

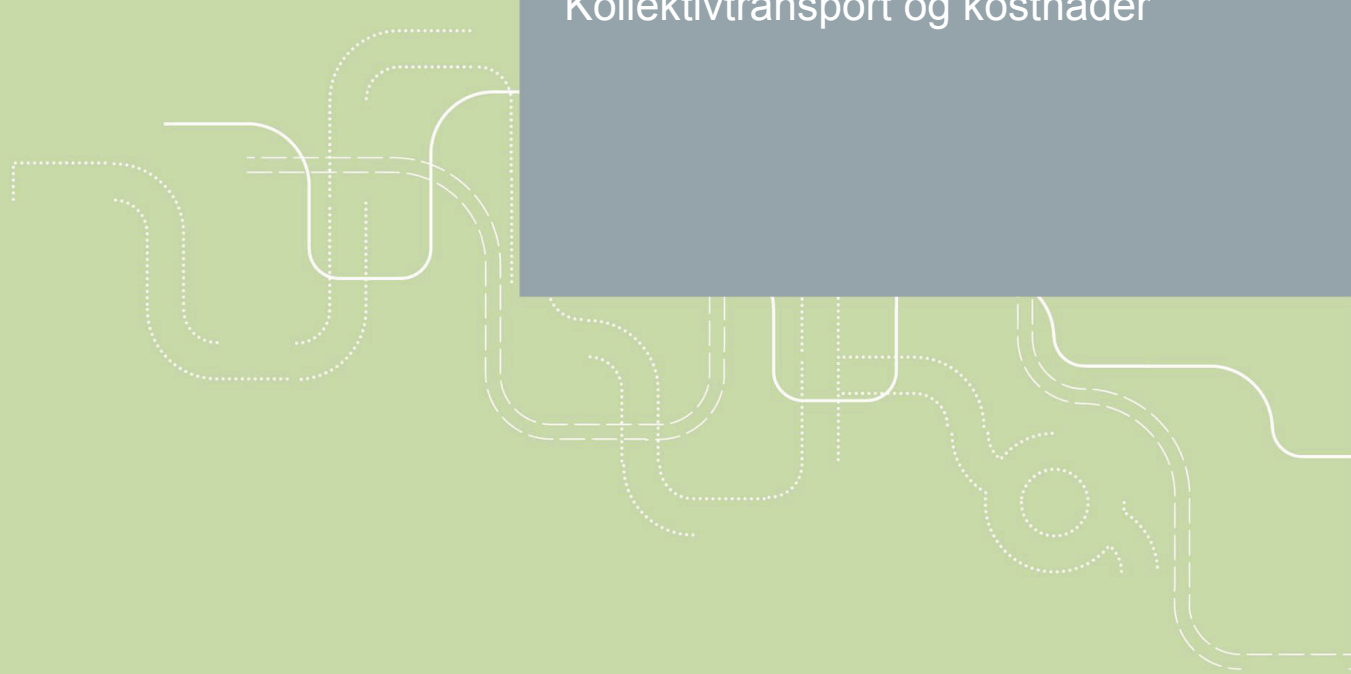
Silvia J. Olsen  
Knut Sandberg Eriksen  
Nils Fearnley  
Frode Longva  
TØI rapport 1176/2011



**tøi** Transportøkonomisk institutt  
Stiftelsen Norsk senter for samferdselsforskning



## Kollektivtransport og kostnader





# Kollektivtransport og kostnader

Silvia J. Olsen

Knut Sandberg Eriksen

Nils Fearnley

Frode Longva

Transportøkonomisk institutt (TØI) har opphavsrett til hele rapporten og dens enkelte deler. Innholdet kan brukes som underlagsmateriale. Når rapporten siteres eller omtales, skal TØI oppgis som kilde med navn og rapportnummer. Rapporten kan ikke endres. Ved eventuell annen bruk må forhåndssamtykke fra TØI innhentes. For øvrig gjelder [åndsverklovens](#) bestemmelser.

ISSN 0808-1190

ISBN 978-82-480-1269-6 Papirversjon

ISBN 978-82-480-1268-9 Elektronisk versjon

Oslo, oktober 2011

---

**Tittel:** Kollektivtransport og kostnader

**Title:** Funding public transport in Norway

**Forfattere:** Silvia J. Olsen  
Knut Sandberg Eriksen  
Nils Fearnley  
Frode Longva

**Author(s):** Silvia J. Olsen  
Knut Sandberg Eriksen  
Nils Fearnley  
Frode Longva

**Dato:** 10.2011

**Date:** 10.2011

**TØI rapport:** 1176/2011

**TØI report:** 1176/2011

**Sider** 84

**Pages** 84

**ISBN Papir:** 978-82-480-1269-6

**ISBN Paper:** 978-82-480-1269-6

**ISBN Elektronisk:** 978-82-480-1268-9

**ISBN Electronic:** 978-82-480-1268-9

**ISSN** 0808-1190

**ISSN** 0808-1190

**Finansieringskilde:** Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon (KS)

**Financed by:** The Norwegian Association of Local and Regional Authorities (KS)

**Prosjekt:** 3684 - KS Kollektivtransport og kostnader

**Project:** 3684

**Prosjektleder:** Silvia J. Olsen

**Project manager:** Silvia J. Olsen

**Kvalitetsansvarlig:** Kjell Werner Johansen

**Quality manager:** Kjell Werner Johansen

**Emneord:** Finansiering  
Kollektivtransport  
Samfunnsøkonomiske effekter

**Key words:** Economic efficiency  
Funding  
Public transport

**Sammendrag:**

Rapporten presenterer og drøfter tre alternative modeller for finansiering av kollektivtransport - den statlige modellen, den lokale modellen og prosjektmodellen. Sammensetningen av de tre modellene baserer seg på ulike prinsipper for ansvarsdeling og prosjektorganisering. Finansieringsordningene som inkluderes i modellene, er dels basert på tilbakemeldinger om dagens norske modell, dels på en internasjonal erfaringsgjennomgang. Videre er modellene satt sammen på bakgrunn av prinsipielle betraktninger rundt overførbarhet. Drøftingen av de tre alternative modellene konkluderer med at alle tre modellene gjør det mulig, og til dels motiverer til, raskere utbygging av prosjektene og således høyere samfunnsøkonomisk effektivitet enn dagens modell.

**Summary:**

The report presents and discusses three alternative models for financing public transport - the State Model, the Local Model and the Project Model. This is done through a study of experiences with the current Norwegian model, as well as a review of international experiences and assessments on whether these experiences are transferable. The discussion concludes that all three alternative models encourage faster project realization and are thus more economically efficient than the current model.

Language of report: Norwegian

# Forord

For å nå målene i transport- og klimapolitikken er det en forutsetning at kollektivtrafikken tar hånd om en stor del av den forventede trafikkveksten i storbyregionene. Dette krever et kapasitetssterkt og attraktivt kollektivtilbud. I denne rapporten blir tre alternative modeller for finansiering av kollektivtransport presentert - den statlige modellen, den lokale modellen og prosjektmodellen. Finansieringsordningene som inkluderes i modellene er dels basert på tilbakemeldinger på dagens norske modell, dels på en internasjonal erfaringsgjennomgang. Videre er pakkene satt sammen på bakgrunn av prinsipielle betraktninger rundt overførbarhet. Prosjektet er gjennomført på oppdrag fra Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon (KS), hvor rådgiver Ingunn Monsen og spesialrådgiver Anne Johanne Enger har vært våre kontaktpersoner.

I prosjektarbeidet har vi gjennomført intervjuer med sentrale representanter for fylkeskommune, kommune og statsforvaltningen. Det ble også satt ned en referansegruppe for prosjektet, som har bidratt med kommentarer både underveis og til rapportutkastet. Referansegruppa har foruten KS' kontaktpersoner bestått av Kirsti Arnesen, Tore Langmyhr, Bjørg Hilde Herfindal, Gunnar Odd Eiterjord, Benedicte Bruun-Lie og Thomas Tvedt. I tillegg har vi mottatt grundige kommentarer på tidligere rapportutkast fra oppdragsgiver. En stor takk rettes til dere alle.

Ved Transportøkonomisk institutt har Silvia Olsen, Knut Sandberg Eriksen, Nils Fearnley og Frode Longva arbeidet med prosjektet, med Silvia Olsen som prosjektleder. Silvia Olsen har hatt hovedansvaret for kapittel 2 og 4, og Knut Sandberg Eriksen for kapittel 3. Kapittel 5 samt innledning og konklusjon er skrevet i fellesskap. Kjell Werner Johansen har kvalitetssikret arbeidet. Den endelige tekstbehandlingen har blitt utført av sekretær Unni Wettergreen.

Oslo, oktober 2011  
Transportøkonomisk institutt

*Lasse Fridstrøm*  
instituttssjef

*Frode Longva*  
avdelingsleder



# Innhold

## Sammendrag

## Summary

<b>1</b>	<b>Innledning.....</b>	<b>1</b>
1.1	Hvorfor tilskudd til kollektivtransporten? .....	2
1.2	Rammebetingelser for finansiering av kollektivtransport .....	3
1.3	Metode, datagrunnlag og avgrensinger.....	4
1.4	Gangen i rapporten.....	6
<b>2</b>	<b>Erfaringer med dagens norske finansieringssystem.....</b>	<b>7</b>
2.1	Norske finansieringsløsninger .....	8
2.1.1	Fylkeskommunale tilskudd til kollektivtrafikken .....	8
2.1.2	Statlige tildelingsordninger .....	11
2.1.3	Forvaltningsreformen og rentekompensasjonsordningen.....	14
2.1.4	Øremerkede statlige midler.....	15
2.1.5	Brukerbetaling .....	16
2.1.6	Låneopptak.....	19
2.1.7	Oppsummering.....	20
2.2	Kollektivpakker i fem norske byer .....	21
2.2.1	Oslo.....	21
2.2.2	Bergen.....	23
2.2.3	Trondheim.....	26
2.2.4	Stavanger/Nord- Jæren .....	28
2.2.5	Skien/Grenland .....	30
2.2.6	Oppsummering.....	32
<b>3</b>	<b>Internasjonale erfaringer .....</b>	<b>34</b>
3.1	Innledning .....	34
3.2	Markeds- og finansieringsmodeller – eksempler.....	34
3.2.1	Tilskudd til drift.....	34
3.2.2	Tilskudd til investering .....	38
3.2.3	Lån .....	38
3.2.4	Skatteordninger .....	40
3.2.5	Eiendomsutvikling.....	42
3.2.6	OPS og lignende løsninger .....	44
3.3	Oppsummering.....	47
<b>4</b>	<b>Overførbarhet .....</b>	<b>50</b>
4.1	Hva er overførbarhet? .....	50
4.2	Ulike typer finansieringsløsninger, ulike typer barrierer.....	52
4.3	Kopling mellom tiltak og finansieringsform .....	53
4.4	Overførbarhet nasjonalt og i ulike byer .....	54
4.5	Overførbarhet i et utvalg internasjonale finansieringsløsninger.....	54
4.5.1	Majoritetspakker .....	55
4.5.2	Entreprenørpakker .....	55

4.5.3	Klientpakker.....	56
4.5.4	Interessepakker .....	57
4.6	Oppsummering.....	58
<b>5</b>	<b>Tre alternative finansieringsmodeller.....</b>	<b>59</b>
5.1	Innledning .....	59
5.2	Dagens norske modell, ”nullalternativet” .....	59
5.2.1	Styrker og svakheter ved dagens ordning .....	60
5.3	Den statlige modellen .....	60
5.3.1	Styrker og svakheter ved den statlige modellen .....	62
5.4	Den lokale modellen .....	63
5.4.1	Styrker og svakheter ved den lokale modellen .....	67
5.5	Prosjektmodellen .....	69
5.5.1	Styrker og svakheter ved prosjektmodellen.....	71
5.6	Oppsummering.....	72
<b>6</b>	<b>Konklusjon .....</b>	<b>73</b>
6.1	Dagens situasjon og internasjonalt mulighetsrom .....	73
6.2	Tre prinsippmodeller med ulike styrker og svakheter .....	74
6.3	Illustrerende sammenlikning.....	76
6.3.1	Nytte av tidligere ferdigstillelse – alle modellene .....	76
6.3.2	Samfunnsøkonomiske kostnader .....	77
6.3.3	Oppsummering illustrerende sammenlikning.....	79
<b>7</b>	<b>Litteratur .....</b>	<b>80</b>
	<b>Vedlegg 1. Oversikt over informanter .....</b>	<b>84</b>



**Sammendrag:**

# Kollektivtransport og kostnader

TØI rapport 1176/2011

Forfatter(e): Silvia J. Olsen, Knut Sandberg Eriksen, Nils Fearnley og Frode Longva  
Oslo 2011 84 sider

Rapporten presenterer og drøfter tre alternative modeller for finansiering av kollektivtransport - den statlige modellen, den lokale modellen og prosjektmodellen. Dette blir gjort på bakgrunn av en studie av erfaringer med dagens norske finansieringsmodell, samt en gjennomgang av internasjonale erfaringer og vurderinger av overførbarheten av disse. Drøftingen konkluderer med at alle tre modellene gjør det mulig, og til dels motiverer til, raskere utbygging av prosjektene og således høyere samfunnsøkonomisk effektivitet enn dagens modell.

**Utfordringene**

Viktige finansieringsløsninger i dagens norske modell omfatter offentlige overføringer i form av statlige og fylkeskommunale overføringer, brukerbetaling samt særskilte statlige tildelingsordninger som belønningsordningen. Til sammen utgjør disse elementene et felles rammeverk av formelle prosedyrer og juridiske rammer.

Den nasjonale erfaringsgjennomgangen viser at hvis målene for kollektivtransporten skal nås, er ikke dagens finansieringsnivå tilstrekkelig. Det blir også stilt spørsmål ved hvorvidt dagens ordning legger opp til at de gode prosjektene blir valgt, og om byene får midler etter behov. Ansvarsdelingen mellom de ulike forvaltningsnivåene påvirker hvordan de ulike aktørene vurderer sitt ansvar for å finansiere kollektivtransport, og hvordan de ønsker kontroll over midlene som bevilges.

Det blir videre foretatt en gjennomgang av hvordan de generelle finansieringsordningene benyttes i konkrete bypakker i Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger og Grenland. De ulike byene har til dels forskjellige utfordringer og muligheter i ved utforming av kollektivtransporten. Dette knytter seg naturlig nok til størrelsen på byene og således markedet og behovet for kollektivtransport, men også til ulike tradisjoner for bil- og kollektivbruk, ulik historikk bak bompengereking samt ulike oppfatninger av mulighetene for å hente inn mer finansiering til kollektivtransporten. Bypakkene ser generelt ut til bære preg av konsensusløsninger - en erkjennelse av at man er nødt til å være enige for å få gjennomført tiltakene de ulike aktørene ønsker.

**Alternative finansieringsformer**

Vår studie av internasjonale finansieringsformer ser på hvilke finansieringsmekanismer, driftsformer og politiske mekanismer som gjør seg gjeldende. Vi studerer for det første ulike tilskuddsordninger til drift og investering, inkludert

blant annet Huvudmanna-modellene i Sverige. For det andre ser vi på låneløsninger - lån gjennom offentlige institusjoner som den svenske Riksgjalden, og lån i internasjonale banker. For det tredje ser vi på ulike skatte- og avgiftsordninger - inkludert regional bensinavgift, bedriftsbeskatning, skatt på arbeidsgiverbetalt parkering og (lokal) personbeskatning. Vi foretar også en gjennomgang av eiendomsutvikling som finansieringsform, gjennom land value capture løsninger som har vært gjennomført blant annet i København og Hong Kong. Endelig ser vi på OPS og liknende løsninger, med variantene privat infrastruktur og drift, privat infrastruktur og offentlig drift, samt offentlig infrastruktur og privat drift.

### **Overførbarhet**

Å overføre erfaringer fra ett land til et annet innebærer en prosess der kunnskap om politikk, administrative ordninger, institusjoner og ideer i ett politisk system (tidligere eller nåværende) blir brukt i utviklingen av politikk, administrative ordninger, institusjoner og ideer i et annet politisk system. Suksessfaktorer og barrierer er faktorer som henholdsvis bidrar til eller hemmer/hindrer at et tiltak eller en tiltakspakke blir iverksatt. At en finansieringsløsning er overførbar betinger at den har tilstrekkelig aksept, politisk og kulturelt, og tilstrekkelig likhet, blant annet med hensyn til juridiske og institusjonelle forhold, tidligere praksis samt geografiske og demografiske trekk. Det betinger også tilstrekkelige ressurser, finansielt og i form av faglig forståelse.

Vi benytter to begrepssett for å vurdere overførbarheten av de ulike finansieringsformene man finner eksempler på internasjonalt. For det første benytter vi en kategorisering av ulike typer finansieringsløsninger, som kan forvente å møte ulike typer barrierer. For det andre ser vi på hvordan koplingen mellom type tiltak og finansieringsform gir ulik fordeling av fordeler og ulemper ved en politikk, og således kan påvirke hvilke typer barrierer som oppstår. Gjennomgangen viser at ulike finansieringstiltak har ulike svakheter. Ved å sette sammen enkelttiltak til tiltakspakker, kan man imidlertid komme fram til kombinasjoner som avhjelper svakhetene ved det enkelte tiltak. På denne måten kan ulike finansieringspakker gjøres mer eller mindre ”nye” og ”akseptable”.

### **Tre alternative finansieringsmodeller**

I denne delen av rapporten blir ulike finansieringsordninger satt sammen til tre alternative forslag til finansieringsmodeller. De tre modellene supplerer på ulike måter dagens modell. Sammensetningen av de tre modellene baserer seg på ulike prinsipper for ansvarsdeling og prosjektorganisering, og finansieringsordningene som inkluderes i modellene er dels basert på tilbakemeldinger på dagens norske modell, og dels på den internasjonale erfaringsgjennomgangen. Videre er pakkene satt sammen på bakgrunn av betraktninger rundt overførbarhet. Dette betyr at vi har forsøkt å balansere svakheter ved ett tiltak med styrker ved et annet tiltak.

De tre modellene blir referert til som den statlige modellen, den lokale modellen og prosjektmodellen. For hver modell blir det foretatt en drøfting av hvordan og i hvilken grad modellens styrker balanserer med svakhetene.

Ordningene i alle de tre modellene vil gi økt finansiering for kollektivtransporten og bidra til langsiktig finansiering. Langsiktig finansiering til store prosjekt betyr at disse kan planlegges uten avventing av årlige budsjettildelinger og dermed vil kunne ferdigstilles raskere. På den måten vil prosjektenes nytte- og inntektsstrømmer kunne fremskyndes i tid, noe som gir økt samfunnsøkonomisk effektivitet.

