringsformer.
2. I den første bomringen ble det etablert en veiledende norm om forholdet mellom lokalt bidrag og ekstraordinære statlige midler med bakgrunn i "krone-for-krone" prinsippet. Selve normen og forestillingen om ekstraordinære midler og "spleiselag" er videreført med ulike fordelinger, selv om det faktiske innholdet på området er vanskelig å etterprøve.
3. Ressursene blir bare fordelt på infrastrukturiltak – ikke til drift.
4. Takstene er i hovedsak satt uten hensyn til trafikkavvisning som virkemiddel for økt kollektivtrafikk. Tvert i mot gir trafikkavvisning (som jo kan redusere investeringsbehov) en negativ virkning for pakkene i form av reduserte midler/inntekter.

Når det gjelder variasjon mellom pakkene, er viktige aspekter ved denne summert opp i tabellen under:

Tabell S.1. Oppsummering av innholdet i pakkene

	Bomringen i Bergen	Fjellinjen (Oslopakke 1)	Trondheims-pakken	Oslo pakke 2	Nord-Jæren	Bergens-programmet
Andel vei/KSM	Veipakke	Øremerket 20 % kollektiv	Øremerket 20 % KSM	Kollektiv-pakke	Ca 65 % KSM	Ca 50 % veg – 50 % kollektiv
Regional fordeling av investeringene	Nei	Ja – 60/40 Oslo-Akershus	Nei	Uspesifisert	(Ja)	Nei
Taktsnivå Relativt	Middels	Høyt	Middels	Høyt	Lavt	Middels
Tidsdifferensiering	Nei	Nei	Svak	Nei	Svak	Nei

Kilde TØI-rapport 733/2004

Den mest entydige variasjonen – når en sammenstiller variasjonen i slike grove, overordnede kategorier - er altså en klar utvikling i retning av økende kollektivandel.

Når det gjelder den tredje dimensjonen, samordning med andre elementer i transportpolitikken, er det generelle bildet at den formelle organiseringen i begrenset grad fremmer slik samordning, mens ”forsøket med alternativ forvaltningsorganisering i by” kan endre dette forholdet noe.

## Om rammebetingelsene for pakkene

Vi antar at det særlig er likhetstrekk i rammebetingelser som skaper likhetstrekk mellom pakker. Når det gjelder rammebetingelsene, har vi gjort et skille mellom tre aspekter. Disse kan oppsummeres som:

- *de legale*, som omhandler de føringer lovverket legger. Den sentrale lovhjemmelen for alternativ finansiering av transport i by, har vært veglovens §27 om bompenger. Den innebærer en bestemt myndighetsfordeling, der vegvesenet får en sentral rolle, spesielt i utarbeidelsen av det faglige grunnlaget for pakkene. Den impliserer videre, med senere revisjoner av forskriftene, at midlene kan benyttes til infrastrukturtiltak for kollektivtransporten. Hovedmotivet forutsettes å være finansiering, ikke trafikkregulering. I 2001 ble vegtrafikkloven endret, slik at det nå er hjemmel for vegprising.
- *de prosedurale*, som omfatter prosedyrene for beslutningsprosessen. Denne rommer to sentrale elementer. For det første kravet om lokalt initiativ og lokal enighet, og for det andre at bompakkene blir ført fram for Stortinget som egen sak.
- *de økonomiske*, som angår de økonomiske insentivstrukturer som aktørene inngår i. Sentralt her er at bompengordningen er etablert i tilknytning til og selv representerer en ordening som gjør det rasjonelt for lokale aktører å søke å maksimere statlige midler til investering i infrastruktur, heller enn å prioritere andre tiltak som kan redusere etterspørsel og investeringsbehov. Det er grunn til å anta at slike ordninger kan ha en egendynamikk i den forstand at det representerer en anledning for lokale aktører til å innføre trafikantbetaling for

å hente ut ekstraordinære statlige midler, og slik sikre prioritet for egne prosjekter.

Dette er altså trekk ved rammebetingelsene som har preget situasjonen fram til 2004. En viktig endring ble imidlertid innført i 2004, forsøket med alternativ forvaltningsorganisering i by, som for to av byområdene i utredningen, Bergen og Trondheim, innebar økt myndighet lagt til bykommunen, og for Nord-Jæren utprøving av et såkalt avtalealternativ, der de ulike organisasjonene i området inngår forpliktende avtaler om ulike elementer i transportpolitikken i by.

## Om organisering og lokale prosesser

Når det gjelder prosessen frem mot stortingsvedtak, er det sentralt at dette er en beslutningssituasjon der hver aktør som er nødvendig for lokal enighet har vetorett. Det rasjonelle for hver enkelt aktør vil da være bare å støtte prosjektet dersom deres egen nettonytte er positiv. Denne beslutningssituasjonen kan forklare flere særtrekk ved bompengeordningene.

