

NTP minus kollektiv = ntp?

Oddgeir Osland
Frode Longva
Arvid Strand

Tittel: NTP minus kollektiv = ntp ?

Forfatter(e): Oddgeir Osland, Frode Longva,
Arvid Strand

TØI rapport 953/2008
Oslo, 2008-04
13 sider
ISBN 978-82-480-0869-9 Kun elektronisk versjon
ISSN 0808-1190

Finansieringskilde:

Transportbedriftenes Landsforening

Prosjekt: 3403 KT i NTP

Prosjektleder: Oddgeir Osland

Kvalitetsansvarlig: Arvid Strand

Emneord:

NTP, kollektivtransport

Sammendrag:

I dette arbeidsdokumentet vurderer vi hvordan kollektivtransporten behandles i forslaget til ny NTP. Dokumentet konkluderer med at de virkemidlene transportetatene rår over, er utilstrekkelige for å nå uttalte mål om et bedre kollektivtilbud. Andre virkemidler som er vel så avgjørende for å bedre kollektivtilbudet, er i liten grad berørt. Dette gjelder særlig organisering og finansiering av offentlig kjøp av kollektivtransport, samvirket mellom infrastruktur og drift, og samvirke mellom offentlige kjøp, infrastruktur og den lokale og regionale arealpolitikken.

Det foreslås derfor å lage en Nasjonal Kollektivtransportplan parallelt med det videre arbeidet med NTP. En slik plan vil kunne formulere konkrete delmål for kollektivtilbudet og vurdere betingelsene for å realisere disse målene i NTP. Alternativt bør man utarbeide et eget kapittel om kollektivtransport på vei i dagens NTP.

Title: NTP minus public transport = ntp?

Author(s): Oddgeir Osland, Frode Longva,
Arvid Strand

TØI report 953/2008
Oslo: 2008-04
13 pages
ISBN 978-82-480-0869-9 Only in electronic version
ISSN 0808-1190

Financed by:

Federation of Norwegian Transport Companies

Project: 3403 PT in NTP

Project manager: Oddgeir Osland

Quality manager: Arvid Strand

Key words:

NTP, public transport

Summary:

In this working paper we discuss how public transport (PT) is handled within the frames of the new NTP (National Transport Plan) in Norway. The document concludes that several of the most important measures for further PT development are not included in the plan, due to its focus on infrastructural matters only. This refers to the procurement and financing of public transport services; the coordination between infrastructural and service related measures; and the coordination between service levels, infrastructure investments and local and regional land use.

Hence, we suggest to develop a National Public Transport Plan during the forthcoming NTP-process. Alternatively, a chapter devoted to public transport on roads should be included in the NTP.

Language of report: Norwegian

*Rapporten kan bestilles fra:
Transportøkonomisk institutt, Biblioteket
Gaustadalleen 21, 0349 Oslo
Telefon 22 57 38 00 - www.toi.no*

*The report can be ordered from:
Institute of Transport Economics, The library
Gaustadalleen 21, NO 0349 Oslo, Norway
Telephone +47 22 57 38 00 - www.toi.no*

*Copyright © Transportøkonomisk institutt, 2008
Denne publikasjonen er vernet i henhold til Åndsverkloven av 1961
Ved gjengivelse av materiale fra publikasjonen, må fullstendig kilde oppgis*

Forord

I rapporten "NTP minus kollektiv = ntp?" foretas en vurdering av kollektivinnholdet i det nye forslaget til Nasjonal Transportplan (NTP) som ble lagt fram i januar 2008. I rapporten presenteres NTPs behandling av kollektivtransporten, hvilke tiltak som foreslås i den forbindelse og hvilke tiltak av betydning for tilbudet av kollektivtransport som er utelatt. Vi foretar deretter en kritisk vurdering av hvordan slike mangler kan svekke realiseringen av de målene som er formulert for NTP, og foreslår hvordan den videre prosessen med NTP kan ta høyde for disse manglene.

Rapporten er skrevet på oppdrag fra Transportbedriftenes Landsforening (TL), hvor Christian Aubert og Terje Sundfjord har vært kontaktpersoner. Begge to har bidratt med fruktbare og gode innspill underveis i prosjektet.

Forskningsleder Oddgeir Osland har vært prosjektleder og rapporten er skrevet i samarbeid mellom han, Frode Longva og Arvid Strand. Sistnevnte har dessuten kvalitetssikret rapporten. Den endelige tekstbehandling er utført av avdelingssekretær Camilla Olsson.