### Den statlige modellen

I den statlige modellen vil ansvaret for å utforme kollektivtransporttilbudet i den enkelte by fortsatt være lagt til fylkeskommunene, men staten får et økt ansvar for å sikre tilstrekkelig og langsiktig finansiering. Ordninger som kan inkluderes i den statlige modellen omfatter

- Bymidler til fylkeskommunen (fast sum)
- Belønningsordningen, utvidet og videreført (variabel sum)
- Langsiktig finansiering for store prosjekt etter søknad (etter behov)

De tre finansieringsordningene som inngår i den statlige modellen er ment å ivareta ulike typer hensyn, og det er derfor en klar fordel om de anvendes i kombinasjon. Sammensetningen av finansieringsordninger i den statlige modellen kan bidra til institusjonelle eller juridiske barrierer for implementeringen.

### Den lokale modellen

Den lokale modellen opprettholder og styrker ordningen med at kollektivtransport er et regionalt eller lokalt anliggende. Som en konsekvens styrkes lokale myndigheters mulighet til å hente finansiering. Flere lokale skatte- eller avgiftsordninger fra den internasjonale gjennomgangen er egnet til dette.

Finansiering av kollektivtransporten blir i denne modellen foreslått delt mellom fylkeskommune og kommune i den aktuelle by. På denne måten styrkes finansieringen av kollektivtransporten fra to hold - dels ved at fylkeskommunen selv får økt mulighet til å hente finansiering, og dels ved at kommunen bidrar, ved hjelp av utvidede kommunale inntektsmuligheter. Ordninger som kan inkluderes i den lokale modellen omfatter

- Øremerket fylkeskommunal/ kommunal inntektsskatt
- Arbeidsgiveravgift
- Skatt på arbeidsgiverbetalt parkering
- Øremerket drivstoffavgift
- Eksploateringsavgifter, altså egne eiendomsavgifter som knyttes til konkrete utbygginger eller prosjekter

Sammensetningen av finansieringsordninger kan bidra til at den lokale modellen møter politiske og kulturelle implementeringsbarrierer. For å avhjelpe dette problemet bør kollektivprosjektene finansieringen skal gå til, konkretiseres. Man kan også gi konkrete kompensasjoner for de nye skattene/avgiftene. Hvilke

finansieringsløsninger som benyttes, og nivået på disse, vil bli bestemt i den enkelte by.

### Prosjektmodellen

Prosjektmodellen knytter seg ikke til noen endret ansvarsdeling for kollektivtransporten, men til et økt fokus på organisering og finansiering av prosjekt. Tanken er at når et kollektivtransportprosjekt først er vedtatt, skal det finnes et institusjonelt apparat som ivaretar gjennomføringen av prosjektet på en god måte. Ordninger som kan inkluderes i prosjektmodellen omfatter

- Offentlig privat samarbeid (OPS)
- Statlig låneordning
- Etablering av kompetansenhet
- Statlig medfinansiering til OPS-prosjekt

OPS representerer ikke noen ”ny” løsning i norsk sammenheng. Oppbyggingen av prosjektmodellen er derimot lagt opp for å tilrettelegge for og gjøre det enklere å benytte OPS som modell for kollektivprosjekt. Viktige utfordringer ved prosjektmodellen vil være hvorvidt fylkeskommunene opplever det som nyttig og hensiktsmessig å legge opp investeringer som OPS-prosjekt, samt hvorvidt det finnes institusjonell kompetanse i statsforvaltningen til å ivareta en bestillerfunksjon for OPS-prosjekt.

Prosjektmodellen kan betraktes som en ”smalere” alternativ finansieringsmodell enn den statlige og den lokale modellen. Dette betyr for det første at finansieringsordningene som inngår i modellen, isolert sett ikke bidrar med et like stort finansieringsløft som finansieringsordningene i de to andre modellene. For det andre må prosjektene være store for at OPS skal være noen hensiktsmessig løsning. På bakgrunn av at prosjektmodellen er en relativt smal modell, kan man tenke seg at modellen kan kombineres med enten den statlige modellen eller den lokale modellen.

**Summary:**

## **Funding public transport in Norway**

*TØI Report 1176/2011*

*Author(s): Silvia J. Olsen, Knut Sandberg Eriksen, Nils Fearnley and Frode Longva  
Oslo 2011, 84 pages Norwegian language*

---

*The report presents and discusses three alternative models for funding public transport - the State Model, the Local Model and the Project Model. This is done through a study of experiences with the current Norwegian model, as well as a review of international experiences and assessments on whether these experiences are transferable. The discussion concludes that all the alternative models encourage faster project realization and are thus more economically efficient than the current model*

### **Challenges**

Important funding solutions in the current Norwegian model includes public transfers in the form of state and county grants, user fees, and government grant schemes such as the Ministry's incentive scheme to improve public transport and reduce the use of cars in urban areas. In sum, these elements constitute a framework of formal and legal procedures for financing.

The study of national experiences shows that if the goals set for public transport are to be reached, the current level of funding is insufficient. It also questioned whether the current model ensures a good selection of public transport projects, and whether each city receives funding according to their individual needs. The division of responsibility between the various levels of government affects how each actor considers their responsibility to fund public transport, and the extent to which they desire control over the grants given.

A study on how the general funding solutions are applied in specific city transport packages is also carried out, including the cities of Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger and Grenland (Skien/Porsgrunn). The study shows that different cities have different challenges and different opportunities in the design of public transport. This obviously relates to the size of each city and thus the market and need for public transport, but also to different traditions of car and public transport use, different history of toll collection, and different perceptions of opportunities to bring in more funding for public transport. The city transport packages can generally be referred to as consensual solutions - a recognition that agreements and compromises are necessary in order to carry out the desired tasks.

### **Alternative forms of funding**

Our review of international forms of funding addresses impacts of funding and policy mechanisms, as well as impacts of management methods. Schemes reviewed include, firstly, various subsidy schemes for operation and investment, including the "Huvudmanna" model in Sweden. Secondly, different solutions of

loaning - loans through public institutions such as the Swedish National Debt, and loans from international banks. Thirdly, various tax schemes, including regional petrol tax, corporate tax, tax on employer paid parking, and (local) personal taxation. We also do a review on property development as a way of funding, in the form of land value capture solutions. Finally, we look at PPPs and similar solutions, with the variants of private infrastructure and operations, private infrastructure and public operations, as well as public infrastructure and private operation.

### **Transferability**

Transferring experiences from one country to another implies a process in which knowledge about policies, administrative arrangements, institutions and ideas in one political system (past or present) is used in the development of policies, administrative arrangements, institutions and ideas in another political system. Success factors and barriers are factors that respectively contribute to or inhibits/prevents the implementation of a measure or a package of measures.

Whether a funding scheme is transferable depends on whether it has sufficient acceptance; politically and culturally, and sufficient equality; including legal and institutional factors, previous practices, and geographic and demographic characteristics. It also requires sufficient resources, financially as well as cognitively.

We apply two sets of concepts to consider transferability of the various forms of funding methods found internationally. First, a categorization of different types of funding solutions is applied, expected to encounter different types of barriers. Second, we consider how the type of measure relates to the form of funding, and how advantages and disadvantages connected to each measure is distributed, and thus may affect the types of barriers that arise. The discussion shows that different funding schemes have different weaknesses. By putting measures together in packages, however, it is possible to find combinations that remedy the shortcomings of individual measures. Applying this method, various funding packages can be made more or less "new" and "acceptable".

### **Three alternative funding models**

In this part of the report, various funding schemes are put together, constructing three suggested alternative models of funding. The three models do in various ways complement the current model. The construction of the three models is based on different principles for division of responsibility and project organization. Funding schemes included in the models are partly based on feedback from informants on the current Norwegian model, and partly on the review of international forms of finance. Furthermore, the packages are put together on the basis of transferability considerations. This means that we have tried to balance the weaknesses of one measure with the strengths of another measure.

The three models are referred to as the State Model, the Local Model and the Project Model. For each model, we provide a discussion on how and to what extent the model's strengths are balancing the weaknesses.

Schemes in all three models will provide increased funding for public transport, and contribute to long-term funding. Long-term funding for large projects implies that they can be planned without waiting for annual budget allocations, and thus be completed faster. This way, project benefits and income flows might be achieved at an earlier stage.

### The State Model

The State Model defines the funding of public transport in (large) cities as a state responsibility. The responsibility for designing and administrating public transport services in each city will continue to be a county responsibility, but the state will have a greater responsibility in ensuring adequate and sustained funding. Schemes that can be included in the state model includes

- City grants to the county (fixed amount)
- Incentive scheme to improve public transport and reduce the use of cars in urban areas, expanded and extended (variable amount)
- Long-term funding for large projects by application (according to need)

The three funding schemes included in the state model are intended to respond to different types of considerations, and it is therefore a clear advantage if they are used in combination. The construction of the state model can raise institutional or legal barriers to implementation.

### The Local Model

The Local Model maintains and strengthens the system of public transport being a regional or local concern. As a consequence, local authorities' ability to obtain funding is strengthened. Several local tax or fee arrangements from the international review can be applied in this model.

The model proposes a split responsibility between county and municipality in each city. In this way the funding of public transport is strengthened in two ways - partly because the county itself gets an increased ability to obtain funding, and partly because the municipality contributes, through enhanced municipal revenue opportunities. Schemes that can be included in the Local Model includes

- Earmarked county/ municipal income taxes
- Employer's fees
- Tax on employer paid parking
- Earmarked fuel surcharge
- Exploitation fees, i.e. property taxes connected to specific developments or projects

The construction of the Local Model can raise political or cultural barriers to implementation. To remedy this problem, one should specify what type of public transport project the fees collected are funding. One can also provide specific compensation for the taxes/ fees introduced. The concrete composition of funding schemes will be determined by each city.

### The Project Model

The Project Model does not refer to a change of public transport responsibilities, but to an increased focus on the organization and funding of projects. The main idea is that when a public transport project is approved, there should be an institutional apparatus ensuring an effective implementation of the project. Schemes that can be included in the Project Model includes

- Public Private Partnership (PPP)
- Government loan scheme
- Establishment of resource unit
- State co-financing for PPP projects

PPP does not represent a "new" solution in the Norwegian context. The construction of the Project Model is however meant to make it easier for the counties to use PPP as a model for public transport projects. Key challenges in the project model will be whether counties are recognizing PPP as a useful and appropriate means to implement public transport projects, and whether the state administration holds institutional competence to form a sufficient procurement unit for PPP projects.

The project model can be considered a "narrower" alternative model of funding than the State and Local models. This implies, firstly, that the schemes included in this model contribute a smaller scale of increase in funding of than the other two models. Secondly, projects have to be large for PPP to be a suitable solution, narrowing the scope of the model. Given that the Project Model is a relatively narrow model, this model might be combined with either the State or the Local model.



# 1 Innledning

For å nå målene i transport- og klimapolitikken er det en forutsetning at kollektivtrafikken tar hånd om en stor del av den forventede trafikkveksten i storbyregionene. Dette krever et kapasitetssterkt og attraktivt kollektivtilbud. En analyse TØI har gjennomført viser at det vurderes kollektivtrafikkprosjekter i de fire storbyregionene for opp mot 80 mrd. kr utover jernbaneprosjekter (Strand et al, 2010). Oppgradering av holdeplasser, kaier og andre terminaler i det fylkeskommunale transportsystemet er svært grovt kostnadsberegnet til mellom 8 og 10 milliarder kr. Dette kommer i tillegg til drift og vedlikehold. Alt i alt krever slike utbygginger økonomiske ressurser som ligger utenfor hva fylkeskommuner og kommuner klarer å realisere innenfor dagens norske finansieringssystem. Dette blir også påpekt av transportetatene (Hovedrapporten fra utredningsfasen i NTP 2014-2023).

Hovedformålet med dette prosjektet har vært å utvikle konkrete alternative finansieringsmodeller, samt å diskutere deres ulike styrker og svakheter. Rapporten fokuserer på finansiering av investeringer i kollektivtransporten, samtidig som vi er innforståtte med at det i mange tilfeller er både vanskelig og unaturlig å behandle investeringer og drift separat.

Følgende problemstillinger blir belyst:

1. Hva er erfaringene med dagens finansieringssystem i Norge?
2. Hvilke andre finansieringsmodeller finnes til investeringer i kollektiv infrastruktur?
3. Hvilke elementer har størst overføringsverdi til norske forhold?
4. Hvordan kan investeringspakker se ut i norske storby- og mellomstore byregioner?

I gjennomgangen og drøftingen av erfaringene med dagens finansieringssystem har vi både sett på hvilke finansieringsløsninger som finnes, og studert nærmere hvordan de er blitt anvendt i konkrete pakker i byene Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger og i Grenlandsområdet. I kartleggingen av alternative finansieringsmodeller er internasjonale erfaringer med store kollektivsatsinger blitt studert. Fordeler og ulemper ved de ulike finansieringsløsningene blir drøftet opp mot kriterier for samfunnsøkonomisk effektivitet. På bakgrunn av to begrepssett for overførbarhet foretar vi en ”screening” av de ulike finansieringsformene man finner eksempler på internasjonalt. Vi anvender deretter nasjonale og internasjonale erfaringer, samt prinsipper for overførbarhet, til å sette sammen tre alternative finansieringsmodeller til dagens norske modell. Avslutningsvis drøfter vi disse modellene opp mot hverandre på bakgrunn av ulike effektivitetskriterier.

## 1.1 Hvorfor tilskudd til kollektivtransporten?

Det synes å være en generell enighet om at kollektivtransport er en virksomhet som er verdig økonomisk støtte fra myndighetene for å opprettholde et ønsket omfang på virksomheten. Dette er blant annet nedfelt i Nasjonal transportplan 2010-2019 (Samferdselsdepartementet, 2009), med en generell målsetting om å bedre kollektivtransporten og redusere bilbruken i løpet av første fireårsperiode. Det er imidlertid ikke alltid enkelt å bli enige om premissene for offentlig støtte til kollektivtransport. For at offentlig støtte til kollektivtransport skal bli så effektivt som mulig, bør man søke å etablere en enighet om hvilke målsettinger en har med kollektivtransport i samfunnet og hvordan kollektivtransportens infrastruktur og drift faktisk fungerer.

Ved å sette prisen på tjenesten lik grensekostnaden ved å produsere den, skal en – om en ser bort fra eksterne virkninger – få realisert et optimalt omfang på kollektivtransporten. Selv om det er svært mange unntak fra denne regelen, kan den være nyttig å ha i bevisstheten. En mer dekkende formulering kan være at *sosial* (samfunnsmessig) pris bør være lik *sosial* grensekostnad. I dette ligger at en tar hensyn til eksterne virkninger både i etterspørselen og i produksjonen. Dette kommer vi tilbake til i de følgende underkapitler.

En viktig begrunnelse for å finansiere kollektivtransport er fallende gjennomsnittskostnader. Om prisen på tjenesten (billettprisen) settes til grensekostnad, kan ikke det gi lønnsom drift, idet fortjenesten i dette tilfellet ikke kan bli positiv. Dette har i de fleste tilfellene sammenheng med store faste kostnader, noe som åpenbart er til stede når det gjelder infrastrukturen av transporten. Men også driftsdelen kan inneholde store faste kostnadsposter, som kjøretøyer, depoter og administrasjon. Dette gjelder generelt, men spesielt i situasjoner med lav trafikk og stor uutnyttet kapasitet.

Eksterne virkninger og tilhørende eksterne kostnader oppstår når produksjon og konsum har virkninger som ikke omsettes og i et marked, men som påtvinges samfunnet, som regel på en uønsket måte. Virkningen kan imidlertid også være ønsket, og da snakker man om positive eksternaliteter.

Med negative eksterne virkninger mener vi uønskede virkninger av f.eks. transportvirksomhet, som kø, støy og utslipp av gasser og andre stoffer. Sammenliknet med en personbilreise bidrar som regel en reise med kollektivtransport til mindre støy-, utslipps- og køkostnader. Nettovirkningen ved overføring av en personbilreise til kollektivtransport kan dermed bli en reduksjon av eksterne kostnader.

Positive eksterne virkninger er mindre håndfaste og vanskeligere å tallfeste. En del kjente effekter lar seg imidlertid greit beskrive. ”Mohringeffekten” er en skalafordel som innebærer at en etterspørselsdrevet tilbudsøkning, for eksempel hyppigere ruteavganger, kommer alle brukere til gode, både de som allerede bruker tilbudet, som får økt frekvens, og de som ennå ikke bruker tilbudet, gjennom generering av ny etterspørselsøkning. En annen type positiv effekt er arbeidsmarkedseffekter som kan oppstå ved at et bedre kollektivtilbud kan føre til at terskelen for transportkostnader for å tilby arbeidskraften i det lokale arbeidsmarkedet underskrides for et stort antall personer. Dette kan igjen føre til et bedre funksjonerende lokalt arbeidsmarked med bedre samsvar mellom tilbudte og etterspurte kvalifikasjoner.

Fordeling av transporttilbudet sosialt og geografisk er ikke i seg selv et samfunnsøkonomisk mål, men betingelser som kan settes for kollektivtransporten av politikere og myndigheter på vegne av samfunnet. Fordelingspolitiske mål fremstår ofte som et hovedargument for subsidier til kollektivtransporten spesielt på lengre reiseavstander. Tanken er gjerne at alle bør ha tilgang til en viss minstandard med hensyn på kollektivtilbud.

Et annet og viktig argument for støtte til kollektivtransporten sett fra den enkelte kommunes eller fylkes side kan være bevaring av arbeidsplasser og bosetting innenfor bestemte regioner. Dette vil i praksis kunne legge sterke føringer på utformingen av støtteordningene.

Å øke fylkeskommunenes finansieringsmuligheter til kollektivtransporten er naturlig nok ikke den eneste løsningen på utfordringene i transportpolitikken i byene. En samordnet areal- og transportpolitikk, restriktive tiltak mot bilbruk og fornuftige prosjekter er alle relevante tiltak. Å gjennomføre en grundig analyse av disse forholdene er imidlertid utenfor dette prosjektets rammer.

## 1.2 Rammebetingelser for finansiering av kollektivtransport

Siden 1981 har fylkeskommunen, i Oslo kommunen, hatt ansvaret for lokal kollektivtransport. Dette omfatter tilskudd til både investeringer og drift, som besluttes og bevilges i den enkelte fylkeskommune. Fylkeskommunen mottar rammetilskudd fra Kommunal- og regionaldepartementet.