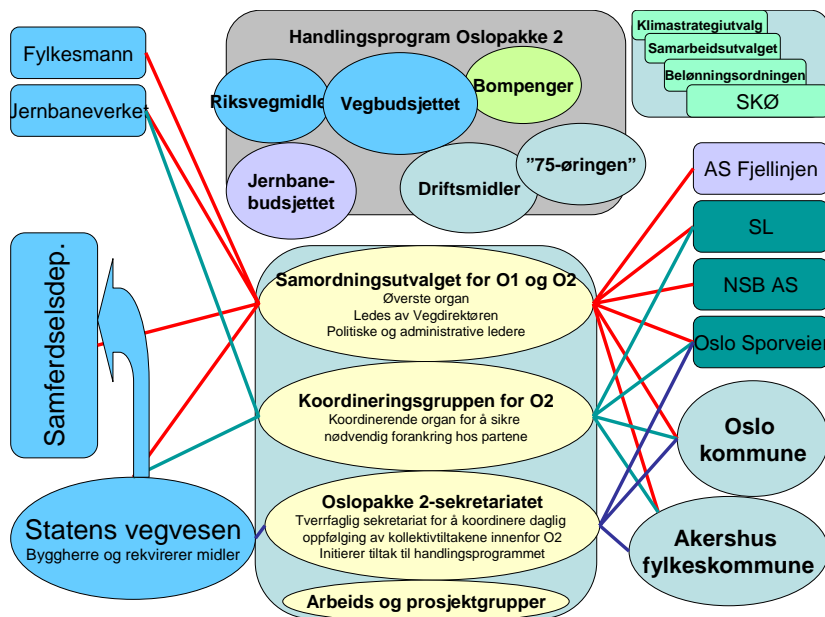
- Øremerking og prosentdeling viser til behovet for trygghet på og synliggjøring av at hver aktør har fått sin del.
- Større symbolske prosjekter som aktørene har eierskap i.
- Få eller ingen tiltak med lokalpolitiske eller økonomiske kostnader for aktøren utover innkrevingen av bompenger, som på ulikt vis blir gjort minst mulig belastende for befolkningen.

Den mest påfallende variasjonen mellom pakkene, er den klare tendensen i retning av større kollektivtiltak i nyere pakker. Det er en generell tendens til at andre og nye aktører, i større grad forankret i kollektivselskaper og bykommunene enn i vegetaten, tar utgangspunkt i de etablerte pakkene og søker å benytte disse som utgangspunkt for finansiering av infrastruktursatsing for kollektivtransport. Derimot er det bare svake tendenser til å ta i bruk tidsdifferensierte satser.

Med andre ord: Det at bomringer er blitt etablert i et byområde har ført til en ny dynamikk. Spissformulert: Transportpakkene er ikke bare en alternativ finansieringsordning, men framstår som en ny alternativ beslutningsordning – spesielt i fasen forut for stortingets behandling.

I utredningen har vi også stilt spørsmål om transportpakkene er en alternativ beslutningsarena i en annen betydning; om det er grunn til å anta at den eksisterende organisering av transportpakker fører til endrede beslutninger *etter* at Stortinget har gjort sitt vedtak.

Vi har i utredningen gått kort gjennom det vi har omtalt som den iverksettende organisasjon for transportpakker i de ulike byområdene. Som figuren som viser organiseringen av Oslo-pakke ”, er det tale om en relativt kompleks organisasjon med mange involverte aktører