Oslo, april 2008
Transportøkonomisk institutt

Lasse Fridstrøm
instituttssjef

Arvid Strand
avdelingsleder

Innhold

Sammendrag:	2
NTP minus kollektiv = ntp?	2
1 Bakgrunn	4
2 Hvordan behandles kollektivtransporten i NTP?	4
2.1 Kort sammenfatning om kollektivtransport på vei i NTP	4
2.2 Kollektivtransport på vei vurdert etter grad av konkretisering	6
2.3 Kort om jernbane.....	6
3 Hvordan står innholdet i NTP til dets målsetninger for kollektivtransporten?	7
3.1 Formuleringer av hovedmålene i NTP og tiltak knyttet til målstrukturen	7
3.2 Vurdering av NTP som kollektivtransportpolitisk dokument.....	8
4 Forslag til forbedringer i den videre NTP-prosessen	10
4.1 Nasjonal kollektivtransportplan?	10
4.2 Eget kapittel i NTP om kollektivtransport på vei?.....	11
4.3 Byområdene – det tredelte finansieringssystemet og bindende avtaler	13

Sammendrag:

NTP minus kollektiv = ntp?

I dette arbeidsdokumentet foretar vi, på oppdrag fra Transportbedriftenes Landsforening, en vurdering av hvordan kollektivtransporten behandles i forslaget til NTP. I forslaget formuleres fire sentrale mål: et effektivt transportsystem (herunder bedret tilbud og pålitelighet i kollektivtransporten), sikkerhet, miljø og universell utforming. De virkemidler transportetatene rår over, som særlig gjelder infrastruktur, er viktige virkemidler for å nå en målsetting om et bedre kollektivtilbud, men de er utilstrekkelige. Andre virkemidler som er vel så avgjørende for å bedre kollektivtilbudet, er i liten grad berørt. Dette gjelder særlig organisering og finansiering av offentlig kjøp av kollektivtransport, samvirket mellom infrastruktur og drift, og samvirke mellom offentlige kjøp, infrastruktur og den lokale og regionale arealpolitikken. Finansiering av kollektivtransport og arealpolitikk tas riktignok med i behandlingen av byområdene, og nevnes til dels også når det gjelder statens ansvar, men er fraværende i drøftingen av regional kollektivtransport.

Forslaget til NTP for kollektivtransporten på vei fremstår som relativt konkret når det gjelder planer for utbygging av holdeplasser på stamveinettet, universell utforming og økt framkommelighet gjennom egne felt/signalprioritering, og intermodale knutepunkter for kollektivtransport. Den er preget av intensjoner om samordning av rutetider, betalingsystemer og reiseplanleggere. For byområdene drøftes også finansielle og organisatoriske spørsmål som belønningsordning og etablering av felles avtaler. For jernbanen er NTP i all hovedsak en plan om investeringer i konkrete strekninger, i nasjonale intermodale knutepunkter og universell utforming.

Kunnskapsstatusen på området viser imidlertid at det er nødvendig med samordning og til dels også (om)prioritering mellom ressurser til infrastruktur og drift for å oppnå bedret kollektivtilbud og mer effektiv ressursutnyttelse. I forslaget til NTP peker transportetatene selv på at fylkeskommunale og kommersielle aktører har en sentral betydning for utvikling av tilbudet, men at deres rolle ikke behandles i dette forslaget. Under diskusjonen om bedret transporttilbud og pålitelighet fastslås det eksplisitt at forbedringer i transporttilbudet avgrenses til de områder som er statens ansvar. Den ensidige vektleggingen av infrastruktur- og teknologiaspekter i behandlingen av kollektivtransport i forslaget til NTP gjør det etter vårt syn nødvendig å supplere denne med en grundig vurdering av betingelsene for at finansieringen og driften av kollektivtransporten skal kunne medvirke til å nå de målene som er formulert i forslaget. Dette bør foregå parallelt med NTP arbeidet.

En strategi ville være å lage en Nasjonal kollektivtransportplan parallelt med det videre arbeidet med NTP. En slik kollektivtransportplan vil kunne ta utgangspunkt i de overordnede målsetningene for NTP, formulere konkrete delmål for utvikling av kollektivtilbudet, og vurdere betingelsene for å realisere

disse målene i NTP. En slik plan burde også avklare nærmere avveiningen mellom viktige tiltak i forslaget til NTP og de kostnader dette ville påføre driften av kollektivtransporten, for eksempel i form av endrede krav til, og behov for innkjøp av, nytt materiell. En slik kollektivtransportplan burde også gå igjennom og komme med forslag til hvordan en kan realisere overordnede nasjonale mål for kollektivtransporten, gitt rammene som ligger i regionreformen. Etter det vi kjenner til har ingen tidligere regjering satt seg som mål å gjennomføre en slik omfattende vurdering og gjøre NTP-prosessen til en reell beslutningsprosess som omfatter all kollektivtransport, og ikke bare de infrastrukturelle og teknologiske aspektene ved den. Vi finner viktige elementer i en slik vurdering i St.meld. 26 (2001-2002), men den avgrenser seg til bykollektivtransporten og jernbane, og kom som følge av Stortingets behandling av NTP 2002-2011.