Fylkeskommunen har ansvar for infrastrukturtiltak på fylkesvegnettet og for lokal kollektivtransport<sup>1</sup>. Som et ledd i forvaltningsreformen, som trådte i kraft 1. januar 2010, gikk om lag 60 % av riksvegene over fra å være eid av staten til å bli eid av fylkeskommunene, i Oslo av kommunen. Samtidig ble ansvaret for ferjeforbindelser tilknyttet disse vegene overført (Kommunal- og regionaldepartementet 2008).

Fylkeskommunene benytter til dels ulike organisatoriske løsninger og styringsformer i administrasjonen av kollektivtransporten. Dette gjelder både hvordan fylkeskommunen har organisert enheten som har ansvaret for at ruteproduksjonen i fylket blir gjennomført (som eget organ eller ikke), hvordan fylkeskommunen velger ut hvilken operatør som skal utføre den aktuelle ruteproduksjonen (ved hjelp av konkurranseutsetting eller ikke). Videre varierer måten driftskontraktene som skal regulere operatørrelasjonen er uformet på. I et *nettoregime* beholder operatøren alle passasjerinntektene, mens i et *bruttoregime* overlater operatøren alle inntektene fra billettsalget til myndighetene eller et offentlig eid administrasjonsselskap.

Selv om fylkeskommunen har ansvar for lokal kollektivtransport, har andre aktører også en betydelig innflytelse på utviklingen av kollektivtrafikken.

Staten ved Samferdselsdepartementet har ansvar for jernbanens infrastruktur, og kjøp av bedriftsøkonomisk ulønnsomme persontransporttjenester fra jernbane, luftfart og hurtigruta. Staten er vegmyndighet og har finansierings- og

---

<sup>1</sup> Unntaket er NSB lokaltog i Oslo- området.

prioriteringsansvaret for infrastrukturtiltak på riksvegnettet for kollektivtransport med buss. Direkte tilskudd til kollektivtrafikken over statsbudsjettet kommer gjennom ulike statlige finansieringsordninger, som samtidig gir Samferdselsdepartementet en viss mulighet til å påvirke utformingen av kollektivtransporten.

Statens vegvesen har sektoransvar for kollektivtrafikk på veg. Sektoransvaret innebærer at etaten i samarbeid med lokale myndigheter og aktører skal bidra til å tilrettelegge for bedre og mer tilgjengelig kollektivtransport. Statens vegvesen skal ta initiativ til og drive fram tiltak for bedre kollektivtransport. Dette gjelder også for tiltak utenfor etatens ansvarsområder

Kommunene har ansvar for flere sentrale elementer i transportpolitikken. Dette inkluderer arealpolitikken etter plan- og bygningsloven, samt parkeringspolitikken. Dette er viktig fordi parkering er en av de viktigste faktorene for å påvirke transportmiddelfordeling og transportvekst. Kommunene må dessuten gi lokal tilslutning til bompengeneinnkreving og vegprising.

I tillegg til de definerte oppgavene hver aktør har, finnes det ulike beslutningsarenaer hvor aktørene i noe varierende grad har mulighet til å fremme synspunkt, argumentere for sine prioriteringer og forme kollektivtransportpolitikken.

Beslutningsprosessen rundt de fleste bypakkene starter gjennom en Konsepvalgtutredning (KVU), som er en utredning i tidlig fase for store prosjekter hvor transportbehov og andre samfunnsbehov blir analysert og vurdert med hensyn til ulike prinsipielle måter å løse behovene på (konsepter). Ved utarbeidelse av KVU vektlegges en åpen prosess med bred deltagelse fra kommuner, fylkeskommuner, næringsliv og ulike interesseorganisasjoner. KVU'ene underlegges en ekstern kvalitetssikring (KS1), som Samferdselsdepartementet har ansvaret for. Beslutning om valg av konsept og oppstart av planarbeid blir deretter gjort av regjeringen.

Nasjonal Transportplan (NTP) presenterer hovedtrekkene i transportpolitikken, og legger grunnlaget for politiske vurderinger og prioriteringer med hensyn til effektiv virkemiddelbruk og styrking av samspillet mellom transportformene. Planen utarbeides av transportetatene, og sendes deretter på høring til fylkeskommunene og de største byene. Deretter behandles planforslaget av Samferdselsdepartementet, før Regjeringen legger sitt forslag fram for Stortinget.

### 1.3 Metode, datagrunnlag og avgrensinger

Formålet med prosjektet er å gi en helhetlig vurdering og drøfting av innholdet i, erfaringer med, og mulige sammensetninger av ulike finansieringsformer for kollektivtransport.

Når vi vurderer og drøfter innholdet i, og erfaringer med, eksisterende finansieringspakker i ulike norske byer, får dette trekk av en sammenliknende analyse. Det er flere problemer knyttet til en slik sammenlikning. For det første er byene som studeres relativt ulike, både i befolkningsstørrelse, ressurser og investeringsbehov. Samtidig har de valgt til dels ulike løsninger. Dette betyr at det kan være vanskelig å skille ut hvilke effekter av en finansieringspakke som skyldes finansieringsformen i seg selv, og hvilke effekter som skyldes bakenforliggende

forhold ved den enkelte by. For det andre er de ulike bypakkene i ulike faser; noen har nettopp startet opp, mens andre er i sluttfasen. Dette betyr at effektene av dem i noen tilfeller kan bygge på ex post observasjoner, mens man i andre tilfeller må basere seg på ex ante vurderinger. Dette medfører at vi må være forsiktige med å finregne på effekter, og heller peke på generelle tendenser.

Den internasjonale erfaringsgjennomgangen er gjort i form av en "screening" av aktuelle investeringspakker, for å identifisere dem som har størst potensial med hensyn til å ha relevans for norske byer. En slik metode syntes nødvendig for å justere informasjonsmengden til et håndterbart nivå, men innebærer en risiko for å overse viktig informasjon. Vi har forsøkt å avhjelpe dette problemet gjennom kommunikasjon med prosjektets referansegruppe.

For å belyse prosjektets ulike problemstillinger har vi i første rekke benyttet offentlige dokumenter, intervjuer basert på faste spørsmål med åpne svar-kategorier og sekundærlitteratur.

De offentlige dokumentene inkluderer Konseptvalgutredninger (KVU'er), kollektivplaner/transportplaner mv. for den enkelte by, og Stortingsmeldinger og Stortingsproposisjoner. Disse kildene har vært nyttig bakgrunnsinformasjon om valgte finansieringsløsninger i den enkelte by.

Sekundærlitteratur har vært en viktig kilde for framstillingen av prinsipielle og faglige betraktninger rundt ulike modellens overførbarhet, samt gjennomgangen av internasjonale erfaringer. Denne kilden omfatter akademisk litteratur og temautgivelser fra internasjonale organisasjoner som EU, OECD/International Transport Forum, samt databaser over casestudier som EU- prosjektene CIVITAS og ELTIS. Diskusjonene av hvilke elementer som er overførbare til kollektivsatsinger i en norsk storbykontekst har også nytt godt av analyser i EU-prosjektet OPTIC (Optimal policies in transport in combination). Dette prosjektet utvikler forbedrede metoder for politikkutforming for tiltakspakker på transportområdet, og har vært ledet av TØI.

Vi gjennomførte intervjuer med administrative ledere og medarbeidere på kommunalt og fylkeskommunalt nivå i de fem byene, samt sentrale aktører i statsforvaltningen. Intervjuene ble gjennomført våren 2011. Totalt ble 14 intervjuer, med 24 personer, gjennomført. Vi valgte ut ledelsespersoner som ut fra sin organisatoriske plassering og erfaringsbakgrunn har bred kjennskap til sitt organs overordnede strategi og samhandling med andre aktører. En oversikt over informantene finnes i vedlegg 1.

Intervjuene var strukturert rundt en spørsmålsguide, men vi overlot relativt fritt til informantene å kommentere rundt de enkelte punktene. Det ble gjort justeringer fra intervju til intervju med hensyn til den enkeltes posisjon. Vi gjorde fortløpende notater under intervjuene. Det ble ikke brukt båndopptager, siden vi i tidligere prosjekt har erfart at dette gjør informantene mindre komfortable med å snakke fritt. Direkte sitater er derfor ikke benyttet i denne rapporten. Hvert intervju var av 1-2 timers varighet.

Vi har undervegs i prosjektet hatt møter med, og mottatt innspill fra, en referansegruppe nedsatt av oppdragsgiver, bestående av representanter fra hver av byene i denne studien. 30. august 2011 ble det arrangert et seminar, for å presentere foreløpige resultater fra prosjektet og motta innspill på utkast til de tre finansieringsmodellene.

## **1.4 Gangen i rapporten**

Kapittel 2 presenterer og drøfter erfaringer med finansieringsløsningene som er tilgjengelige i dag, og ser på hvordan disse er satt sammen på ulike måter til bypakker i fem norske byer.

I kapittel 3 ser vi nærmere på internasjonale erfaringer med alternative ordninger for finansiering av kollektivtransporten, og i kapittel 4 ser vi nærmere på de prinsipielle mulighetene for å overføre disse ordningene til norske forhold.

I Kapittel 5 benytter vi lærdommen fra de tidligere fasene av prosjektet til å sette ulike finansieringsordninger sammen til tre alternative finansieringsmodeller.

I Kapittel 6 drøfter vi de tre modellene opp mot hverandre på bakgrunn av ulike effektivitetskriterier og trekker konklusjoner av analysen.

## 2 Erfaringer med dagens norske finansieringssystem

Hvordan kollektivtransport og transportinfrastruktur skal finansieres har vært gjenstand for debatt i en årrekke. Eksempelvis arrangerte Nordisk komité for transportforskning (NKTF) en større konferanse i 1986, for å drøfte utfordringer og muligheter, og sammenfatte nordiske og internasjonale erfaringer med ulike finansieringsformer (NKTF, 1986). Videre på 1990-tallet ble det produsert mange utredninger og forskningsprosjekter knyttet til finansiering av transportinfrastruktur<sup>2</sup>. I løpet av denne perioden har det foregått en dreining i den norske debatten; fra en situasjon der stramme offentlige budsjettammer var den viktigste utfordringen, til en situasjon hvor spørsmålet om effektiv finansiering er blitt mer sentralt.

Samtidig som den teoretiske debatten har pågått og endret seg, har også de faktiske og praktiske rammebetingelsene for finansiering av kollektivtransport endret seg. Blant annet har flere offentlige tildelingsordninger blitt introdusert, og noen av disse er senere blitt avvirket<sup>3</sup>. Videre er regelverket for bruk av bompengemidler blitt endret, noe det blir nærmere redegjort for i avsnitt 2.1.4. Alternativ bruk av riksvegmidler, en ordning hvor midler kunne brukes alternativt i for eksempel kollektivtiltak, hvis det kunne dokumenteres at de alternative investeringene ga en bedre utnyttelse av ressursene enn direkte investeringer i vegnettet<sup>4</sup>, mistet sin relevans etter at forvaltningsreformen trådte i kraft.

På denne måten er ikke det norske finansieringssystemet for kollektivtransport noe gitt regime, men et knippe ordninger som er gjenstand for kontinuerlig evaluering, justering og endring.

I dette kapitlet blir finansieringsløsningene som er tilgjengelige i Norge i dag presentert og drøftet. Videre ser vi på hvordan finansieringsløsningene er satt sammen på ulike måter til bypakker i byene Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger og Grenland. Gjennomgangen oppsummerer synspunkt fra informantene, og det er status på intervjuutidspunktet (altså våren 2011, jfr. kapittel 1.3) som hovedsakelig fremstilles.

Mens finansieringssystemet som er etablert på nasjonalt plan gir et felles rammeverk av formelle prosedyrer og juridiske rammer, har kollektivpakkene i

---

<sup>2</sup> Se for eksempel Jones m fl 1996; PTRC 1992, 1997 og 1999; UK Highways Agency 1997; UK National Audit Office 1998; Bruzelius 2000; Arthur Andersen 2000.

<sup>3</sup> Eksempler på tidligere tildelingsordninger er Forsøksordningen med alternativ forvaltningsorganisering av transportsystemet i større byområder, som ble fremmet gjennom St.meld. nr. 46 (1999-2000) om Nasjonal transportplan 2002-11. Ordningen ble innført i 2004, og avvirket i 2007 og 2009. Siste runde av "Tilskudd til utvikling av rasjonell og miljøvennlig transport" ble gjennomført i perioden 1996-2000. Ordningen med Storbymidler ble opprettet i 1991, og avvirket som egne midler i 1997.

<sup>4</sup> Se (St.meld. nr. 37 (1996-97) side 70-71.

den enkelte by ulike grader av statlig medfinansiering, forskjellige former for brukerbetaling, og er et resultat av ulike politiske konstellasjoner og initiativ fra ulike hold.

## 2.1 Norske finansieringsløsninger

De ulike finansieringsordninger knyttet til infrastruktur for lokal kollektivtransport gjelder både innenfor og utenfor statens ansvarsområde. I det følgende vil vi begynne med å gjøre rede for offentlige tildelingsordninger, deretter vil vi se på offentlige tilskudd, brukerbetaling og til slutt låneopptak. Gjennomgangen av hver løsning vil inkludere en drøfting av erfaringer med de ulike løsningene, blant annet basert på intervjuene som er gjennomført i prosjektet.

### 2.1.1 Fylkeskommunale tilskudd til kollektivtrafikken

Fylkeskommunen bevilger midler til investeringer i kollektivtrafikken. Bevilgningene er en andel av fylkeskommunenes totale inntekter, som inkluderer frie inntekter og øremerkede midler. Fylkeskommunenes frie inntekter består av statlige rammetilskudd og fylkeskommunale skatteinntekter. Fordelingen mellom statlige rammetilskudd og skatteinntekter varierer fra ett fylke til et annet. I eksempelvis Oslo og Akershus utgjør skatteinntektene godt over halvparten av fylkeskommunenes frie inntekter, mens skatteinntektene i fylker som Sogn og Fjordane og Nordland utgjør drøye 25 prosent av de totale inntektene<sup>5</sup>. Fylkeskommunene disponerer de frie inntektene fritt, uten andre føringer fra staten enn gjeldende lover og regler.

#### Statens rammetilskudd til fylkeskommunene

Størrelsen på det samlede rammetilskuddet til fylkeskommunene blir avgjort av Stortinget under behandlingen av statsbudsjettet. Bevilgningene blir utstedt av Kommunal- og regionaldepartementet. Rammetilskuddet til fylkeskommunene for 2011 ble bevilget over tre poster på kap. 572 i statsbudsjettet; post 60 Innbyggertilskudd, post 62 Nord-Norge-tilskudd og post 64 Skjønnstilskudd. Totalt for 2011 er det budsjettet med 26, 8 mrd NOK i fylkeskommunale rammetilskudd (Kommunal- og regionaldepartementet, 2011:89).

Innbyggertilskuddet utgjør den klart største posten av dette tilskuddet, og fordeles som et likt beløp per innbygger til alle fylkeskommuner. Tilskuddet blir deretter justert for hver enkelt fylkeskommune etter følgende faktorer:

- *Utgiftsutjevning basert på kostnadsnøkler for fylkeskommunene.* I kostandsnøkler inngår faktorer som befolkningens alder, fylkeskommunens areal, en storbyfaktor, samt kostnader til veg.
- *Skatteutjevning på grunnlag av skatteinntekter.* Ordningen skal utjevne forskjeller mellom fylkeskommunenes skatteinntekter. Fylkeskommuner med skatteinntekter under 120 pst. av landsgjennomsnittet får kompensert

---

<sup>5</sup> Fylkesvise fordelinger av rammetilskudd og anslåtte skatteinntekter er tilgjengelig på [http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/kampanjer/grontheft/frieinntekter\\_2011.html?id=619786](http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/kampanjer/grontheft/frieinntekter_2011.html?id=619786)



90 pst. av differansen mellom egen skatt og referansenivået på 120 pst. Skatteutjevningen finansieres ved et likt trekk per innbygger for alle fylkeskommunene.

- *Inntektsgarantiordningen (INGAR)*. Ordningen sikrer fylkeskommunene mot brå fall i rammetilskuddet fra et år til det neste. Ingen fylkeskommuner skal ha en beregnet vekst i rammetilskuddet fra et år til det neste som er lavere enn kr 100 under beregnet vekst på landsbasis i kroner per innbygger (før finansiering av selve inntektsgarantiordningen).
- *Korreksjonsordning for elever i statlige og private skoler*

### Fylkeskommunale skatter

Stortinget fastsetter hvert år maksimumssatser for skatt av inntekt til fylkeskommunene. På bakgrunn av de vedtatte maksimumssatsene vedtar deretter Fylkestinget satsene for inntektsskatt i det enkelte fylke, i forbindelse med budsjettbehandlingen. Den fylkeskommunale inntektsskatten for personlige skattytere og dødsbo er for tiden maksimum 2,65 pst<sup>6</sup>. Fylkeskommunene i denne studien har satt fylkeskommunal inntektsskatt lik statlig maksimumssats.

### Utvikling i frie inntekter

Furu (2011) har sett på utviklingen i fylkeskommunenes frie inntekter, fra 2004 til i dag. Gjennomgangen viser at fylkeskommunenes frie inntekter, basert på en oppgavekorrigert utregning, har økt med 39 prosent fra 2004 til 2011. Endringene det enkelte år er gjengitt i tabellen nedenfor.

*Tabell 2.1: Oppgavekorrigert årlig endring i fylkeskommunenes frie inntekter. Kilde: Furu 2011.*

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Endring per år (oppgavekorrigert)		5,7 %	4,0 %	3,5 %	4,7 %	6,3 %	6,8 %	<b>2,9 %</b>
F-kommunenes frie inntekter 1000 kr Stipulert	27 752	29 334	30 507	31 575	33 059	35 142	37 531	38 620
Frie inntekter indeks 2004 = 100	100,0	105,7	109,9	113,8	119,1	126,6	135,2	139,2

Beregningen i 2011 er gjort på bakgrunn av statsbudsjettet for 2011.

<sup>6</sup> Basert på utregning av SSBs skatteregnskapsstatistikk: <http://www.ssb.no/skatteregn/tab-2011-08-18-02.html>

### Erfaringer med fylkeskommunale overføringer

Det er gjennomført mange utredninger om hva som er optimalt tilskuddsnivå for kollektivtransporten, men det finnes ingen standardsvar på hva som er et optimalt nivå<sup>7</sup>. Faktorer som påvirker nivået inkluderer organisering, kontraktsregime og kollektivtransportmiddel. Det er gjort noen forsøk på å beregne optimale tilskudd i norske byer, som viser at dagens nivåer kan forsvares, men at optimalt tilskuddsnivå varierer med hva man gjør på andre politikkområder, som prising av bilbruk, parkeringstilbud og infrastruktur.