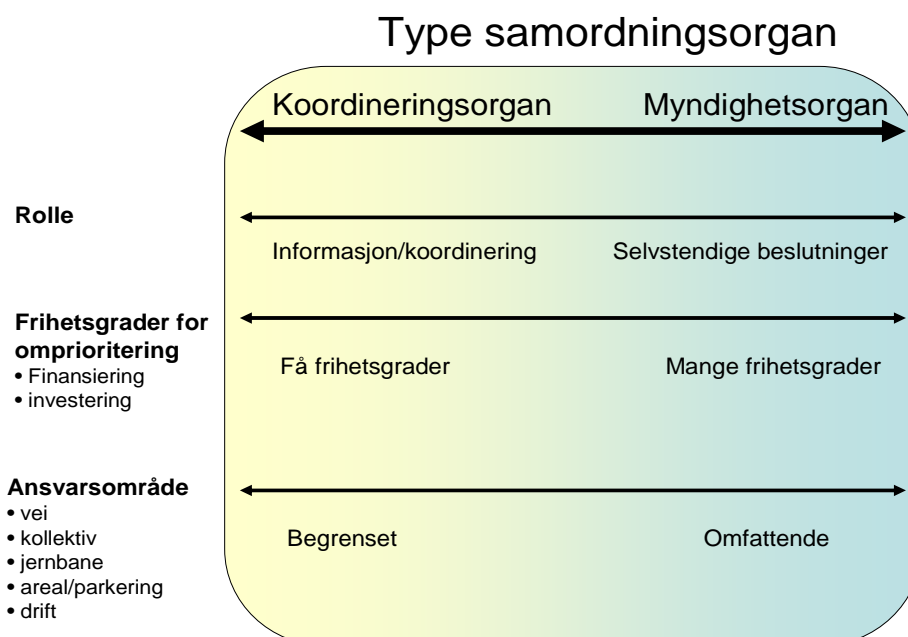


TØI-rapport 744/2004

Figur S.2. Organisering av Oslopakke 2

Gitt denne kompleksiteten, har vi nærmet oss spørsmålet om effekten av organisering ved å stille spørsmålet om de etablerte samordningsorganene i de ulike byområdene er organer for omprioritering.

Vi har nærmet oss dette spørsmålet ved å gjøre et analytisk skille – et ”tenkt skille” - mellom to ulike typer samordningsorgan for transportpakker – koordineringsorganet og myndighetsorganet. Disse skiller seg fra hverandre på ulike dimensjoner:



TØI-rapport 744/2004

Figur S.3. Analytisk skille mellom ulike typer samordningsorgan

Dette analytiske skillet er altså et hjelpemiddel for å plassere og diskutere betydningen av de samordningsorgan som er etablert og om disse representerer en organisering som fører til andre typer prioriteringer enn dersom disse organene ikke fantes. Våre funn, basert på den formelle organisasjon – er som følger:

- De etablerte samordningsorganene har i all hovedsak kjennetegn som samsvarer med koordineringsorganet. Med andre ord finner vi lite ved den formelle organisasjonsstrukturen som skulle tilsi at hypotesen om dette som en alternativ beslutningsarena skulle være gyldig når det gjelder iverksetting av tiltak etter stortingets vedtak. Det er i alle byområder i stor grad tale om at det er et koordineringsorgan, snarere enn et nytt myndighetsorgan som foretar selvstendige beslutninger.
- Når det gjelder frihetsgrader for omprioritering, er det få eksempler på at en endrer innkrevings og betalingsordning vesentlig. Unntaket er de beslutningssituasjoner som oppstår ved inntektssvikt i forhold til investeringsplaner. Derimot er det mange eksempler på omprioritering av og mellom prosjekter.
- Når det gjelder ansvarsområdet, kan en observere en utvidelse av transportpakken og dermed samordningsorganets ansvarsområde over tid – særlig med inkludering av kollektivtiltak. Det som fortsatt i liten eller ingen grad er inkludert er andre sentrale elementer i transportpolitikken – som areal og parkeringspolitikk og drift/kjøp av kollektivtransport. Forsøksordningen kan endre på dette.

## **Hypoteser om effekten av transportpakkene og organiseringen av disse**

I siste del av utredningen diskuterer vi om eller i hvilken grad en kan anta at organiseringen av transportpakkene medvirker til realisering av de transportpolitiske målsetningene på området. Noen av de hypoteser vi har formulert er at transportpakkene og organiseringen av disse:

- har positiv effekt på realisering av målet om økt framkommelighet,
- har nøytralt til positiv effekt på sentrale målsetninger som trafikk-sikkerhet/opprustning av sentrum
- beskranker effektivitetsmålsetningen gjennom øremerking og forhandlingsbaserte beslutningsprosesser
- er i økende grad i samsvar med målsetningen om endret transportmiddel-fordeling når det gjelder investeringsprofil, men denne målsetningen er i mange tilfelle avhengig av etterspørselsregulering for å redusere veksten i personbilbruken, og vi antar at transportpakkene
- ikke har hatt positiv effekt i forhold til å fremme etterspørselsregulerende tiltak for å begrense trafikkveksten, med unntak av at selve bomstasjonene har medført en viss trafikkavvisning, noe som har sammenheng med at de
- rett nok kan antas å ha fremmet samordning av de ulike virkemidlene på utredningssiden, men ikke i den endelige pakke som blir fremmet for Stortinget.

Avslutningsvis peker vi på at transportpakkene har vært kritisert ut i fra et kriterium om styringseffektivitet i betydningen om midlene har vært benyttet i samsvar med de prioriteringer som opprinnelig er blitt forelagt Stortinget. Vi peker videre på at et annet, relevant kriterium er om de er kjennetegnet av dynamisk effektivitet, det vil si om de er fleksible og gir rom for omprioriteringer.