Et alternativt, mindre ambisiøst forslag, ville være å klarere drøfte kollektivtransporten i tilknytning til kapittelinndeling og rammer for NTP. Vi har her ikke pekt på hva dette ville bety for jernbane, men avgrenset oss til kollektivtransport på vei. Forslaget er at en da tar opp kollektivtransport på vei som et eget kapittel som omfatter mer enn stamveiene, og der gjennomgår betingelsene for å realisere kollektivmålene i forslaget til NTP. Også i denne modellen foreslår vi at en foretar en utredning om organisering og finansiering av drift av kollektivtransporten på vei i hele landet (og ikke bare for byene), med sikte på å gjennomgå betingelsene for realisering av nasjonale mål. En slik gjennomgang burde inkludere en drøfting av hvordan en kan fremme samarbeidsorganer som kan medvirke til å bedre kollektivtransporttilbudet.

Det er særlig tre utredningsbehov som peker seg ut i forlengelsen av denne gjennomgangen: For det første effektanalyser av alternativ bruk av tilgjengelige ressurser for investeringer i infrastruktur og finansiering av drift av kollektivtransport på veg. For det andre en organisasjonsanalyse av offentlig kjøp av persontransporttjenester og mulige virkninger av alternativ organisering av dette. Og for det tredje, en drøfting av forholdet mellom prioriteringene til transportetatene slik de framgår av forslaget til NTP og de øvrige prioriteringer som må gjøres for styrket kollektivtilbud.

1 Bakgrunn

Forslaget til Nasjonal Transportplan (NTP) er, som det heter i forordet til dokumentet, transportetatenes forslag. I det samme forordet heter det at etatene, Avinor AS, Jernbaneverket, Kystverket og Statens vegvesen, står samlet bak forslaget, mens hver etat står bak sektorspesifikke prioriteringer og teksten i kapitlene 2.2 – 2.5.

Ved siden av St.prp. 1, er NTP det overordnede styringsdokumentet for transportpolitikken i Norge. På denne bakgrunn har Transportbedriftenes Landsforening bedt Transportøkonomisk Institutt vurdere hvordan kollektivtransporten behandles i NTP. Vi vurderer her forslaget til NTP som kollektivtransportpolitisk instrument, dvs. i hvilken grad og på hvilken måte planforslaget medvirker til å realisere målsettingene for kollektivtransporten. Dette gjøres ved å besvare tre spørsmål:

- 1) Hvordan behandles kollektivtransporten i forslaget til NTP?
- 2) Hvordan står denne behandlingen i forhold til de overordnede målsettingene for NTP?
- 3) Gitt den vurderingen av forslaget til NTP som kollektivtransportpolitisk dokument som følger av 1 og 2, hvilke forhold bør vurderes i den videre behandlingen av NTP?

2 Hvordan behandles kollektivtransporten i NTP?

2.1 Kort sammenfatning om kollektivtransport på vei i NTP

- I byene bør kjøprising, restriktiv parkeringspolitikk med mer kombineres med bedre kollektivtilbud (s.12), utvikle belønningsordningen til sentralt virkemiddel for transportpolitikken, koblet til forpliktende avtaler. Inntekter fra bompenger eller kjøprising bør være viktig del av finansiering av transporttilbudet i byene (115)
- Dagens ansvarsdeling stiller store krav til samarbeid mellom aktørene, en må se på hvordan dette kan forbedres, gjennom kontrakter og bindende avtaler (s. 24)
- Det er behov for ny teknologi for å drifte transportsystemet effektivt, til kollektivprioritering og integrerte betalingssystemer (s. 21). Videre utvikling av samordnet elektronisk billettering og betalingssystemer for kollektivtrafikk i alle transportformer (36)
- Øke kollektivandelen i tilbringertjenesten til lufthavnene

- Universell utforming er et hovedmål i NTP, på kollektivområdet innebærer dette økning i innsats for å gi stasjoner og holdeplasser universell utforming (s.13). Statens vegvesen, med sitt sektoransvar for kollektivtrafikken, har også ansvaret for å koordinere transportetatens arbeid med å følge opp handlingsplanen for BRA-programmet
- I delkapittel 2.5 *Stamvegnettet og vegtrafikken* (s 82), redegjør vegetaten for den påtenkte innsatsen for kollektivtransporten på veg. Det er veksten i ekspressbusstilbudet etaten tar som utgangspunkt under *kollektivtrafikktiltak og universell utforming*, og etaten erklærer at den vil legge til rette for et nasjonalt ekspressbussnett på de stamvegrutene som er viktigst for ekspressbussen. Det heter at innsatsen *bør konsentreres om tiltak som sikrer punktlighet og regularitet samt stoppesteder, terminaler og knutepunkter*. I den sammenheng er de senere årenes krav til universell utforming viktig. På stamvegnettet er det i dag omtrent 6500 holdeplasser og det å gjøre disse universelt utformet er anslått å ville koste to milliarder kroner. Det er foreslått 120 millioner kroner årlig til kollektivtrafikktiltak i planperioden. Dette utgjør knapt fem prosent av den årlige rammen til ulike typer stamvegtiltak. Bruken av disse midlene eksemplifiseres med 50 millioner til holdeplasser og 50 millioner til terminaler samt 20 millioner til kollektivfelt
- Under hovedmålet økt framkommelighet er tiltak for framkommelighet for ekspressbusstrafikken et punkt (s.154)
- Under hovedmålet, strategi for overføring av persontransport fra bil til mer miljøvennlige driftsformer (s186):
 - Bedre samordning,
 - Koordinering mellom fylkesintern og fylkeskryssende trafikk, - en felles reiseplanlegger som bidrag
 - Samordning av kollektive transportformer gjennom felles terminaler og samordnede rutetider
 - Krafttak for tilgjengelige og trygge stoppesteder for lange bussruter
 - Øke framkommelighet for kollektivtransport gjennom egne felt, aktiv signalprioritering
- Regionreformens betydning for offentlig kjøp av kollektivtransport på vei, drøftes ikke. Dette står i klar kontrast til den generelle drøftingen av regionreformens betydning, der det pekes det på at disse endringene fører til at samhandlingen mellom de tre forvaltningsnivåene for å nå nasjonale mål, er viktigere enn tidligere (s.129-130). Men der forvaltningsendringene møtes med overgangsordninger for å sikre nasjonale mål ved overføring av riksveier og ferjer, er det ingen systematisk gjennomtenkning eller konkrete forslag om hvordan sikre realisering av nasjonale mål med kollektivtransporten på områder der lavere forvaltningsnivå har ansvaret.