De fylkeskommunale tilskuddene til kollektivtransporten har vært økende de senere årene. Furu (2011) anslår at andelen frie inntekter, inkludert statlige tilskudd, som blir bevilget til kollektivtransport, har økt fra knappe 15 prosent i 2004 til 19,5 prosent i 2009.

*Informantene i staten* understreket at de ikke hadde førstehånds kjennskap til hvordan de fylkeskommunale overføringene ble foretatt, noe som var naturlig ut i fra den organisatoriske ansvarsdelingen som er valgt. De anså imidlertid ikke at en økning i de generelle rammevilkårene automatisk ville løse problemene innenfor kollektivtransporten, siden det er mange andre saker på fylkeskommunenes område som også har et stort behov for midler.

Forutsigbarhet i de årlige overføringene ble ikke sett på som noe stort problem blant informantene i staten. De henviste i denne sammenheng til at bypakkene inneholder langsiktige finansieringsplaner. Samtidig fortalte en av informantene at raske prisstigninger forårsaket av markedsendringer kan skape problemer, siden rammene ikke nødvendigvis blir endret tilsvarende.

*Informantene i kommune og fylkeskommune* uttrykte under intervjuene at størrelsen på de fylkeskommunale midlene som bevilges til investeringer i kollektivtransport naturlig nok er resultat av politiske prioriteringer og dragkamp mellom de ulike ansvarsområdene fylkeskommunen har. Så godt som alle informanter opplevde samtidig at det fantes en betydelig uttrykt politisk vilje til å satse på kollektivtransport i deres by.

Siden investeringsprosjektene og utgiftene til kollektivtransport er blitt programfestet i de ulike bypakkene, opplevde informantene at størrelsen på de årlige fylkeskommunale bevilgningene var relativt forutsigbare. Å kople generelle "pakkemidler" inn i konkrete prosjekter kunne imidlertid være en komplisert prosess, som innebar å etablere enighet mellom flere aktører. Denne problematikken gjaldt imidlertid ikke bare for fylkeskommunale overføringer, den kunne like godt gjelde andre midler som kom inn til kollektivtransporten, for eksempel bompenger.

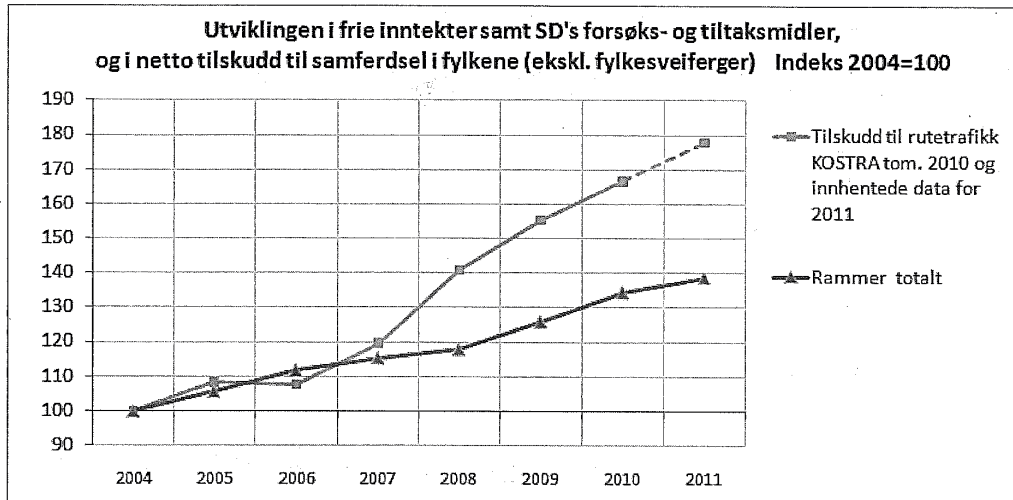
En rekke informanter ga uttrykk for at de fylkeskommunale tilskuddene var for små, og at utviklingen i fylkeskommunenes frie inntekter ikke sto i forhold til den kostnadsøkningen de opplevde innenfor kollektivtransporten.

Furu (2011:7) finner at det er en underfinansiering av kollektivtrafikken i fylkeskommunene, og at denne er betydelig og økende.

---

<sup>7</sup> Se blant annet Else 1985, Jansson 1979, Larsen 1993, Bekken og Norheim 2006.

Figuren under viser utviklingen i fylkeskommunenes frie inntekter, samt Samferdselsdepartementets forsøks- og tiltaksmidler, sammenliknet med netto tilskudd til samferdsel i fylkene. Vi ser at utgiftene øker mer enn frie inntekter og Samferdselsdepartementets forsøks- og tiltaksmidler.



Figur 2.1: Utvikling i fylkeskommunenes frie inntekter samt Samferdselsdepartementets forsøks- og tiltaksmidler, og netto tilskudd til samferdsel i fylkene. Kilde: Furu (2011)

Dette innebærer at fylkeskommunene de senere årene har prioritert tilskudd til kollektivtransporten stadig høyere opp mot andre fylkeskommunale målsetninger. Disse funnene kan i så måte sies å underbygge informantenes inntrykk av at det blir stadig vanskeligere å møte finansieringsbehovet innenfor kollektivtransporten gjennom fylkeskommunale overføringer.

### 2.1.2 Statlige tildelingsordninger

Norge har hatt og har flere offentlige tildelingsordninger til kollektivtransport. Ordningene har vært og er administrert av Samferdselsdepartementet. Ordninger som er avviklet omfatter

- Tilskudd til utvikling av rasjonell og miljøvennlig transport, siste runde 1996-2000
- Storbymidlene, 1991-97

I dag er de viktigste statlige tildelingsordningene

- Belønningsordningen, opprettet 2004, 431,1 mill NOK bevilget i 2011
- Bedre tilgjengelighet til kollektivtransport (BRA- programmet), opprettet 2006, 42 mill NOK bevilget i 2011
- Kollektivtransport i distriktene, opprettet 2007, 20 mill NOK bevilget i 2011

Tabellen nedenfor viser utviklingen i statlige tildelingsordninger til kollektivtransport, fra 2004 til i dag. Vi ser at de statlige bevilgningene har økt fra 75 mill NOK i 2004 til 513 mill NOK i 2011. Forsøk med alternativ forvaltningsorganisering innebar en ompostering av midler som tidligere inngikk i ramme-

tilskuddet til fylkeskommunen, og innebar således ikke statlige tilleggsmidler til kollektivtransporten.

Tabell 2.2: Statlige tilskudd til fylkeskommunal kollektivtransport. Kilde: Furu (2011)

mill.kr.	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Kap. 1330 post 60								
Belønningsordningen	75,0	115,0	150,0	107,0	161,7	323,4	332,8	431,1
Tilgjengelighetstiltak (BRA-programmet)	0,0	0,0	50,0	50,0	52,1	56,0	57,0	42,0
Kollektivtransport i distriktene	0,0	0,0	0,0	0,0	20,0	21,0	21,5	20,0
Samordning av best.transp. og TT-tjeneste	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	15,0	12,8	15,0
Nasj. reiseplanlegger og elektr. billettering	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	5,0	5,0	5,0
Tiltak (1330 post 60) til sammen	75,0	115,0	200,0	157,0	233,8	420,4	429,1	513,1
Forsøk (byforsøk og fylkesforsøk) (1320 post 60)	424,0	429,2	885,4	867,0	19,7	17,7	0,0	0,0
Sum Kap. 1320 post 60 og Kap. 1330 post 60	499,0	544,2	1 085,4	1 024,0	253,5	438,1	429,1	513,1

I dette prosjektet har vi ikke foretatt noen egen studie av finansiering av tilgjengelighetstiltak. Siden vi fokuserer på finansiering av kollektivtransport i byene, finner vi også at tildelingsordningen kollektivtransport i distriktene har liten relevans. I det følgende vil vi derfor konsentrere oss om Belønningsordningen.

### Belønningsordningen

Belønningsordningen ble innført i 2004, gjennom St.meld.nr. 26 (2001-2002) *Bedre kollektivtransport* og St.prp.nr.1 (2002-2003). Formålet med ordningen er å stimulere til å øke antallet kollektivreiser, på bekostning av reiser med privatbil. Ordningen belønner tiltak som kan dokumentere gode resultater.

Bevilgningene har økt betydelig fra 2004 til 2011, og regjeringen har som målsetting å doble 2009- nivået. I utgangspunktet ble det foretatt årlige bevilgninger, men fra 2009 ble det mulig for staten å inngå fireårige avtaler med byområdene. I 2010 ble det inngått tre fireårige avtaler; med Trondheim, Kristiansandsregionen og Buskerudbyen. I 2011 ble det inngått fireårig avtale med Bergen. Fire andre byer har også søkt om fireårige avtaler, men ikke fått søknadene innvilget.

### Erfaringer med Belønningsordningen

Nordheim mfl (2007) har gjennomført en evaluering av Belønningsordningen. Evalueringen konkluderte med at ordningen har gitt et lite, men positivt løft for kollektivtransporten i de involverte byene. Samtidig pekte rapporten på at tildelingskriteriene til dels kunne framstå som uklare og/eller uforutsigbare kriterier, og at søknadsprosessen var tidkrevende og byråkratisk. Flere av personene som deltok i undersøkelsen mente også at det var for liten oppmerksomhet rundt restriktive tiltak mot biltrafikk. Ordningen fikk også kritikk for å være for kortsiktig, noe som kan ha bidratt til at det ble åpnet for fireårige avtaler i 2009.

*Informantene i staten* understreket at hovedformålet med belønningsordningen ikke er at den skal finansiere kollektivtransporten, men fungere som et insentiv for byene til å satse på kollektivtransporten og iverksette restriktive tiltak mot biltrafikk. For Samferdselsdepartementet var det også viktig at Belønningsordningen

ga departementet noe innflytelse innenfor de tiltakene det har i sitt mandat. Hvis byene klarer å føre en mer restriktiv parkeringspolitikk og bygge tettere, så kan det bli billigere å lage et attraktivt kollektivsystem. Utfordringen ved ettårige tildelinger er at det blir vanskelig å sette inn større tiltak, som skal legge grunn for noen skikkelig grep, spesielt med hensyn til restriktive tiltak.

*Informantene i kommune og fylkeskommune* hadde til dels svært forskjellige synspunkt på belønningsordningen.

En rekke av disse informantene mente at kriteriene for hvordan midlene skal deles ut er uklare, og at anvendelsen av dem virker tilfeldig. Informanter i byer som hadde fått små eller ingen midler fra Belønningsordningen hadde liten forståelse for hvorfor deres søknad var blitt vurdert annerledes enn byer som hadde fått fireårige avtaler. Noen mente også at kommunikasjonen fra Departementets side var dårlig når de etterspurte presiseringer i begrunnelsene for vedtaket.

Flere informanter stilte også spørsmål ved hvorvidt ordningen er en belønningsordning eller en insentivordning. Å dele ut midler på bakgrunn av planlagte tiltak er ikke uproblematisk, mente disse informantene. Flere etterlyste en tettere oppfølging fra Departementets side med hensyn til hvordan byene brukte midlene de fikk, og om de faktisk klarte å sette planene sine ut i live. Informanter fra Bergen opplevde i denne forbindelse at avtalen om fireårige midler de inngikk med Departementet i 2011 var strengere enn de som ble inngått i 2010, men mente prinsipielt at dette var en god utvikling. Rapporteringssystemer for byene med hensyn til bruk av midler ble foreslått av noen informanter.

Enkelte informanter pekte også på at det var betydelige forskjeller byene i mellom i utgangspunktet, og at dette ikke ble reflektert i forhold til hvordan tildelingen foregikk. I den forbindelse ble det hevdet at for eksempel Trondheim hadde fått belønningsmidler for å gjennomføre tiltak som Bergen og Oslo hadde gjort for lenge siden. Dette gjaldt blant annet restriktive tiltak innenfor parkeringspolitikken.

Tidsbruk og administrasjon i forbindelse med søknaden ble også oppfattet som et problem av en del informanter, som betegnet denne som svært omfattende og ressurskrevende. Andre informanter syntes derimot ikke søknadsprosessene hadde vært spesielt arbeidskrevende, og at det var kjente og innarbeidede ting man rapporterte på. Noen opplevde også at de fikk en nyttig påminnelse om ting i søknadsprosessen, og at arbeidet fungerte som en dugnad der alle parter ble påminnet om hvordan de måtte se ting i sammenheng.

I flere byer ble belønningsmidlene sett på som helt marginale med hensyn til den totale potten som brukes på kollektivtransport. Kortsiktighet og usikkerhet i midlene ble også trukket fram av en rekke informanter, som mente at det var vanskelig å sette i gang langsiktige prosjekt basert på belønningsordningen. Også informanter i byer som hadde fireårig avtale snakket om usikkerhet; de opplevde at kollektivtilbudet ble rustet kraftig opp, og at det var usikkert hvordan byen ville være i stand til å opprettholde dette høye nivået når kontraktperioden for Belønningsordningen løp ut. En av forutsetningene i ordningen er nettopp at midlene ikke skal benyttes til varige driftsmidler, samtidig som det ofte er en kjensgjerning at økte investeringer innebærer økt behov for driftstilskudd dersom kollektivinvesteringene gir den forventede økningen i antall reisende.

Informantene trakk samtidig fram positive trekk ved belønningsordningen. Flere informanter betegnet ordningen som en ”fødselshjelp”, og mente at staten kunne være med på å påvirke prioriteringene som blir gjort. I den forbindelse fortalte en informant at det kunne være en fordel å ha staten som et ”ris bak speilet” når holdninger skal endres og restriktive tiltak settes i verk. En annen mente at ordningen ga økt fokus på miljøtiltak, og at den i kombinasjon med ekstra midler kunne bidra til at holdningene i befolkningen endrer seg.

### 2.1.3 Forvaltningsreformen og rentekompensasjonsordningen

Hovedformålet med forvaltningsreformen var at regionale myndigheter skulle få større innflytelse i transportpolitikken, og å skape bedre og mer samordnede transportløsninger. På bakgrunn av ansvarsoverføringen for øvrige riksveger og riksvegferjer ble fylkeskommunenes rammetilskudd økt med om lag 6,9 milliarder kroner fra 2010 (Kommunal- og regionaldepartementet 2009:39). Fylkesfordelingen av midler til drift og vedlikehold tok utgangspunkt i Statens vegvesens modell for beregning av midler til drift og vedlikehold, Motiv<sup>8</sup>. Fylkesfordelingen ble særlig gjort på bakgrunn av bindinger knyttet til allerede vedtatte investeringsprosjekter.

Det ble også innført en ordning med rentekompensasjon for transporttiltak i fylkeskommunene. Fylkene kan dermed søke om rentekompensasjon for samferdselstiltak de ønsker gjennomført. Alle fylker har valgt å benytte denne ordningen. Det ble bevilget 2 mrd NOK til ordningen i 2011, samme beløp som i 2010.

#### Erfaringer med forvaltningsreformen og rentekompensasjonsordningen

*Informantene i staten* hadde et generelt inntrykk av at reformen fungerte etter intensjonene. Mange viktige kollektivveger inn til byene er blitt et fylkeskommunalt ansvar, og gir fylkeskommunene mulighet til å planlegge helhetlig. I en rapport fra Maskinentreprenørenes Landsforening (MEF, 2010) blir det lagt til grunn at fylkene bruker mer penger på det fylkesvegnettet de har overtatt enn hva staten gjorde tidligere. Informantene i staten har samme inntrykk. Samtidig kan mye penger til veg bety at det blir mindre penger igjen til driftstilskudd til kollektivtransporten.

*Informantene fra kommune og fylkeskommune* opplevde generelt at forvaltningsreformen hadde gitt bedre mulighet til å se på transportpolitikken som en helhet, og forvalte fysisk infrastruktur ut fra en helhetlig tankegang. Dette økte også oppmerksomheten rundt kollektivtransporten, mente noen av informantene.

Flere av informantene påpekte dessuten økt frihet i finansieringen av kollektivtransport, som en følge av forvaltningsreformen. Den viktigste endringen i denne sammenheng var at dokumentasjonskrav i forbindelse med å bruke riksvegmidler alternativt var falt bort. Dette ble opplevd som en fordel.

---

<sup>8</sup> Behovet for midler til drift og vedlikehold ble ved bruk av denne modellen beregnet ut i fra blant annet veglengder, enhetspriser og tiltaksomfang.

Generelt opplevde imidlertid informantene ikke at forvaltningsreformen hadde bidratt med mer penger, verken til kollektivtransporten spesielt eller i fylkeskommunen generelt. En rekke informanter påpekte at vedlikeholdsetterslepet på vegnettet de hadde overtatt var stort. Samtidig opplevde de at deres fylkeskommune var opptatt av å vise at den tok det nye vegansvaret på alvor, og derfor var svært tilbakeholden med å bruke de ekstra pengene de hadde fått til fylkesvegnettet alternativt, for eksempel til investeringer i kollektivtransporten.

Informantene var noe delte i synet på rentekompensasjonsordningen. De fleste mente at dette var et greit initiativ, men at beløpene ordningen genererte var såpass små at den ikke hadde særlig betydning. Noen informanter mente at det var betenkelig at staten bidro til å øke låneopptaket i fylkeskommunen, og mente at ordningen var en slags "fattigmannstrøt". Videre fant noen informanter at ordningen bidro til å øke administrasjonsbyrden i fylkeskommunen ytterligere, mens andre ikke opplevde dette som noe stort problem.

#### 2.1.4 Øremerkede statlige midler

Øremerkede statlige midler til investeringer eller drift i kollektivtransporten benyttes i prinsippet ikke.

Unntak har imidlertid forekommet, spesielt i situasjoner der statlige utbygginger skaper nye transportknutepunkt. Ett eksempel er utbygging av trikkelinje til Rikshospitalet i Oslo, der staten dekket om lag 75 prosent av kostnadene, delvis gjennom storbymidler og delvis over Sosial- og helsedepartementets budsjett<sup>9</sup>.

##### Synspunkt på øremerkede midler

Siden informantene i liten grad hadde konkrete erfaringer med øremerkede statlige midler til kollektivtransport, ble betraktningene rundt denne finansieringsformen gjort på prinsipielt grunnlag.