2.2 Kollektivtransport på vei vurdert etter grad av konkretisering

1. Konkretiserte tiltak:

- BRA-programmet knyttet til mål om universell utforming
- Kraftig satsing på holdeplasser
- Noen konkrete kollektivprosjekter under beskrivelse i byområder
- Fremkommelighet gjennom egne felt/signalprioritering
- Finansielle: belønningsordning og bruk av bompenger også til drift av kollektivtransport

2. Ambisjoner om tiltak:

- Samordning gjennom felles terminaler og samordnete rutetider
- Reiseplanlegger
- Integreerte betalingssystemer og elektronisk billettering
- Etablering av felles arenaer og bindende avtaler

3. Overordnet målsetting, lite konkretisert gjennom tiltak:

- bedret kollektivtilbud i byer
- kombineres med restriksjoner på biltrafikken

2.3 Kort om jernbane

I sammendraget spesifiseres prioriterte investeringer i jernbanenettet (s.10 og 12) og økt innsats for å gi stasjoner universell utforming. Behovet for betydelige investeringsløft i infrastrukturen fram mot 2040 (s.30), og investeringer i nasjonale intermodale knutepunkter (s.31 -33) framheves under kapitlet om sammenhengende nasjonalt transportnett. Der peker en også på behovet for prosjektfinansiering av nye veg og jernbanestrekninger (s.30-31). Tiltak innen informasjonsteknologi (s.36) som vektlegges er videre utvikling og innføring av nasjonal reiseplanlegger i sanntid, og videre utvikling av samordnet elektronisk billettering og billettsystemer for kollektivtransport i alle transportformer.

Jernbanenettet diskuteres på sidene 44-59. Her pekes det blant annet på at jernbanen står overfor store utfordringer når det gjelder å oppfylle forventninger og krav til punktlighet, kapasitet og kjøretider, at person- og godstrafikk er i sterk vekst, men støter nå mot kapasitetsproblemer. Deretter drøftes infrastrukturinvesteringer, at prioritering av persontrafikken skal være rundt de

fire største byene og mellomdistansetraffikk i intercity-området på Østlandet. Driftsaspektet avgrenser seg til Jernbaneverkets driftskostnader (s.53). Også her er universell tilgjengelighet sterkt vektlagt, som et sentralt element i tiltak for utbedring av holdeplasser og stasjoner.

3 Hvordan står innholdet i NTP til dets målsetninger for kollektivtransporten?

Det er naturlig å vurdere forslaget i NTP som kollektivtransportpolitisk dokument med bakgrunn i politiske målsetninger.

3.1 Formuleringer av hovedmålene i NTP og tiltak knyttet til målstrukturen

Målstruktur og virkemidler er beskrevet i kapittel 7 i NTP (s 151 osv.)

Den overordnede målsettingen er et *effektivt, tilgjengelig, sikkert og miljøvennlig* transportsystem som dekker samfunnets behov for transport og fremmer regional utvikling. Videre er effektiv ressursutnyttelse et overordnet mål for transportpolitikken (s.15)

Den første overordnede målsettingen om å bidra til et effektivt transportsystem berører forhold knyttet til bedret tilbud og pålitelighet i kollektivtransporten. Under diskusjonen om **bedre framkommelighet** pekes det på at de etappemål som formuleres under F1, **bedret transporttilbud og pålitelighet** i transportsystemet, er avgrenset til statens innsats:

”Forbedringer i transporttilbud som er kommersielt drevet eller inngår som en del av fylkeskommunens ansvarsområde, omfattes derfor ikke av etappemålet, selv om det har stor betydning for det samlede transporttilbudet.” (s 153.)

Å oppfylle målet om bedret tilbud handler derfor først og fremst om å bedre togtilbudet og det regionale flyrutetilbudet. Transportetatene viser her til at det er Samferdselsdepartementet (SD) som bestemmer dette tilbudet, slik at SD skal følge opp den delen av etappemålet som gjelder dette transporttilbudet.

Under delmålet framkommelighet blir også rushtidsforsinkelser og kollektivtransport drøftet. Dels er her økt hastighet for kollektivtransport på veg i rushtiden et delmål (s 155). For øvrig, diskuteres som nevnt under 2.1 i vårt dokument, hva som bør gjøres fra andre myndigheter (s 155). Konkrete tiltak for jernbane er utbygging av spor der jernbanekapasiteten er for lav, dvs rundt de fire største byene, og økt setekapasitet og bedre tilbud i lokaltogtrafikken, der ansvaret er delt mellom jernbaneverket (som tilbyr infrastrukturkapasitet), SD som kjøper og togselskapene (s 155-156).

Under det andre hovedmålet om **miljø** (s. 166 osv) heter det at i byområder skal investeringer i økt transportkapasitet inngå i en helhetlig transport- og arealplan, der man sikrer at kollektivtrafikk, sykkel og gange tar en økt del av trafikken, og at arealbruken skal bygge opp om dette. Her heter det at transportetatens virkemidler for å nå klimamålet består for en stor del i å samarbeide med andre aktører på områder der etatene ikke selv har formell myndighet (s 166).

Et tredje hovedmål er altså **universell utforming**, og der foreligger det en rekke klare indikatorer i form av andel av stamruter for kollektivtransport på vei som er universelt utformet, og andel av store kollektivknutepunkt som er universelt utformet, andel jernbanestasjoner og –holdeplasser som er universelt tilgjengelige, og der informasjonssystemene er universelt utformet.

3.2 Vurdering av NTP som kollektivtransportpolitisk dokument

Forslaget til NTP rommer en rekke tiltak for forbedringer av kollektivtransportens infrastruktur og tiltak for teknologiske forbedringer som kan ha positiv effekt på kollektivtilbudet. Vektleggingen av infrastruktur- og teknologiaspekter i behandlingen av kollektivtransport i forslaget til NTP går imidlertid på bekostning av andre virkemidler som er vel så avgjørende for å bedre kollektivtilbudet. Det er blant annet bred faglig enighet om at samordning og til dels også (om)prioriteringer mellom ressurser til infrastruktur og drift er nødvendig for å oppnå økte kollektivandeler. Den avgjørende svakheten med forslaget til NTP er således at den utelater helt sentrale virkemidler, finansieringsordninger og organisasjoner som er avgjørende for realisering av de målsettinger som blir formulert i planen. Mest framtrødende er dette når det gjelder kollektivtransport på vei. Svakhetene på disse områdene kan sammenfattes i fem punkter:

1) Samordning av investeringer i infrastruktur mellom ulike forvaltningsnivåer er lite berørt – og tas i hovedsak for gitt

Forslaget til NTP drøfter riktignok samordningen av infrastrukturtiltak mellom de ulike transportformene. Samordningen av infrastrukturtiltak mellom de ulike forvaltningsnivåene er imidlertid svakere behandlet. Dette omhandler dels hvilke deler av infrastrukturen som bør behandles som nasjonalt ansvar og hvilke som bør behandles henholdsvis lokalt og regionalt, og dels hvordan finansieringen av tiltak som berører ulike forvaltningsnivåer og aktører kan ivaretas på best mulig måte for å unngå under- eller overfinansiering.

2) Prioritering og samspill mellom infrastruktur og drift er avgjørende for utvikling av tilbudet og effektiv bruk av ressursene – og i liten grad konkretisert i forslaget til NTP

Det er bred enighet om at utvikling av kollektivtransport krever at en ser infrastruktur og drift i sammenheng. I forslaget til NTP blir dette delvis tatt opp

når det gjelder transportpolitikken i byområdene, men ellers ikke. Problemstillingen omhandler minst to forhold:

a) Hvilke virksomheter de foreslåtte investeringer i infrastruktur vil ha. Forslaget til NTP drøfter i liten grad hva investeringene i infrastruktur vil ha å si for offentlig kjøp av transporttjenester og nye krav til vognmateriell og innkjøp av dette. Dette gjelder både for jernbanen og for lokal kollektivtransport ved investeringer i infrastruktur på veisiden. Mulighetene til å vurdere finansiering av infrastrukturtiltak og drift i nærmere sammenheng blir dermed svekket, og effektene av bedret infrastruktur for andre deler av offentlige budsjetter blir ikke drøftet.

b) Betingelser for at infrastrukturtiltak skal ha den ønskede effekt. Dette omhandler hvilke andre finansielle og organisatoriske endringer som må gjennomføres for at de enkelte infrastrukturtiltakene skal gi ønsket måloppnåelse samlet sett. Det er for eksempel mulig at det finnes fornuftig alternativ anvendelse av midler til universell utforming, som mer målrettet fremmer målsettingen, som for eksempel utvikling av bestillingstrafikk.