*Informantene i staten* ga generelt uttrykk for at hvis staten skal øremerke midler, ønsker den samtidig kontroll med hvordan pengene brukes.

Disse informantene opplevde at det generelt var et stort press på staten for å komme med penger i egne ordninger. De mente at hvis man etablerte egne statlige finansieringsordninger for investeringer i kollektivtransporten, kunne det bli et problem at fylkeskommunene valgte dyre løsninger hvis det var lett å få statlige midler til disse. Bybane ble trukket fram som et eksempel; dette er gjerne dyrere enn bussløsninger, men ville kanskje bli foretrukket av flere byer hvis det var mulighet for statlige midler. En eventuell ordning med øremerkede midler må altså ikke favorisere bestemte løsninger, men være nøytral, med målsetning om å finansiere den beste løsningen. Generelt er det derfor et problem med øremerkede midler at det må tas stilling til hvor store de skal være og hvilke kriterier de skal gis etter.

Mange *informanter fra kommune og fylkeskommune* var skeptiske til at staten skulle øremerke midler til investeringer i kollektivtransporten, siden dette kunne

---

<sup>9</sup> Se [http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/Regjeringen-Bondevik-1/shd/Nyheter-og-pressemeldinger/1998/trikk\\_til\\_det\\_nye\\_rikshospitalet-2.html?id=239087](http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/Regjeringen-Bondevik-1/shd/Nyheter-og-pressemeldinger/1998/trikk_til_det_nye_rikshospitalet-2.html?id=239087)

rokke ved det ansvaret fylkeskommunen er gitt med hensyn til å foreta prioriteringer innenfor kollektivtransporten. Flere informanter betegnet en slik løsning som ”uheldig” eller ”et nederlag”. Mange informanter mente at løsningen i stedet måtte være å øke rammetilskuddene til fylkeskommunen.

Samtidig åpnet noen informanter for at øremerking kan være et nødvendig grep for å øke den statlige investeringsandelen, og få til store prosjekt. Dette gjaldt spesielt i ”skippertakssituasjoner”, hvor situasjonen er uholdbar, og store grep må til. Fornebubanen ble nevnt som et eksempel på dette. Videre lot det til at informantene fant dagens praksis med at staten bidrar i situasjoner hvor den selv er med på å skape pressområder, var en grei løsning. I den forbindelse fortalte en informant at i utbyggingen av nye A- hus sykehus var det usikkerhet med hensyn til hvor stort nedslagsfelt sykehuset skulle ha, og at man ut i fra erfaringene i etterkant burde ha stilt krav til øremerket finansiering fra staten til gode kollektivløsninger i dette prosjektet.

Flere informanter foreslo ulike mellomløsninger mellom øremerkede midler og generelle rammeoverføringer. En informant mente at det ville være mer uproblematisk å øremerke midler til drift av kollektivtransport enn til investering. En annen mente at rammeoverføringene kunne økes, med en sterk begrunnelse på fagfeltet kollektivtransport.

Flere av informantene i de største byene fremhevet at som storby hadde deres by behov for ekstraordinære midler for å møte dagens og fremtidens transportbehov. De etterlyste således en type ”storbymidler” til kollektivtransporten. Til sammenlikning ble det gjennom kommuneproposisjonen 2011 innført et eget storbytilskudd som omfatter de fire største byene; Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger (Kommunal- og regionaldepartementet 2010: 113). Storbytilskuddet blir imidlertid gitt til kommunene, og dermed bidrar ordningen i prinsippet ikke til finansiering av kollektivtransport, siden det er fylkeskommunen som har ansvar for dette. Det er imidlertid ingenting i veien for at ikke kommunene allerede i dag kan bidra med ekstrafinansiering av kollektivtransporten, altså tilskudd til kollektivdrift utover det som dekkes av fylkeskommunale midler, slik for eksempel tilfellet er i Kristiansand.

### 2.1.5 Brukerbetaling

#### Bompenger

Bom- og bropenger er en gammel og kjent betalingsordning i Norge (Sørli 2000), og det finnes i dag om lag 50 ulike bompengeprojekt i Norge. Bompengeneinnkreving på offentlig veg er hjemlet i veglovens § 27. Her går det fram at initiativet til bompengeneinnkrevingen skal være lokalt, og at det må eksistere lokal enighet i form av flertall. Videre skal alle bompengeprojekter på offentlig veg godkjennes av Stortinget. For at et bompengeprojekt skal kunne legges frem for Stortinget, skal plangrunnlaget være gjennomarbeidet, og bompengeperiodens lengde, ansvar for kostnadsoverskridelser, innkrevingsmetoder, finansiering, garantier, takster og bompengeaftaler være fastlagt. Bompengeprojekter på offentlig veg skal normalt omtales i NTP.

Prosessen foregår vanligvis slik at det først blir utarbeidet et planforslag og forslag til finansiering blant annet med beskrivelse av plassering av bomstasjonen,



takstsystem og takstnivå, deretter legges saken fram for lokalpolitiske myndigheter som egen sak. Kommunene og fylkeskommunen fatter så et forpliktende vedtak om finansieringsopplegg og om eventuelt garantiansvar. Når saken er ferdig behandlet lokalt, sender vegkontoret saken med sine anbefalinger til Vegdirektoratet. Vegdirektoratet vurderer om det er grunnlag for å fremme saken og forbereder saken for Samferdselsdepartementet, som fatter den endelige beslutningen av om saken skal fremmes for Stortinget. Når Stortinget har fattet endelig vedtak og gitt samtykke til bompengeneinnkreving, foreligger det hjemmel for å kreve inn bompenger.

Pengene drives inn av et bompengeselskap, som er en selvstendig juridisk enhet med rett til låneopptak. Driftskostnadene ved å drive inn bompenger har tradisjonelt ligget på 8-12 % (Welde og Amdal, 2007), men det er indikasjoner på at kostnadene har vært stigende de senere år, blant annet i Oslo. Det er derfor satt ned et utvalg som skal se på mulighetene for å effektivisere bompengeforvaltningen, og å etablere fylkeskommunale eller regionale bompengeselskap. Målet med effektiviseringen er å spare 50- 100 mill NOK<sup>10</sup>.

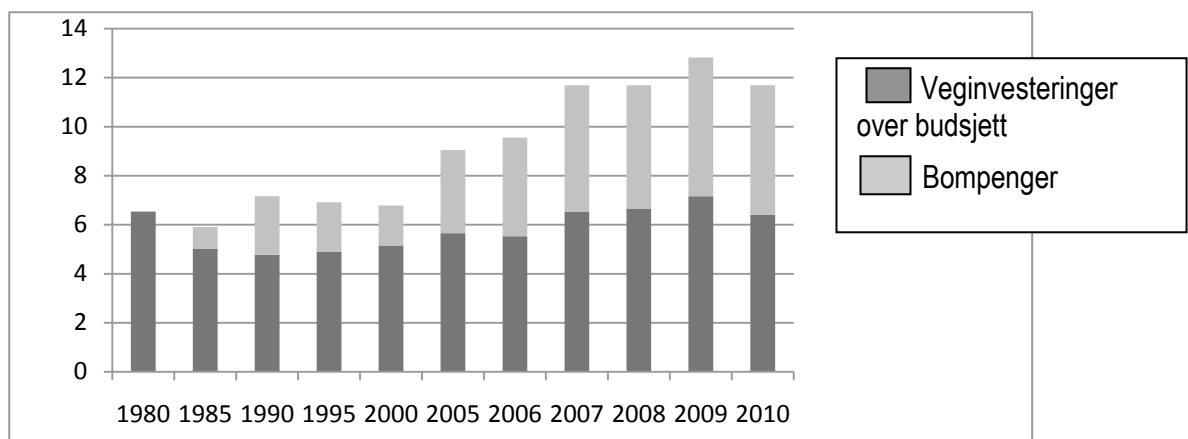
Bompenger kan brukes til investeringer i infrastruktur for kollektivtransport, og etter en lovendring i 2007 kan de også benyttes til drift av kollektivtransport. Oslo/Akershus var først ute til å benytte seg av denne muligheten, men flere av de andre byene er i gang med en prosess for å tilrettelegg for slik bruk.

### Erfaringer med bompenger

Det har vært gjennomført flere studier av norske erfaringer med bompenger, men disse har i første rekke knyttet seg til bompenger brukt til vegprosjekt. Ravlum m.fl. (2005) fant at bruk av bompenger endrer prosjektprioriteringene, og at andre vurderinger enn tradisjonelle nytte- kostnadsanalyser blir lagt til grunn i prosjektutvelgelsen. Det kunne også påvirke prioriteringene av veginvesteringer med hensyn til andre samfunnsformål. Lauridsen (2011) fant at den økningen som er kommet i midler til veginvesteringer de siste 30 årene, er kommet i form av bompengemidler. Dette er illustrert i figuren nedenfor.

---

<sup>10</sup> Arbeidsgruppens rapport er tilgjengelig på [http://www.regjeringen.no/pages/16055103/fylkeskom\\_reg\\_bompengeselskap\\_april2010.pdf](http://www.regjeringen.no/pages/16055103/fylkeskom_reg_bompengeselskap_april2010.pdf)



Figur 2.2: Årlige veginvesteringer over budsjett, og bompenger (2009-priser). Kilde: Lauridsen (2007)

Informantene i staten mente generelt at bompenger var en god finansieringsform. Bompenger var opprinnelig tenkt benyttet til ett spesielt prosjekt, men bypakker åpner for at bompenger kan benyttes annerledes. Bypakken skal lage et grunnlag for prioriteringene framover, og disse skal følges opp gjennom rapporterings-systemer, blant annet ved hjelp av Statens vegvesen.

Informantene mente prinsipielt at vegprising er bedre med hensyn til trafikk-regulering, men hadde samtidig forståelse for at det ofte var enklere politisk å fortsette med et bompengesystem. En av informantene opplevde at forskjellene mellom kjøprising og bompenger er i ferd med å bli visket bort. Dette blir blant annet illustrert gjennom ordningen i Trondheim, som har tidsdifferensiert bompenger til tross for at bompenger ikke skal ha trafikkregulering. Fremdeles er det imidlertid slik at bompenger har et takssystem som skal settes med hensyn til å finansiere et bestemt program. Vegprising kan derimot ha et takstsystem som fastsettes ut fra hensynet til å regulere trafikken.

Bakgrunnen for at bompenger nå også kan benyttes til drift av kollektivtransport var konkrete ønsker fremmet av Oslo og Akershus i forbindelse med Oslopakke 3. I utgangspunktet var bruk av trafikantbetaling til drift av kollektivtransport tenkt å gjelde for kjøprising, og en av informantene i Departementet mente at denne lovendringen kanskje innebar at ting var blitt gjort i litt feil rekkefølge. Samferdselsdepartementet stiller imidlertid krav til helhetlig plan (målsetting for hva man skal oppnå, krav til plangrunnlag, utredning og hvordan fylkes-kommunale og byvirkemidler kan benyttes sammen) og KVU for å få lov til å benytte bompenger til drift av kollektivtransport.

Informantene i kommune og fylkeskommune hadde generelt et pragmatisk syn på bompenger som finansieringsform, og mente at i dagens finansieringssystem er dette en svært viktig finansieringsform og en inntektskilde man ikke kommer utenom. De fleste informantene opplevde bompenger som en relativt forutsigbar inntekt, selv om enkelte byer hadde opplevd et visst inntektsfall i forbindelse med finanskrisen.

Samtidig kan bompenger være problematisk med hensyn til aksept politisk og i befolkningen. Det lot til at utfordringene med hensyn til aksept ble opplevd ulikt i ulike byer. Informantene trakk fram forhold som historien bak bompenger i den

enkelte by, politisk sammensetning i fylkeskommunen samt fordelingen mellom bilister og kollektivreisende som mulige forklaringsfaktorer på holdningene.

Det var ulike oppfatninger av hvorvidt det var mulig å øke bompengene ved å heve satsene i den enkelte by. I noen byer mente informantene at flere innkrevingspunkter snarere enn høyere takster var den beste løsningen. I en annen by mente flere informanter at det burde være et visst rom for å heve takstene, mens informantene i en tredje by opplevde at takstene hadde nådd et smertenivå, og at ytterligere heving ikke var politisk mulig. Dette viser at lokale tilpasninger kan være nødvendig for å kunne iverksette slike finansieringsformer.

Oslo benytter som tidligere nevnt bompengemidler til drift av kollektivtransport. De andre byene i studien har i ulik grad drøftet muligheten for og satt i gang prosesser for å gjennomføre dette. I to av byene har det vært foretatt drøftinger av denne løsningen, og tiltak var satt i gang for at dette skulle bli praksis i neste bypakke.

Informantene lot generelt ikke til å være bekymret over transaksjonskostnadene knyttet til innkreving av bompenger. Transaksjonskostnadene kunne imidlertid tenkes å øke hvis man innførte mer avanserte systemer for innkreving.

### Vegprising

Mulighet for vegprising ble hjemlet i 2001, da § 7a i Vegtrafikkloven slo fast at det kunne innføres vegprising i et nærmere fastsatt område. I motsetning til bompenger er formålet med vegprising å regulere trafikken. Inntektene fra vegprising skal fordeles likt mellom staten og lokale myndigheter, og øremerkes lokale transportformål. Så langt er vegprising ikke innført i noen norske byer.

*Informantene i staten* vurderte prinsipielt vegprising som en foretrukket løsning framfor bompenger. En informant uttalte at fordelene ved en slik løsning var åpenbare; den løste kø- og miljøproblemer, samtidig som den bidro med finansiering. De var imidlertid innforståtte med at det var vanskelig å få aksept for denne ordningen politisk.

*Informantene i kommune og fylkeskommune* var relativt samstemte i at vegprising ikke var politisk aktuelt i deres by. Noen informanter påpekte imidlertid at begrepsbruk er viktig, og at "vegprising" eller "køprising" er belastede begreper, mens nye begreper på en nesten tilsvarende ordning kanskje i større grad vil bli akseptert, slik tilfellet var i Trondheim.

## **2.1.6 Låneopptak**

Fylkeskommunene har mulighet til å ta opp lån for å finansiere investeringer. Tiltakene det tas opp lån til må være ført opp i årsbudsjettet<sup>11</sup>. Fylkeskommunene har også lånetilgang gjennom bompengeselskapene. Slike låneopptak vil gjøre det mulig å prosjektfinsiere enkeltprosjekter og på den måten gjøre gjennomføringen mer uavhengig av de årlige budsjettforslagene.

---

<sup>11</sup> Fylkeskommunenes låneadgang er regulert i kommunelovens Kapittel 9. <http://www.lovdato.no/all/tl-19920925-107-010.html>

Informantene så generelt ikke på lån i private banker som noen god løsning, siden pengene uansett må betales tilbake og rentekostnader løper. Lån hadde likevel blitt benyttet av flere av fylkeskommunene til ulike prosjekt, som vegbygging og skolebygg.

### 2.1.7 Oppsummering

I denne oppsummeringen vil vi på bakgrunn av erfaringsgjennomgangen peke på utfordringene som finnes i dagens norske finansieringsordning. Vi har forsøkt å peke på generelle problemer, som ikke nødvendigvis er knyttet til en enkelt finansieringsform.

- Underfinansiering. Et misforhold mellom ressurstilgang og ønskede prosjekt blir påpekt i alle byer. Vi så også at fylkeskommunens utgifter til samferdsel øker mer enn de frie inntektene og Samferdselsdepartementets forsøks- og tiltaksmidler.
- Politisk aksept. Samtidig som informantene opplever at politikerne i deres by generelt ønsker å satse på kollektivtransporten, ser vi at politisk aksept med hensyn til bompengeneinnkreving og ikke minst vegprising kan være problematisk.
- Ansvarsdeling. En prinsipiell utfordring ved dagens finansieringssystem er ansvarsdelingen mellom de ulike forvaltningsnivåene. Dette reflekteres både i hvordan de ulike aktørene vurderer sitt ansvar for å finansiere kollektivtransport, og i hvordan de ulike aktørene ønsker å ha kontroll over midlene som bevilges. Blant annet uttrykker de fleste informanter skepsis med hensyn til øremerkede midler for kollektivtransport, siden dette kan rokke ved dagens ansvarsdeling. Dragkamp med hensyn til prioritering av prosjekt, og å kople midlene inn i konkrete prosjekter, er også et uttrykk for at ansvarsdelingen kan gjøre det vanskelig å komme fram til en helhetlig kollektivtransportpolitikk.
- Usikkerhet/langsiktighet i midlene kan ikke betegnes som et stort problem på bakgrunn av denne erfaringsgjennomgangen. Usikkerhet ble imidlertid nevnt i forhold til Belønningsordningen og med hensyn til prisstigninger i det enkelte prosjekt.
- Administrasjons- og transaksjonskostnader ble nevnt blant annet i forbindelse med søknadsprosesser til belønningsordningen og rentekompensasjonsordning, samt i forbindelse med en eventuell tidsdifferensiering av bompengeneinnkreving. Vi vil allikevel ikke betegne dette som noe stort problem.
- Velges de gode prosjektene? Erfaringsgjennomgangen har i liten grad berørt dette spørsmålet, men det var et tema mange av informantene var opptatte av. I bunn og grunn handler jo ikke kollektivtransportpolitikk om å få så mye penger som mulig, men om å utvikle et best mulig system for kollektivtransporten. Belønningsordningen, som gir klare insentiver til å satse kollektivt og innføre restriktive tiltak, er selvfølgelig en mekanisme som skal styre prosjektutvelgelsen. Spørsmålet er hvor stor betydning den har. På samme måte var informantene i staten opptatte av at en statlig ordning med øremerkede midler ikke måtte resultere i at

fylkeskommunene ukritisk valgte dyre løsninger. Videre ville det være interessant å studere systematisk konsekvensene av knapp finansiering over tid, og hvordan dette påvirker utvelgelsen av tiltak og forholdet mellom investeringer og drift. En slik studie går imidlertid ut over dette prosjektets rammer.

- Får byene midler etter behov? På bakgrunn av erfaringsgjennomgangen ser det ikke ut til at det finnes mekanismer i finansieringssystemet som tilfredsstillende sikrer dette. Befolkningstall er en viktig faktor både med hensyn til størrelsen på fylkeskommunenes frie inntekter og potensialet for bompengainntekter. Befolkningstall er definitivt en avgjørende faktor med hensyn til hvilke behov en by har for å utvikle kollektivtransporten. Samtidig sier ikke befolkningstallet i dag mye om hvilken kollektivinfrastruktur som allerede ligger i byen, hvilke prioriteringer som tidligere er gjort eller hvilket vedlikeholdsetterslep som finnes.