3) Samordning av offentlig kjøp av ulike persontransporttjenester blir ikke berørt – og ikke tatt hensyn til i effektiviseringsdiskusjonene

Effektiv bruk av ressursene innebærer også at en kan samordne driften og prioritere mellom offentlig kjøp av ulike transportformer. Ansvar for offentlig kjøp av persontransporttjenester er i dag fragmentert på en rekke aktører og forvaltningsnivåer, og mulige effektiviseringsgevinster som følge av samordning av dette blir ikke drøftet i dagens forslag til NTP. Dette gjelder dels statens kjøp av jernbanetjenester, dels fylkenes kjøp av lokal kollektivtransport, dels helsekonsernernes kjøp av syketransport og dels kommunenes kjøp av TT-kjøring. Dagens forslag til NTP drøfter dermed heller ikke kompetansebehovet forbundet med offentlige kjøp av persontransporttjenester og utviklingen av denne. En slik diskusjon vil både måtte ta for seg fordeler og ulemper ved bedre samordning av offentlig kjøp innenfor en og samme transportform og fordeler og ulemper ved bedre samordning av offentlig kjøp av ulike transportformer.

4) Realisering av delmålene er avhengig av andre organisasjoner og finansieringsformer enn de transportetatene rår over

Dette anerkjennes og drøftes i forhold til transportpolitikk og kollektivtransportpolitikk i by, der også etatene er opptatt av å spille en rolle for å medvirke til bedre samarbeid og etablere samarbeidsarenaer. Det påpekes, men drøftes ikke i forhold til kollektivtransport på vei, der situasjonen er den at beslutningene til 19 fylkeskommuner som får tilført midler gjennom rammeoverføringene, er avgjørende for måloppnåelse.

5) Det kan være målkonflikter og helt klart feilprioriteringer som følge av et ensidig fokus på infrastruktur

Ved ikke å se infrastruktur og andre sider ved finansiering og organisering av kollektivtransporten i sammenheng, kan det oppstå feilprioriteringer. Eksempelvis har forslaget til NTP et klart fokus på og også konkretisering av hvor mye ressurser som skal gå til universell utforming i regi av Statens vegvesen. Spørsmålet om alternativanvendelse av slike midler, og forholdet til andre deler av utforming av tilbudet blir dermed ikke berørt.

4 Forslag til forbedringer i den videre NTP-prosessen

4.1 Nasjonal kollektivtransportplan?

Utgangspunktet for vår vurdering av NTP er at planen er et transportpolitisk instrument for å oppnå politiske målsettinger. Transportpolitisk måloppnåelse skjer i samspill mellom infrastruktur og drift, ulike transportformer og mellom forvaltningsnivåer.

Ideelt sett burde NTP-prosessen inkludere utformingen av en Nasjonal kollektivtransportplan, som tok for seg de sentrale målsettingene i NTP og diskuterte hvilken betydning disse burde få for finansiering og drift av kollektivtransport. En slik Nasjonal kollektivtransportplan kunne ha samme struktur som NTP, ta utgangspunkt i de samme målene, konkretisere etappemål, og konkretisere betingelser for at disse skulle realiseres.

Arbeidet med NTP kan være et utgangspunkt for en mer omfattende gjennomgang av kollektivtransportens finansiering og organisering, og hvordan denne kan utvikles til å realisere de politiske målsettingene. En slik gjennomgang måtte ta utgangspunkt i hovedtrekkene i den planlagte regionreformen, og den etablerte ansvarsdelingen på feltet, og hvordan en kan få til forbedringer gitt disse rammebetingelsene.

En slik gjennomgang vil måtte innebære å avklare hva som er et statlig ansvar for å realisere de nasjonale målsettingene for kollektivtransporten. Forslaget til NTP peker på at regionreformen medfører at en overfører ansvaret til regionnivået, samtidig som en fremdeles har nasjonale målsettinger som medfører et statlig engasjement på noen områder. Dette har lenge vært situasjonen innen kollektivtransporten, der fylkeskommuner og selskaper har hatt en sentral funksjon i utforming av tilbudet, mens rollefordelingen mellom stat og regionnivå ikke har vært systematisk gjennomgått. Spørsmålet som bør klargjøres er hvilke oppgaver staten bør ta ansvar for, eventuelt medvirke til å løse, fordi de ellers ikke blir løst.

Det er m.a.o. behov for samlet vurdering av offentlige kjøp av persontransporttjenester (tog, buss, ferge + syke, TT og skole- og bestillingstransport). Dels er det behov for faglige vurderinger av alternativanvendelse av midlene, for eksempel effekter av lokalt kjøp av persontransport med tog og dermed muligheter for samordning med buss. Dels er det behov for faglige og politiske vurderinger av organisering og utforming av offentlig kjøp av slike tjenester, eventuelt hvordan dette bedre kan samordnes mellom organisasjoner – gitt de rammer som ligger i regionreformen. Så langt er det prosesser på gang for å vurdere transportpolitikken i by, i noen fylker er det gjort erfaringer med samordning av offentlig kjøp på noen områder, men vi mangler en helhetlig systematisk oversikt, ikke minst fordi vi nå ser konturene av et tredelt finansieringssystem i noen deler av landet – i andre ikke (se 4.2 og 4.3.)