Disse punktene er generelle, og oppleves i varierende grad som problemer i den enkelte by. Dette vil vi se nærmere på i neste del av kapittel to.

## 2.2 Kollektivpakker i fem norske byer

I det følgende blir erfaringer med finansieringsløsningene i kollektivpakkene i Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger og Grenland presentert.

Det er i denne rapporten ikke mulig, og antagelig heller ikke ønskelig, å gi noen fullstendig oversikt over bakgrunnen for og sammensetningen av kollektivpakkene i hver by. På bakgrunn av formålet med prosjektet finner vi det derfor riktig å konsentrere oss om hvilke utfordringer og muligheter byene har med hensyn til utformingen av kollektivtransporten. Dette blir blant annet indikert ved å se på størrelsen på markedet i byene og behovet for kollektivtransport. Videre ser vi på hvordan dagens finansieringspakker er kommet i stand, og vi peker på hvilke trekk ved dagens finansieringsordning som særlig blir fremhevet som relevante for utformingen av kollektivtransporttilbudet i den enkelte by.

### 2.2.1 Oslo

Investeringsplaner for kollektivtransporten i Oslo er nedfelt i Oslopakke 3, som inneholder prosjekt for veg-, kollektivtransport og jernbane i Oslo og Akershus i perioden 2008- 2027. Forslaget til Oslopakke 3 ble lagt fram våren 2006 av en politisk styringsgruppe med representanter fra Oslo kommune og Akershus Fylkeskommune, og vedtatt i bystyret i Oslo og fylkestinget i Akershus høsten 2006. Arbeidet organiseres i fireårige handlingsprogram; det tredje handlingsprogrammet ble lagt fram sommeren 2011<sup>12</sup>.

Oslopakke 3 er lagt frem for Stortinget i to trinn. St.prp. nr. 40 (2007–2008) *Om Oslopakke 3 trinn 1* omhandler primært bompengordningen. St.meld. nr. 17 (2008–2009) *Om Oslopakke 3 trinn 2*, formulerer rammer for prioritering av

---

<sup>12</sup> Se *Handlingsprogram 2012 – 2015 Oslopakke 3. Forslag fra Styringsgruppen for Oslopakke 3*. [http://www.vegvesen.no/\\_attachment/238065/binary/440530](http://www.vegvesen.no/_attachment/238065/binary/440530)

midlene, bl.a. et system for mål- og resultatstyring og hvordan gjennomføringen skal organiseres.

Det er etablert en styringsgruppe for Oslopakke 3, bestående av byråd for miljø og samferdsel i Oslo, fylkesordføreren i Akershus, jernbanedirektøren og vegdirektøren. Sistnevnte leder styringsgruppen. Hovedoppgaven for styringsgruppen er å legge til rette for god koordinering av Oslopakke 3-porteføljen.

### Hovedmål Oslopakke 3

- God fremkommelighet for alle trafikantgrupper
- Større andel av transport med kollektiv, til fots og på sykkel
- Et sikkert transportsystem
- Et attraktivt og universelt utformet kollektivsystem
- Redusere miljøproblemer og bidra til god by- og tettstedskvalitet

Prosessen rundt Oslopakke 3 har møtt kritikk fra flere hold. Blant annet mener Nilsen og Strand (2007) at pakken i liten grad er faglig fundert. Selvig (2007) finner at ulike partier alle har fått med "sine" prosjekter i pakken, slik at pakken i liten grad gjør et valg mellom ulike strategier. Verken de aktuelle fagmiljøene eller publikum var i noen særlig grad involvert i prosessen fram mot vedtaket til Styringsgruppen, hevder disse forfatterne.

Informantene i Oslo og Akershus betegnet pakken som en konsensusløsning, i den forstand at de ulike partene var enige om at man måtte være enige. Siden transportsystemet i området henger så sterkt sammen, er det nødvendig å få aktørene til å samles om en felles pakke. Samtidig er det ikke uten videre enkelt å få til en felles eierskap til hele systemet av prioriteringer, og det er en stor utfordring å få til felles fokus på utfordringer på tvers av fylkesgrensene. Selv om disse problemene ikke ble betegnet som løst, ble det uttalt at samarbeidet i styringsgruppen fungerte stadig bedre. Informantene erkjente videre at det var mye politikk i pakken, noe som nok hadde bidratt til at man hadde landet på "second best" løsninger i en del tilfeller. En storebror/lillebror problematikk mellom Oslo og Akershus ble omtalt fra begge ståsteder. I Oslo mente en person at når man som "storebror" hadde med seg "lillebror", var man nødt til å gi noe i prosjektprioriteringen. Dette var ikke nødvendigvis heldig med hensyn til prosjektprioriteringene, mente denne personen. En informant i Akershus snakket om betydningen av å se utbyggingsprosjekt i sammenheng, og nevnte ny Kolsåsbane<sup>13</sup> som et eksempel på at selv om helhetstankegang kan være vanskelig, er det mulig å få til samarbeid.

Den totale kostnaden for Oslopakke 3 ble i 2006 anslått til ca 54 milliarder 2006-kroner. Av dette skal ca. 20 milliarder gå til kollektivtransport. Av de fylkeskommunale/kommunale midlene som bevilges står Oslo kommune for 60 %, mens Akershus fylkeskommune står for 40 %. For perioden 2012- 2015 er det lagt opp til å bruke 14, 25 milliarder 2011- kr til veg- og kollektivtiltak. Av dette skal om lag 66 % gå til vegprosjekt, og om lag 33 % til kollektivprosjekt. Finansieringen er lagt opp på følgende måte:

<sup>13</sup> Kolsåsbanen er en T-bane strekning på 17,3 km som går fra Oslo sentrum til Kolsås i Bærum kommune (Akershus). Banen oppgraderes nå etappevis, og deler av sterkingen er derfor midlertidig stengt.

### Finansiering Oslopakke 3, 2012- 2015

- 73 % trafikantbetaling (bompenger + 75 øre fra hver kollektivreise)
- 14 % Statlige midler (Riksveg)
- 13 % Fylkeskommunale/ kommunale midler

Oslopakke 3 møtte tidlig kritikk for at kostnadsanslagene som var brukt var for optimistiske, blant annet i kvalitetssikringen av konseptvalgsutredningen gjennomført av Dovre og Transportøkonomisk institutt (2008). Det har vist seg at denne kritikken var berettiget, og sammen med sviktende inntekter fra bomringen som følge av finanskrisen har dette stilt Oslopakke 3 i en vanskelig økonomisk situasjon. Problemene er foreløpig løst ved endring av byggestart på prosjekter samt låneopptak gjennom bompengeselskapet Fjellinjen AS. Det blir anslått at det udekkede finansieringsbehovet for årene 2013–15 er på om lag 3,2 mrd. kroner. I tillegg vil det være nødvendig for å finansiere tilbakeføring av midlertidige omdisponeringer i 2012, noe som betyr at akkumulert gjeld for Oslopakke 3 ved utgangen av 2015 anslås til å være i om lag 5,4 mrd. kroner (Styringsgruppen Oslopakke 3, 2011:3).

Informantene var naturlig nok vel kjente med finansieringsproblemene Oslopakke 3 står overfor, og pekte dessuten på et betydelig vedlikeholdsetterslep i Oslo, som tiltakene i Oslopakke 3 ikke gir noen fullgod løsning på. Det foregikk stadig dragkamper med hensyn til prioritering av prosjekt, og med hensyn til å kople midlene inn i konkrete prosjekt. I en slik situasjon er det naturlig nok viktig å være bevisst i utvelgelsen av tiltak, ikke minst med hensyn til å ikke bygge mer og dyrere enn nødvendig.

Muligheter som det ble pekt på i Oslo med hensyn til å hente inn finansiering var for det første en høy kollektivandel; kollektivandelen i Oslo er i henhold til reisevaneundersøkelsen for 2009 på 25 %, og høyest i landet (Vågane mfl, 2011:27). En høy kollektivandel bidrar til høy aksept for å bruke midler på kollektivtransport. Samtidig kunne takstene på kollektivreiser økes, mente flere av informantene. En person mente dessuten at man kunne vurdere prisdifferensiering på kollektivreiser med hensyn til kostnadsbestemt rushtidstilbud. Videre mente flere av informantene at attraktiviteten på vegnettet i Oslo er høy, og at det dermed er potensial for å øke bompenginntektene. En kombinasjon av å heve takstene for bil og kollektiv ble sett på som en god løsning.

Opprettelsen av Ruter som et felles kollektivselskap for Oslo og Akershus i 2008 ble nevnt som positivt med hensyn til å få til en helhetlig planlegging av kollektivtransportsystemet i både Oslo og Akershus.

Som særskilte utfordringer pekte flere av informantene på at Oslo som storby og som hovedstad har andre utfordringer enn resten av landet, og derfor andre finansieringsbehov. Flere informanter mente på bakgrunn av dette at staten i en eller annen form burde bidra med ekstra midler til byen.

## 2.2.2 Bergen

Investeringsplaner for kollektivtransporten i Bergen er nedfelt i Bergensprogrammet for transport, byutvikling og miljø, som er et samarbeidsprosjekt



mellom Bergen kommune, Statens vegvesen og Hordaland fylkeskommune for å utvikle transportsystemet i Bergen i perioden 2002- 2015. Bergensprogrammet ble vedtatt gjennomført av Stortinget gjennom behandlingen av St.prp. nr. 76 (2001-2002) *Om delvis bompengefinansiering av Bergensprogrammet for transport, byutvikling og miljø*. Forut for dette hadde bystyret, i møte 27.11.2000, behandlet søknad til Stortinget om tillatelse til å kreve inn bompenge i perioden 2002 – 2011. Bompengereordningen er senere blitt revidert i 2005, gjennom St.prp. nr. 75 (2004-2005) *Om revidert bompengereordning for Bergensprogrammet*, og utvidet i 2010, St.prp. nr. 108 (2009–2010) *Utviding og finansiering av Bergensprogrammet*.

I juni 2011 ble Konseptvalgutredning (KVU) for transportsystemet i Bergensområdet ble lagt ut til offentlig høring<sup>14</sup>. Dette er en større regionspakke som skal definere det videre arbeidet med Bergens transportpolitikk.

Det er etablert et kontaktutvalg for Bergensprogrammet, bestående av politisk og administrativ ledelse, og en styringsgruppe, bestående av administrativ ledelse. Det finnes også en faglig koordineringsgruppe, som består av administrativt personell. Det er foreløpig lagt opp til at utbyggingen skal gjennomføres i fire byggetrinn. Trinn 1 er gjennomført, trinn 2 er planlagt fullført innen utgangen av 2013. Arbeidet organiseres i fireårige handlingsprogram for fylkesvegnettet; siste handlingsprogram ble lagt fram januar 2010<sup>15</sup>. Det utarbeides også årsmeldinger.

#### Hovedmål Bergensprogrammet

- Trafikkveksten skal dempes
- Byutviklingen skal gi mindre transportbehov
- Større del av trafikkveksten skal over på kollektivtrafikken
- De investeringer som er gjort i infrastruktur skal utnyttes bedre
- Miljøbelastningen fra trafikk skal reduseres
- Sentrum skal skjermes for uønsket trafikkpress
- Det skal etableres et sammenhengende gang- og sykkelveinett
- Det skal skje færre trafikkulykker
- Det skal etableres et tilstrekkelig finansieringsgrunnlag for tiltak

Bybane er den mest sentrale kollektivsatsingen i Bergensprogrammet. Satsingen på Bybane møtte i utgangspunktet betydelig kritikk, ikke minst fra Statens vegvesen, som mente at anvendelsen av midler til Bybane ikke ville gi bedre transporttilbud enn om de ble benyttet til vegbygging. En rapport fra TØI understøttet Statens vegvesens syn (Johansen og Larsen 2004), og det ble konkludert med at netto nytte av prosjektet var (enda) mer negativ enn tidligere forutsatt. Informantene i dette prosjektet mente imidlertid at satsingen på Bybane hadde gitt gode ringvirkninger i Bergen. Både politikerne og befolkningen i byen var blitt positive til videre satsing etter at første byggetrinn sto klart, mente disse informantene. Dette viser hvordan ”flaggskip” kan bidra til holdningsendringer.

<sup>14</sup> Se <http://www.vegvesen.no/attachment/236326/binary/438587>

<sup>15</sup> Se <http://www.hordaland.no/Global/samferdsel/Filer/HP.%20trykkefil%2024.%20januar%202010.pdf>



Bergensprogrammet for øvrig ble omtalt som et betydelig løft for kollektivtransporten, som illustrerte at politikerne hadde vilje til å satse kollektivt. Informantene mente at man hadde fått til mye gjennom programmet.

Selv om det i stor grad har vært lokal enighet om å satse kollektivt, har de ulike aktørene noe ulike visjoner for satsingen. Det kan se ut til at aktører i Hordaland fylkeskommune finner det enklere å se på en helhetlig utforming av kollektivtransporten i fylket, mens aktører i Bergen kommune i større grad ser kollektivtransporten i sammenheng med blant annet arealbruk. I planene for opprusting av Busstasjonen<sup>16</sup>, mente Bergen kommune at Hordaland fylkeskommune burde bidra med finansiering utover finansieringen som lå til sekkeposter i Bergensprogrammet. Hordaland fylkeskommune har derfor gått inn for at det bevilges 40 millioner på et tidligere tidspunkt enn det som opprinnelig var planlagt. Informantene i Bergen kommune opplevde heller ikke at de i tilstrekkelig grad hadde klart å påvirke arbeidet med den nylig fremlagte KVVU for transport-systemet i Bergensområdet tilstrekkelig. Noen informanter mente også at Statens vegvesen burde fungert som en større pådriver i arbeidet med Bergensprogrammet.

Totalt for perioden 2010- 2014 er kostnadene for Bergensprogrammet anslått til 4 milliarder 2010- kroner<sup>17</sup>. Av dette utgjør utbygging av Ringveg vest og Skansentunnelen om lag 37 %, utbygging av Bybanen om lag 25 %, og øvrige tiltak om lag 38 %. Hvis man inkluderer belønningsmidlene, som blant annet skal gå til å prosjektere byggetrinn 3, fordeler finansieringen seg slik:

#### Finansiering Bergensprogrammet, 2010-2014

- 60 % Trafikantbetaling (bompenger)
- 27 % Fylkeskommunale midler
- 13 % Belønningsordningen

Informantene opplevde at det fortsatt gjensto utfordringer når det gjaldt å hente finansiering til gode kollektivtiltak. I Bergensprogrammet er finansieringen for utbyggingens trinn tre og fire ikke på plass ennå, finansiering for byggetrinn 3 er under behandling. Flere informanter opplever at rammene i Bergensprogrammet verken er reelle eller tilstrekkelige.

Når det gjelder mulighet for å hente mer finansiering, så det ut til at informantene var relativt samstemte i at det i prinsippet er potensial for å øke takstene i bompengereinnkrevingen. Samtidig var flere usikre på i hvilken grad det vil være aksept for en slik løsning i befolkningen. Flere informanter opplevde i den sammenheng at Bergen tradisjonelt har vært en "bilby", som historisk sett ikke har satsset sterkt på kollektivtransport. De oppfattet det allikevel slik at denne trenden til en viss grad har snudd; noe som hadde kommet til uttrykk både gjennom byggingen av Bybanen og ved at næringslivet i Bergen har uttrykt at de er positive til kollektivtiltak. Hvordan man skulle videreføre og forsterke denne

<sup>16</sup> Busstasjonen i Bergen skal ombygges og oppgraderes. Prosjektet har en foreløpig kostnadsramme på 193 mill kroner.

<sup>17</sup> Se Handlingsprogrammet s. 43.

trenden var allikevel et dilemma, mente en informant; skal man ta sjansen på å etablere et godt tilbud, og satse på at kundene kommer? Å benytte bompenger til drift av kollektivtransport lot til å ha vært drøftet i relativt liten grad i Bergen. Bergen har for øvrig en kollektivandel på 15,9 %, noe som er nest høyest i landet (Vågane mfl, 2011). At informantene opplever at deres by tradisjonelt har satsset for mye på bil kan således også tolkes som et uttrykk for at informantene har høye ambisjoner på vegne av kollektivtransporten.

Som særskilte utfordringer pekte flere av informantene på at Bergen er en storby, og trenger ekstra midler fra staten som en konsekvens av dette. Noen informanter mente også at staten burde gå inn med en plan for skinnegående transport, og trakk parallellen til Oslo, som har en betydelig pendlertrafikk på den statlig finansierte jernbanen. Lav kapasitet til planlegging og prosjektering ble trukket fram som problematisk, og som en flaskehals i forhold til å få gjennomført prosjekt. I flere tilfeller hadde det stått penger på konto som man ikke hadde fått satt i gang med å bygge for, på grunn av for knapp bemanning hos Statens vegvesen.

### 2.2.3 Trondheim

Investeringsplaner for kollektivtransporten i Trondheim er nedfelt i Miljøpakken, som inneholder prosjekt for veg-, kollektiv-, miljø og sikkerhetstiltak i Trondheim i perioden 2008- 2025. Miljøpakken er et samarbeidsprosjekt mellom Trondheim kommune, Statens vegvesen og Sør- Trøndelag fylkeskommune, og ble vedtatt i bystyret i Trondheim kommune og fylkestinget i Sør- Trøndelag fylkeskommune våren 2008. Miljøpakken ble lagt fram for og vedtatt av Stortinget gjennom St.prp. nr. 85 (2008-2009) *Om delvis bompengefinansiering av trinn 1 av miljøpakke for transport i Trondheim.*

Det er etablert et kontaktutvalg bestående av politisk og administrativ ledelse, og et Arbeidsutvalg, bestående av administrativ ledelse. Det har vært gjennomført separate utredninger av store utbyggingsprosjekt som inngår i Miljøpakken, men ikke noen KVVU som omfatter alle tiltakene i pakken. Det er formulert to hovedmål for Miljøpakken:

### Hovedmål Miljøpakken

- CO2-utslippene fra transport skal reduseres med minst 20 %
- Andelen reiser med privatbil skal reduseres fra 58 % til 50 %
- Et helhetlig gang- og sykkelveinett skal på plass (800 mill kr)
- Framkommeligheten for kollektivtrafikken skal bedres med 25 %
- Alle nasjonale forskrifter for lokalt bymiljø skal ivaretas
- Antall personer som er plaget av trafikkstøy skal reduseres med 15 %
- 80 % av nye boliger innenfor eksisterende tettstedsstruktur, 60 % av arbeidsintensive arbeidsplasser innenfor "Kollektivbuen"
- Klimautslipp fra transport i egen virksomhet reduseres med 40 %
- Kommunen skal jobbe for at andre private og offentlige aktører gjennomfører tilsvarende tiltak
- Antall trafikkulykker skal reduseres med minst 20 %, med Nullvisjonen som rettesnor

Informantene opplevde at det hadde vært et nært samarbeid om Miljøpakken mellom både kommune, fylkeskommune og Statens vegvesen. Det ble påpekt at et spesielt trekk ved Miljøpakken, sammenliknet med andre norske byer, var at kommunen hadde vært en sterk pådriver i arbeidet, og har prosjektledelsen for Miljøpakken. Det kommunale engasjementet gjaldt både administrativt ansatte og politikere. Det hadde vært noe uenighet om sammensetningen av pakken, men alt i alt hadde samarbeidet fungert bra, og pakken hadde en bred politisk forankring.