Og det er behov for en samlet vurdering av (i det minste) sentrale elementer i en slik nasjonal transportplan og sentrale elementer i en nasjonal kollektivtransportplan. Hvordan påvirker infrastrukturinvesteringene driftskostnader og offentlige tilskuddsnivå? En slik samlet vurdering burde også romme beregninger av alternativanvendelse av midler på tvers av skillet mellom infrastruktur og drift, for eksempel effekter av å bruke ressurser på økt frekvens heller enn på infrastrukturinvesteringer.

Ingen tidligere regjering har – etter det vi kjenner til - noen gang tatt initiativ til en systematisk gjennomgang av kollektivtransportpolitikken, betingelsene for mest mulig rasjonell bruk av offentlige ressurser for å realisere målsettingene på dette området, koblet til den nasjonale transportplanprosessen. Vi ser elementer til en slik drøfting i St meld 26 (2001-2002) Bedre kollektivtransport, men da ført lengst på bytransportpolitikken, og denne kom som følge av og dermed i etterkant av Stortingets behandling av NTP 2002-2011. Vi mangler med andre ord en systematisk gjennomgang som ser på kollektivtransporten i hele landet, et tema som ellers har vært en sentral problemstilling for den sittende regjering.

Dette er altså den ideelle løsningen, en egen kollektivtransportplan. En annen strategi er imidlertid å velge å forbedre og utvide kapitlene i dagens NTP. Vi skal her også skissere hvordan det kan gjøres. Det betyr at noe av det vi tar opp i det følgende kan sees på som elementer i en slik kollektivtransportplan, men det er mer avgrenset. Mens en slik nasjonal kollektivtransportplan måtte omhandle forholdet mellom infrastruktur og drift generelt, avgrenser vi oss her til i første rekke å diskutere rutegående kollektivtransport på vei, men ikke jernbane.

4.2 Eget kapittel i NTP om kollektivtransport på vei?

Kollektivtransport på vei behandles under investeringer på stamveinettet, og med utgangspunkt i ekspressbussene. Det meste av kollektivtransporten er imidlertid på øvrig veinett, noe som tilsier at kollektivtransport på vei burde fått en betydelig mer sentral plass i NTP.

Eget avsnitt om offentlig kjøp og organisering?

I NTP inngår kjøp av riksvegferjetjenester som en post innenfor planrammen (tabell 2.6 s 73). Det burde derfor ikke være noe prinsipielt i veien for også å innlemme kjøp av kollektivtransporttjenester i NTPs planrammer. Det ville bidra til å gjøre Statens vegvesens ansvar for det kollektive transporttilbudet i Norge mer fullverdig.

En slik gjennomgang reiser diskusjonen om hvilke tjenester som skal kjøpes på sentralt/statlig nivå og hvilke som skal kjøpes regionalt/lokalt. Vi vet at finansiering og organisering av offentlig kjøp påvirker måloppnåelse, for eksempel om vi får trafikkvekst kollektiv. Norge er i dag preget av at vi har 19 fylkeskommuner med ulike kjøps- og kontraktsformer, som også står overfor en del grenseoverskridende utfordringer. Det er dermed naturlig å utrede ulike måter å organisere offentlig kjøp på. Spørsmålet rommer både slike forhold som samordning av transportformer (som koordinering mellom helsetransport og øvrige transport, kjøp av lokale tog tjenester), ulike finansieringsmodeller (herunder bykommunal involvering), behovet for mer felles overgripende regionorganisering i tillegg til fylkeskommunen (for eksempel etter modell av de tidligere regionrådene, eller som i Vestviken). En slik utredning bør også vurdere de svenske erfaringene med regional organisering, der også politisk styring og kontroll har vært i fokus. Det er naturlig at en slik utredning også drøfter samordning av rabattordninger mellom ulike transportområder.

Regionreformen er begrenset når det gjelder endring i regiongrenser, den fører imidlertid til overføring riksveier til fylkene, og dermed overføring av ansvar for holdeplasser med mer til fylkeskommunen pluss riksveiferjer. Norge er nå preget av at en har en rekke kjøpsorganer for ulike persontransportformer på ulike nivå, og med varierende kompetanse. Dette aksentuerer også spørsmålet om avklaring av rolledeling og kompetanseoppbygging (for eksempel å vurdere et nasjonalt organer, dels med ansvar for deler av det statlige offentlig kjøp, dels som kompetanseorgan for offentlig kjøp av transporttjenester på lavere nivå). Selv om viktige deler av omfang og utforming av offentlig kjøp av kollektivtransport er et regionalt ansvar, er det ikke noe som hindrer staten i å medvirke til mer ensartet praksis – og løsning av koordineringsproblemer som disse ikke løser selv. Dette gjelder også infrastruktur i videste forstand.

Eget avsnitt om kollektivtransportens infrastruktur?