Generelt uttrykte Miljøpakken en politisk vilje til å bruke restriktive tiltak, mente flere av informantene, og en vilje til å prioritere kollektivtransporten. Man kan på den måten argumentere for at fylkeskommunen bruker pengene fornuftig. Både Klimaforliket og Belønningsordningen ble nevnt som mulige motiverende faktorer bak viljen til å innføre restriktive tiltak.

Totalt for perioden 2008 – 2025 er kostnadene for Miljøpakken anslått til 7 milliarder kroner. Av dette utgjør Vegprosjekter 50 %, Kollektivdrift 15 %, og Miljø-, sikkerhets og kollektivtiltak 35 %. I kontraktsperioden for Belønningsordningen ser finansieringen slik ut<sup>18</sup>:

### Finansiering Miljøpakken, 2010- 2013

- 58,5 % Trafikantbetaling
- 18 % Belønningsordningen
- 15 % Statlige midler (NTP)
- 8,5 % Fylkeskommunale og kommunale midler

Den største finansieringsutfordringen i Trondheim var i henhold til informantene å sikre langsiktige midler til drift, som gjør det mulig å opprettholde dagens tilbuds nivå for kollektivtrafikken. Det er svært viktig å se drift og investering i sammenheng, mente de. Spesielt ble det uttrykt usikkerhet i forhold til hva som vil skje når kontraktsperioden for Belønningsordningen løper ut. Informantene i

<sup>18</sup> Beregningene er gjort på bakgrunn av informasjon på Miljøpakkens hjemmeside. <http://miljopakken.no/om-miljoepakken/okonomi>. Siden belønningsordningen er en fireårig avtale, har vi regnet finansieringskildene om til årlige snitt.

Trondheim ser ikke på finansieringsproblemene i byen som så store som informantene i Oslo og Bergen, men en del høye politiske ambisjoner finnes det ikke midler til.

Når det gjaldt mulighetene for å øke bompenginntektene, ble det vist til en lang og komplisert historikk bak dagens bompengordning. Trondheim har som eneste by innført et system for tidsdifferensiering av bompengetakster. Det har vært mange debatter rundt dette temaet, og det blir hevdet fra ulike hold at dagens ordning er urettferdig<sup>19</sup>. Dette gjør det vanskelig både å heve takstnivået, og å etablere nye bomstasjoner. Trondheim har en kollektivandel på 8,5 %, noe som er lavere enn både Bergen og Stavanger (Vågane mfl, 2011). Dette kan tyde på at byen tradisjonelt sett ikke har satset sterkt på kollektivtransport. Når det gjelder muligheten for å benytte inntekter fra bompengene til drift av kollektivtransport, har Trondheim lagt opp til å benytte dette i trinn to av Miljøpakken. Det gjenstår imidlertid noen tilleggsutredninger som skal belegge at innsatsen i hele pakkeperioden er egnet for å nå målene i pakken.

En aktuell problemstilling i Trondheim er konseptet superbuss<sup>20</sup>, som er blitt lansert i Miljøpakken. Foreløpig finnes det imidlertid ikke noen avklaring av hvordan man skal tolke superbussbegrepet i Trondheim; med hensyn til hva slags trase bussen skal ha, og hvor mye man skal optimalisere systemet. Informantene mente imidlertid at man uansett kunne gjøre gode tilpasninger med hensyn til holdeplasser og rutetilbud, noe som samlet sett ville gi et bedre fysisk tilbud til publikum enn det som finnes i dag. I likhet med Bergen opplevde også Trondheim at kapasiteten til planlegging og prosjektering var for lav, og at å gjennomføre planfasene av prosjekt tar lang tid.

#### 2.2.4 Stavanger/Nord- Jæren

Investeringsplaner for kollektivtransporten i Stavanger/Nord- Jæren er nedfelt i Nord- Jærenpakken, som inneholder prosjekt for veg, kollektiv, miljø og trafikksikkerhet i perioden 1999- 2015. Pakken omfatter også dobbeltspor på Jærbanen. Nord- Jæren pakken ble opprinnelig vedtatt av kommunene på Nord- Jæren og fylkestinget i Rogaland i 1997. Den ble deretter behandlet i Stortinget i St.prp. 14 (1999-2000) om *Delvis bompengefinansiering av prosjekter og tiltak på Nord-Jæren*. En revidert handlingsplan ble innarbeidet i NTP 2006-2015, og behandlet i Stortinget gjennom St.prp. nr. 1 (2005-2006).

I oktober 2009 ble *KVU for Transportsystemet på Jæren - med hovedvekt på byområdet* (Rogaland fylkeskommune 2009), lagt fram. KVU'en skal danne grunnlaget for en Jærenpakke 2, og ligger for tiden til behandling i Samferdselsdepartementet. Arbeidet med KVU'en har vært ledet av Rogaland

---

<sup>19</sup> Forfatterne av rapporten har ikke gått dypt inn i dette temaet, siden det strengt tatt ikke har noen særlig relevans for prosjektet. Så vidt vi forstår mener imidlertid en del av befolkningen øst i Trondheim at det er urimelig at de skal være med å betale for en veg de ikke får nytte av å kjøre på, siden det ikke blir bygget ny veg inn til byen østfra. En del av Trondheimsbeboerne som har fått bomstasjoner har uttalt at det er urettferdig at ikke alle skal betale. Enkelte av de som bor sør i Trondheim hevder at de har betalt så mye tidligere at de ikke bør betale nå.

<sup>20</sup> Superbuss er en betegnelse på høystandard bussløsninger, gjerne med eget kjørefelt.

fylkeskommune og ikke av Statens vegvesen, som ellers er vanlig for norske storbypakker.

Arbeidet med iverksettingen av bypakken på Nord- Jæren er organisert i en Administrativ koordineringsgruppe, en arbeidsgruppe og en politisk styringsgruppe. Den Administrative styringsgruppen består av Statens vegvesen, administrativt personell i de respektive kommunene samt fylkeskommunen og berørte statlige etater. I den politiske styringsgruppen sitter blant annet ordførere og opposisjonsledere. Det er utarbeidet en Statusrapport for perioden 1998 – 2010 (Statens vegvesen 2011), som viser progresjonen i arbeidet så langt<sup>21</sup>.

#### **Samfunnsmål transportsystemet på Jæren**

- Et effektivt og miljøvennlig transportsystem som betjener dagens og framtidig befolkning minst like godt som i dag
- På kort sikt er det et mål å bedre framkommeligheten i rushet med vekt på kollektivtransport.

På bakgrunn disse samfunnsmålene samt befolkningsbehov og prosjektutløsende behov er det utledet fem effektmål, som omfatter redusert vekst i biltrafikk, framkommelighet for sykkel, kollektivtransport og godstransport samt framkommelighet for bil utenfor det sentrale byområdet.

Informantene opplevde at det pågående arbeidet med Jærenpakke 2 hadde bred politisk forankring, noe som blant annet ble ivaretatt gjennom den politiske styringsgruppen. Det ble sett på som viktig at politikere er tidlig med i prosessen, med en bred sammensetting. Samarbeidet hadde fungert godt, både mellom fylkeskommunen, kommuner, Statens vegvesen og fylkesmannen. Generelt hadde pakken medført en tettere samhandling mellom kommunene, og selv småprosjekt var blitt gjennomført i nært samarbeid.

Det ble videre vektlagt at pakken hadde et bredt fokus, og at man forsøkte å se ting i sammenheng. Rutestrukturen ble bygget på bakgrunn av en overordnet fylkesplan, og det er gjort grep for å markedsføre kollektivtransport i fylket. At man har ett fylkeskommunalt foretak (Kolumbuss) som arbeider med rutetilbud og kollektivtrafikk ble også sett på som positivt med hensyn til en enhetlig tankegang. Endelig ble det trukket fram at man hadde forsøkt å se kollektivtransport i sammenheng med arealplanlegging. Alt i alt mente informantene at man hadde kommet fram til en god faglig balanse, og en fornuftig sammensetting av prosjekt.

Totalt for perioden 1998- 2008 ble det realisert prosjekter for ca. 5,3 milliarder kr. Av dette utgjorde vegprosjekter 40 %, dobbeltspor Jærbanen 25 % og øvrige tiltak, inkludert kollektiv, miljø og trafikksikkerhet, 35 %. Finansieringen var lagt opp på følgende måte<sup>22</sup>:

<sup>21</sup> Se <http://www.vegvesen.no/attachment/62584/binary/412339>

<sup>22</sup> Beregningene er gjort på bakgrunn av oppgitte tall for dagens pakke, i KVV for Nord- Jæren, s. 13.

### Finansiering Nord- Jærenpakken, 1998- 2008

- Bompenger 22 %
- Statlige midler 73 %
- Fylkeskommunale og kommunale midler 5 %

Det heter i strategiplanen for kollektivtrafikk i Rogaland (Rogaland fylkeskommune 2008:21) at det er stor forskjell mellom tilgjengelige økonomiske ressurser og det behovet som finnes for å kunne iverksette et offensivt og godt kollektivtilbud. Dette blir også bekreftet av informantene i dette prosjektet, som mener Stavanger mangler betydelige ressurser både til investeringer og drift av kollektivtransporten. Det er allerede gjort mye for å effektivisere kollektivtransporten, forteller en av informantene, i form av innføring av bruttoregime og optimalisering av ruteplan. Denne informanten ser derfor ikke noe vesentlig effektiviseringspotensial.

Samtidig opplever informantene at det er vanskelig å øke inntektene i vesentlig grad. I en undersøkelse som ser på holdninger til bomringen på Jæren (Nordtømme og Tretvik, 2009) er 49 % av befolkningen meget eller nokså negative til bomringen på Jæren (ibid.:17). Kollektivtransport er dessuten det tiltaket deltakerne i undersøkelsen er mest negative til å benytte bompengemidler til (ibid.:25). I det foreløpige arbeidet med Jæren pakke 2 har imidlertid politikerne i fylkeskommunen og kommuner gitt uttrykk for at de er positive til både flere innkrevingspunkter og økte takster for å øke finansieringsgrunnlaget.

Å benytte bompenger til drift av kollektivtransport har vært drøftet blant politikerne, men politikerne er i mot en slik ordning fordi de mener at den innebærer å bruke bompenger til kollektivtransport to ganger; først til å finansiere utbygging av kollektivprosjektene deretter til å drifte dem.

Til tross for problemene med å finne tilstrekkelig finansiering opplever informantene at det er vilje blant politikere til å bruke penger på kollektiv, og at man har en felles forståelse for utfordringer, strategier, målsettinger og virkemiddelbruk.

Generelt blir det påpekt at framkommeligheten for buss er dårlig, og at det trengs store investeringer for å gjøre kollektivtransporten konkurransedyktig. Et bedret tilbud og flere brukere vil muligens også bedre aksepten for å bruke penger på kollektivtransport. Stavanger hadde i 2009 en kollektivandel på 10,7 % (Vågane mfl 2011:27), og ligger således under Bergen, men over Trondheim. Samtidig må man jobbe videre for å etablere balanse i prioriteringene i forhold til trafikksikkerhet, sykkel, gange- og vegnett.

### 2.2.5 Skien/Grenland

Skien/Grenlandsområdet har per september 2011 ingen bypakke, men arbeidet med dette pågår. Det er utarbeidet en Konseptvalgutredning (KVU) for Grenland<sup>23</sup>, som ble sendt ut på høring i august 2010. Den politiske behandlingen av mulighetsstudien for første fase av KVU'en begynte i september 2011. I

<sup>23</sup> Se [http://www.vegvesen.no/\\_attachment/174448/binary/325876](http://www.vegvesen.no/_attachment/174448/binary/325876)

KVU'en blir det foreslått et kombinert konsept med tre utbyggingsfaser, som til sammen vil strekke seg fra 2015 til 2039. Det er enstemmighet i kommuner og fylkeskommune om det foreslåtte kombinerte konseptet.

I arbeidet med å etablere en bypakke er forumet "Bystrategi Grenland" etablert, bestående av Telemark fylkeskommune, kommunene Bamble, Porsgrunn, Skien og Siljan, samt Statens vegvesen og Jernbaneverket. Forumet tar for seg temaer innenfor arealbruk, bilbruk, kollektiv og gang/sykkel, og har etablert følgende mål:

#### Mål for Grenlandsområdet

- Grenland er innen 2020 et nasjonalt ledende byområde med 30 % reduksjon i klimautslipp fra transportsektoren.
- Transportutviklingen i Grenland er innen 2020 gjennomført i henhold til konseptet som velges i konseptvalgutredningen (KVU Grenland).
- Arealutviklingen i Grenland fram mot 2020 har en høy arealeffektivitet innenfor bybåndet, senterstrukturen og langs kollektivaksene.
- Gjennom samarbeidsarenaen i Grenland blir saker av regional betydning drøftet på tvers av kommune og etatsgrenser slik at gjennomføringskraften blir større lokalt og nasjonalt.

Informantene mente at opprettingen av dette forumet hadde bidratt til større fokus på kollektivtransporten, og lagt til rette for et godt samarbeid mellom de ulike partene. Det lot til å være relativt stor grad av enighet i arbeidet med å etablere en kollektivpakke, og kommunene var innstilte på å tilrettelegge for arealbruk. Samtidig opplevde informantene at prosessene tok tid, og at det ble brukt mye ressurser på å diskutere ulike alternativer. Ulike alternativer i forhold til areal og transport har vært drøftet i 20 år, det er på tide å fatte beslutninger, mente en informant.

Fase 1 i den foreliggende KVU'en er enstemmig vedtatt i alle kommuner samt fylkeskommunen. Med hensyn til valg av tiltak skulle en av informantene ønsket at man hadde fått til enda flere "grønne" tiltak. Blant annet hadde sykkel- og gangbroer i Skien sentrum blitt valgt vekk, og det var usikkert om det ville bli prioritert midler til å legge nye skinner i Skien sentrum og gjenåpne jernbanen i en form for "Bybaneløsning". En vegstrekning som opprinnelig var lagt til fase 2 var også blitt flyttet til fase 1, for å øke den politiske aksepten. I det store og hele mente allikevel informantene at politikerne var opptatte av å overholde sine forpliktelser innenfor kollektivtransporten.

Kostnadene for fase 1 i den foreliggende mulighetsstudien er anslått til 1,7 milliarder kroner, hvor 0,7 mrd går til to nye vegstrekninger mens 1 mrd går til diverse andre tiltak. Det foreligger foreløpig ikke noen konkret finansieringsplan; mulighetsstudien er et utgangspunkt for videre diskusjon. Statens vegvesen Region sør gjennomførte i 2006/2007 en mulighetsstudie for delvis brukerfinansiert utbygging av infrastrukturen i Grenland<sup>24</sup>. Studien konkluderte med at

<sup>24</sup> <http://www.frp.no/filestore/Mulighetsstudie.pdf>

en bomring med gjennomsnittstakst på 10 kr per passering ville innbringe 2,6 milliarder kroner i perioden 2012 – 2026. Det er forventet at bompengeinnkreving vil komme på plass i forbindelse med bypakken.

Informantene opplevde generelt at det var vanskelig å finne tilstrekkelig midler til gode tiltak innenfor kollektivtransporten. En sentral utfordring i denne sammenheng ble oppfattet å være befolkningens aksept for å bruke penger på kollektivtransport. Grenlandsområdet utmerker seg med lav kollektivandel; om lag 4,5 % (Vågane mfl, 2011). En forklaring på den lave kollektivandelen kan være at busstilbudet er lite konkurransedyktig, siden det ikke er etablert egne kollektivfelt. I tillegg hadde informantene en oppfatning av at bil ble sett på som et stort gode i byen, og at dette skapte en forventning om at inntekter fra en eventuell bompengeinnkreving burde gå til vegtiltak. På den annen side kunne fremkommelighetsproblemer i rushtiden være med på å skape forståelse for at det er nødvendig å foreta grep.

Det kan se ut til at Grenland har et effektiviseringspotensial i forhold til ressursbruken. Området benytter fremdeles et nettoregime for kjøp av kollektivtransport, og overgang til bruttoregime vil erfaringsmessig gi kostnadsbesparelser. Det har imidlertid vært gjort forsøk på å innføre bruttoregime i området, men disse har møtt betydelig motstand.

Generelt etterlyser informantene mer kompetanse og planleggingskapasitet; både innad i fylkeskommunen og hos sektoransvarlig (Statens vegvesen). Tilstrekkelig kompetanse er nødvendig for å ha et kollektivselskap og være gode bestillere, men det finnes få personer i fylkeskommunen som er godt inne i dette fagområdet. Samtidig blir initiativ og framdrift i planarbeidet etterlyst hos Statens vegvesen.

## 2.2.6 Oppsummering

Gjennomgangen av erfaringer med finansieringsløsningene i kollektivpakkene i Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger og Grenland viser at finansieringen av de ulike kollektivpakkene er lagt opp forskjellig. Dette er illustrert i tabellen nedenfor. I Grenland finnes det ikke noen avklart plan for finansiering av den fremtidige bypakken, og Grenland er derfor ikke tatt med i sammenlikningen.

Tabell. 2.3.: Sammensetning av finansieringen av storbypakker- ulike år

	Oslopakke 3	Bergens-programmet	Trondheim Miljøpakke	Nord-Jæren pakke
Fylkeskommune/kommune	13	27	8,5	5
Trafikantbetaling	73	60	58,5	22
Statlige midler - riksveg	14			
Statlige midler - belønningsordningen		13	18	
Statlige midler - NTP			15	
Statlige midler - uspesifisert				73
<b>Sum</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

En viktig forklaringsfaktor på forskjellene er sammensetningen av tiltakene i pakken. Størrelsen på statlige midler til riksveg avhenger av i hvilken grad riksvegmidler er inkludert i pakken. Størrelsen på fylkeskommunale midler



avhenger blant annet av tiltak på fylkesveg. Den høye andelen statlige midler i Nord- Jærenpakken henger sammen med byggingen av dobbelt jernbanespor.