Forslaget til NTP er relativt konkret når det gjelder betydning av investeringer i holdeplasser og peker også på betydning av intermodale knutepunkter også for persontransport. Det videre utredningsarbeidet bør videre klargjøre statens handlingsrom på dette området, som mulighet for staten til å båndlegge areal til knutepunkter og terminaler, og finansiering. I den sammenheng også konkrete planer for utbygging og utbedring av integrerte terminaler – ikke minst Oslo S.

Kollektivtransportens ”infrastruktur” i videre forstand omfatter også den type elementer i den nasjonale kollektivtransportpolitikken som er sentralt for tilbudet,

men som private og regionale aktører ikke tar ansvar for alene. Her peker forslaget til NTP på utfordringer knyttet til nasjonal reiseplanlegger og billettsystemer. I det videre arbeidet vil det være hensiktsmessig å også klargjøre rolle- og ansvarsdelingen, herunder det statlige ansvaret for å medvirke til løsninger på slike områder.

Eget avsnitt som berører samordningen mellom investering og drift innenfor lokal kollektivtrafikk

Det er bred faglig enighet om at bedre samordning av infrastruktur- og driftstiltak er viktig for å oppnå økte kollektivandeler. I NTP er dette til en viss grad tatt høyde for under drøftingen av byområdene, men ikke for andre deler av norsk kollektivtransport. Dette gjelder også de delene som omhandler jernbanen. NTP bærer i så måte preg av manglende drøfting av hvordan beslutninger om investeringer i infrastruktur har konsekvenser for offentlig kjøp av kollektivtjenester, samtidig som vi vet at en rekke virkemidler som Statens Veivesen har ansvaret for vil påvirke både effektiviteten og tilbudsomfanget/kjøpet av lokale kollektivtjenester.

Et annet spørsmål som bør drøftes i den sammenheng er hva som med fordel kan vurderes som den nasjonale dimensjonen i et samlet kollektivsystem, og hva som kan vedtas på nasjonalt nivå som har betydning for lokale kollektivandeler?

4.3 Byområdene – det tredelte finansieringssystemet og bindende avtaler

Kollektivtransportpolitikken i byområder og betingelsene for økte kollektivandeler er relativt bredt behandlet i forslaget til NTP. Her er det også en klar anerkjennelse av betydningen av rollen til andre organisasjoner og finansieringsordninger. Samtidig har TØI tidligere beregnet at flere områder i Norge i dag ligger under det vi kan betegne som samfunnsøkonomiske optimale tilskuddsnivå.¹ I mange byer vil altså økte driftstilskudd være en samfunnsøkonomisk lønnsom investering, og samspillet mellom de ulike finansieringsordningene for dette blir dermed sentralt.

¹ Se blant annet Bekken, Longva og Norheim 2003 (TØI-rapport 676/2003) og Norheim og Bekken 2006 (TØI-rapport 829/2006).

Vi vil her peke på særlig to forhold som bør avklares i den videre prosessen:

Det tredelte finansieringssystemet

Vi ser nå konturene av et tredelt finansieringssystem i noen byområder, mens i andre byområder og andre deler av landet vil bare et element være på plass.

De tre elementene er:

- 1) Fylkeskommunalt kjøp, med basis i rammeoverføringene. Her har det vært vesentlige økninger i generelle overføring fra regjeringens side – men trolig varierende effekter lokalt for offentlig kjøp kollektivtransport. Dette er den eneste landsdekkende, universelle finansieringsordningen
- 2) Belønningsordningen for byområdene er nå utvidet, men skal også bli mer målrettet mot restriktive tiltak
- 3) Bompenger og andre former for alternativ finansiering. Etter endring i loven foreligger det nå vedtak om bruk av bompenger til kjøp av kollektivtransport i forbindelse med Oslo-pakke 3.²

Med andre ord, mens det er nasjonal politikk å få til endret transportmiddelfordeling og bedret kollektivtilbud i by, er et mulig scenario framover vesentlig variasjon mellom norske byer når det gjelder offentlig kjøp av kollektivtransport.

Dermed er minst to spørsmål sentrale:

- Hvordan sikres koordinering mellom finansieringssystemene for å unngå uheldige fordelingsvirkninger mellom byområder?
- Hvordan sikres tilskudd på nivå med det som er samfunnsøkonomisk fornuftig, og som vi vet tilskuddsnivået har ligget under i mange byområder til nå?

Bindende avtaler for restriktive tiltak i byene?

Behovet for mer restriktive tiltak har vært understreket fra statlig hold i mange år, og verken belønningsordning eller forvaltningsforsøk har ført fram på dette feltet. Parallelt med NTP-prosessen, bør det derfor avklares hva en fra staten sin side vil gjøre for å medvirke til at avtaler som inngås om bytransportpolitikken, også inkluderer restriktive tiltak som kan redusere trafikkveksten med personbil.

² Vi ser også et mulig fjerde element, tilleggsfinansiering fra bykommunen, slik Kristiansand er et eksempel på.