Gjennomgangen har videre vist at det er både likheter og forskjeller i hvilke utfordringer og muligheter byene opplever. Viktige faktorer i denne sammenheng omfatter:

- Markedet for kollektivtransport er forskjellig. Dette er i utgangspunktet et velkjent forhold, men vi finner det allikevel riktig å minne om at byene har forskjellig størrelse på befolkning, og forskjellig andel kollektivreisende. Andelen kollektivreisene i byene i dette prosjektet varierer fra 25 % (Oslo) til 4,5 % (Grenland). Dette bidrar til at man kan stille spørsmål ved hvorvidt det er hensiktsmessig med et felles nasjonalt finansieringssystem.
- Byene oppfatter potensialet for å hente inn mer bompengemidler til kollektivtransporten forskjellig. Forskjellene i disse betraktningene knytter seg til flere forhold. Først og fremst ser det ut til å være ulike holdninger blant befolkningen i de ulike byene når det gjelder satsing på kollektivtransporten. Viljen til å satse på kollektivtransporten kan se ut til å øke jo høyere kollektivandelen er (Oslo), ved flaggskipprosjekter (Bybanen Bergen), eller ved en markant heving av det generelle tilbudet (Trondheim). Videre ser det ut til at byene har forskjellige tradisjoner for bilbruk; Bergen og Grenland ble karakterisert som ”bilbyer” av informantene i disse byene.
- Ingen byer opplever at det er mulig å øke de fylkeskommunale bevilgningene til kollektivtransporten vesentlig. I alle byer oppfatter informantene det slik at politikerne allerede prioriterer kollektivtransport høyt, noe som gjør at forbedringspotensialet på dette punktet blir lite.
- Bypakkene karakteriseres generelt som konsensusløsninger. I alle byer blir det fortalt om vilje til å samarbeide, og ønske om å få til gode løsninger på kollektivtransportens område, blant alle involverte parter. Samtidig har de ulike aktørene til dels ulike ønsker med hensyn til prioritering av tiltak, noe som fører til forhandlinger, og muligens et visst innslag av ”second best” løsninger. Det kan se ut til informanter i de byene som i størst grad forteller om konflikter, også i størst grad opplever løsningene som ”second best” (Oslo, Bergen).
- Problematikk i store byer. De største byene ser ut til å oppleve at de har ekstraordinære utfordringer med hensyn til å finne finansiering til kollektivtransporten, og etterlyser i den sammenheng ekstraordinære ”storbymidler”
- Problematikk i mellomstore byer. I den mellomstore byen i denne studien, Skien/Grenland, ser vi at arbeidet med å sette sammen en bypakke, så vel som arbeidet med å effektivisere organiseringen av kollektivtransporten, har kommet kortere enn i de store byene. Denne byen etterlyser også administrativ kompetanse til å utvikle kollektivtransporten. Uten å ha studert andre mellomstore byer inngående vil vi allikevel anta at det kan være vanskelig å samle tilstrekkelig kollektiv- og planleggingskompetanse i en mindre administrasjon.

## 3 Internasjonale erfaringer

### 3.1 Innledning

For å drive eller støtte kollektivtransport på en mest mulig effektiv måte, må en ha kjennskap til hvilke mekanismer som gjelder for virkemåten til investeringer og drift i kollektivtransporten. Det er klart at realisering av et godt kollektivtilbud, enten det går på veg eller bane, er en komplisert mekanisme der infrastruktur og drift ska samvirke.

I tillegg til norske erfaringer, som det er gjort rede for i kapittel 2, er det viktig å trekke på internasjonale erfaringer med alle de mulige ordninger for å drive og/eller støtte kollektivtransporten. Studien av internasjonale erfaringer omfatter finansieringsmekanismer, driftsformer og politiske mekanismer som gjør seg gjeldende. Hvilke ordninger virker etter hensikten, og hva virker ikke? Viktige momenter her er om det er konflikter mellom målene og om målene i det hele tatt kan oppnås. Et annet moment er om det kan bli konflikter mellom effektivitet og demokratisk styring. Dette kan f.eks. være tilfelle ved fristilling av offentlige selskaper innen kollektivtransport.

### 3.2 Markeds- og finansieringsmodeller – eksempler

Ulike tilskudds- og finansieringsordninger i Norge er gjennomgått i andre deler av dette prosjektet. De eksemplene vi skal trekke fram her, er hentet fra andre land. Disse eksemplene må selvfølgelig sees på bakgrunn av de norske erfaringene som foreligger. Den avsluttende vurderingen av de internasjonale eksemplene og sammenlikningen med tilsvarende norske erfaringer vil bli foretatt i et eget kapittel.

Vi prøver å trekke fram eksempler på enkelte finansieringsmodeller som har relevans for Norge. Utvalget er subjektivt slik at det sikkert finnes andre og minst like gode eksempler.

Gjennomgangen er ordnet tematisk slik at rene tilskuddsordninger kommer først, dernest kommer ulike låneordninger. Deretter finansiering via skatteordninger, og eiendomsutvikling av ulike slag. Til slutt vil ulike former for OPS (offentlig privat samarbeid) i kollektivtransporten bli gjennomgått.

#### 3.2.1 Tilskudd til drift

Svært mange av de modeller som finnes, går ut på en eller annen måte å dekke underskudd på driften. Utformingen av en ordning har stor betydning for virkningen på samfunnsøkonomisk effektivitet og andre målsettinger.

### Huvudmannamodellen

Vi tar utgangspunkt i den svenske Huvudmannaordningen. Dette er hovedmodellen i Sverige for støtte til lokal og regional kollektivtransport. Prinsippet er at hvert län (fylke) kjøper inn ikke selvbærende kollektivtransport ved hjelp av sin representant, "huvudmannen". En huvudman er i Sverige den øverste administrative myndighet med ansvar for et bestemt område innen forvaltningen, i dette tilfellet kollektivtransport. På norsk tilsvarer huvudmannen nærmest samferdselsjefen i fylkene. På vegne av landstinget bestyrer huvudmannen alle ulike ordninger med regulering av og støtte til kollektivtransporten innenfor länet og samarbeid med tilgrensende län.

Hovedprinsippet eller den såkalte grunnmodellen består i at landstinget (länets politiske forsamling) og kommunene betaler 50 % hver. Hver enkelt kommune betaler i forhold til det trafikkarbeidet som utføres innenfor kommunen, som regel beregnet ut fra rutetabellen. Det fins imidlertid tre hovedvarianter av modeller og en rekke undervarianter. Foruten felles ansvar, slik det er beskrevet ovenfor, kan også landstinget ha huvudmannskapet alene, eller så kan kommunen ha huvudmannskapet alene. Den siste modellen gjelder bare i det ene länet med bare en kommune, Gotland. Nesten alle län anvender varianter av grunnmodellen, men fordelingsnøkler for betaling og kriterienes utforming kan variere sterkt.

For å fordele kostnadene mellom kommuner har det med utgangspunkt i grunnmodellen blitt utviklet en rekke tilleggsmodeller som tar i bruk et stort antall parametre og ulike beregningsprinsipper. At det er så mange ulike modeller fører til at modellen fungerer svært ulikt fra län til län og til dels også fra kommune til kommune. Dette betyr også at subsidieringsgraden varierer svært mye mellom länene.

WSP Analys & Strategi, (WSP 2010) har gått gjennom og vurdert huvudmannamodellen med henblikk dens effektivitet og om den fører til oppfyllelse av samfunnets målsettinger med kollektivtransporten. De peker blant annet på at styrken i modellen blant annet er at det gir en tydelig forbindelse mellom de ressurser som kommune og landsting stiller til rådighet for kollektivtransporten og det tilbudet innbyggerne får. For den enkelte kommune er det en klar sammenheng mellom de tiltak som treffes med hensyn til framkommelighet, og verdiskaping i kommunen. Gjennom disse direkte forbindelsene blir det lettere å stille lokale politikere til ansvar for kollektivtransporten.

WSP peker på at det foruten de sterke sidene fins en del målkonflikter og andre utfordringer i måten Huvudmannamodellen(e) er ordnet på. En del hovedpunkter er:

- *Underskuddsfinansiering* kan føre til at underskuddet øker når antallet kollektivreisende øker. Det kan skje f eks når kapasiteten må økes og dette koster mer enn den marginale inntekten.
- *Målet om reduserte subsidier* er utbredt i sektoren. Dette kan lett komme i konflikt med målet om at bruken av kollektivtransport skal øke. Dersom frigjorte midler ved effektivisering trekks ut av sektoren i stedet for å stimulere til økt bruk av kollektivtransport, kan virkningen bli negativ i stedet for positiv.

- *Målet om en minstestandard* på kollektivtransporten innenfor en region og målet om øking i kollektivtransporten ut fra økonomiske og miljømessige grunner kan komme i konflikt. Krysssubsidiering fra de mest lønnsomme til de mest ulønnsomme linjene kan by på problemer med hensyn til å bruke midlene avsatt til kollektivtransport på mest mulig effektiv måte.
- *Kommunal innflytelse* og ansvar gir forutsetninger og incitament for samordning mellom kollektivtrafikken og andre områder, som bolig og næringspolitikk. Modeller der kommunene ikke har økonomisk interesse i kollektivtrafikken bør derfor unngås.
- *Regional innflytelse* gir forutsetninger for helhetsløsninger og samordning – så vel geografisk som mellom transportmåtene. Overføring av for mye ansvar til kommunene fører til at helhetstankegangen svekkes. På den andre siden kan modeller med delt ansvar for kollektivtransporten føre til mye tautrekking om ressursene mellom kommuner og landsting.
- *Effektivisering* kan stimuleres eller motvirkes ved ulike ordninger. En riktig arbeidsfordeling mellom landsting og kommune skaper forutsetninger for gevinster gjennom samordning og helhetsløsninger. Et regionalt ansvar stimulerer effektivitet der det er mye trafikk over kommunegrensene.
- *Det politiske ansvaret* kan være utydelig, og det påhviler de politiske organer å rydde opp og gjøre modellene så lite kompliserte og gjennomskinnelige som mulig. Mot det kan hevdes at på forhånd bestemte modeller gir mer forutsigbarhet.

En svakhet ved modellen er at det ofte kan være vanskelig å bli enige om hva som skal betraktes som lokal og hva som skal betraktes som regional transport. Ved regional transport er det naturlig at landstinget tar ansvar. Det er ikke tillatt i følge loven å dele opp ansvaret slik at hver eneste kommune i et län blir ansvarlig for sin del av kollektivtrafikken. I følge WSP er det likevel slik at utviklingen går i denne retningen.

Kommunene tar etter hvert i stor grad ansvar for den lokale trafikken innenfor kommunegrensene, mens länet tar ansvaret for den regionale trafikken. Det oppstår uformelle ”trafikuhuvudmän” på kommunalt nivå. Problemet kan da bli en mangel på helhetlig ansvar for den interkommunale og regionale trafikken. Kommunene kan bli for opptatt av sine egne nære behov slik at den regionale trafikken blir glemt av kommunene. Mangel på samarbeid og samordning av tilbudet kan da bli resultatet. I følge WSP har den regionale planleggingen lidd mest av dette. Grensene mellom kommunene har blitt forsterket, og suboptimalisering kan fort bli resultatet.

### Samfunnsøkonomisk effektivitet

De reisende vil gjerne ønske et samordnet takstsystem og at transporttilbudet skal være samordnet innenfor regionen. Man har sett ulempene ved dette, og flere offentlige utredninger har nå foreslått at kommunene skal innordne seg den regionale trafikuhuvudmannen slik at samordningen over kommunegrensene blir mer tilfredsstillende. Dette begrenser det kommunale selvstyret, men ved den såkalte Gävleborgsmodellen innføres samarbeidsorganer mellom kommunene

som sikrer koordinering av nærtrafikken på tvers av kommunegrensene. I denne modellen er det også slik at kostnadsansvaret for interkommunal trafikk ligger på landstinget, mens kommunene har ansvaret for den lokale trafikken. Et felles organ står for innkjøp av trafikk tjenester på vegne av landsting og kommuner. Til tross for noen reservasjoner ser WSP flest fordeler ved regional koordinering av lokaltransporten.

Sett i forhold til kravet om samfunnsøkonomisk effektivitet har vi sett at denne modellen noen ganger kan gi for lite incentiv til økt kollektivtrafikk. Det kan også hende at modellen stimulerer for lite til samarbeid og koordinering over kommunegrensene.

### Selvbærende kollektivtransport

Det er mulig å drive kollektivtransport kommersielt. Erfaringer fra Storbritannia og New Zealand viser dette. Normalsituasjonen for bussdrift i disse landene skal være at virksomheten drives uten tilskudd og med fri takstfastsetting. Også her kan det være slik at det gis tilskudd til rabatterte billetter. Det gis i Storbritannia tilskudd til kollektivtransporten i tynt befolkede områder. Av konkurransehensyn er samarbeid om takster og tidtabeller ulovlig i den ordinære situasjonen. London er unntatt fra dette. Bussdriften er her fortsatt regulert gjennom en egen lov for transport i London.

Avreguleringen har, som WSP (2010) påpeker, ikke ført til økning i kollektivtransporten, men derimot en kraftig nedgang i personkilometer i alle deler av Storbritannia unntatt i London, der bussdriften er regulert. Nedgangen i trafikken kan hovedsakelig forklares med høyere takster og manglende samarbeid om rutetabeller. Trafikkarbeidet har imidlertid økt, slik at belegget er lavere enn før. En positiv effekt er større innsats for å tilby attraktive ruter, blant annet flere direkte ruter.

I London har takstene vært regulerte, samtidig med at bomringen rundt sentrum i London har holdt biltrafikken nede. Et godt integrert rutenett har også vært av stor betydning. Både i London og resten av landet har produktiviteten økt sett i forhold til kjøretøykilometer.

Avreguleringen har hatt både fordeler og ulemper. En har fått et mer skreddersydd rutetilbud, men ikke mer direkte konkurranse på strekninger. Der det har vært direkte konkurranse har ofte en eller flere operatører gitt opp etter kort tid, slik at bare en operatør har stått igjen. Produktivitetsgevinsten har også vært begrenset siden den bare gjelder i forhold trafikkarbeidet.

Sett i forhold til målsetningen om høy kollektivandel er det tvilsomt om avregulering er veien å gå. Høye takster og et lite koordinert rutetilbud har trolig ført til et mindre antall reiser enn ønsket og forventet. I New Zealand, som har anvendt lignende modeller, har en også kunnet observere lav stabilitet i rutetilbudet og lav kundetilfredshet.

### Samfunnsøkonomisk effektivitet

Det er ikke det samme å si at det er *mulig* å drive bussdrift med priser og et ruteopplegg som gir overskudd som at det er *ønskelig* ut fra et ønske om

samfunnsøkonomisk effektivitet. Både stordriftsfordeler og eksterne virkninger av privatbiltrafikk vil i de fleste tilfeller føre til at det er samfunnsøkonomisk lønnsomt å støtte kollektivtransporten.

All busstransport bør neppe subsidieres. Mange regionale ruter og langdistanseruter bør kunne drives på kommersielle basis da gevinsten ved å subsidiere den oftest er så liten at det ikke er vel anvendte penger fra de offentlige budsjetter. Hovedkonklusjonen er imidlertid at selv bærende kollektivtransport ikke er å anbefale, da samfunnsøkonomisk optimal pris og transporttilbud normalt ikke gir lønnsomhet for en privat aktør.

### 3.2.2 Tilskudd til investering

Som oftest er det offentlige myndigheter på regionalt eller statlig nivå som er ansvarlig for investeringene i infrastruktur for kollektivtransporten. Dersom dette er på lokalt eller regionalt nivå, forventes det som oftest at staten kommer inn med investeringsstøtte.

Det fins en rekke eksempler fra utlandet på mer og mindre faste ordninger for statlig støtte til lokale nivåer for investeringer i kollektivtransport.

### 3.2.3 Lån

Det fins ulike ordninger for lånefinansiering av infrastruktur. Både kommuner og fylkeskommuner kan ta opp lån i private og statlige banker. Betingelsene er gjerne gode, siden de regnes sikre betalere. Med statlige garantier blir betingelsene gjerne enda bedre. Det som i mange tilfeller mangler er banker med transportinfrastruktur som sitt spesielle ansvarsområde. Det finnes imidlertid mange private långivere i OPS- prosjekt utenlands.

#### Offentlige banker

Den svenske Riksgälden (eg Riksgäldskontoret) er den svenske statens finansforvaltning og holder styr på den svenske statens innlån og utland samt pengeplasseringer. Lokale og regionale myndigheter, statlige forvaltningsenheter samt statlige og private foretak kan både låne penger og plassere penger hos Riksgälden.

Riksgälden framstår som en rent administrativ enhet under Finansdepartementet. Ved sin utlånspolitikk, blant annet ved å gi store lån til svensk bilindustri blir den likevel en sterk næringspolitisk aktør.

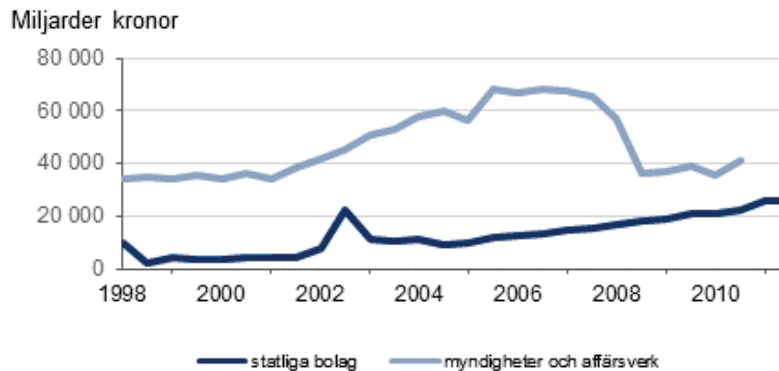
En stor del av lånene går til infrastrukturprosjekter innen transport. Det gis lån både til investeringer og byggelån i anleggstiden. Det kan også gis statlige garantier for lån. Det gis også lån til private banker.

Utlån som går til større infrastrukturprosjekter har økt de seneste årene. Utlån som går til statlige selskaper har økt jevnt og trutt. Dette går fram av figur 3.1 nedenfor.

Av store prosjekter som har mottatt lån fra Riksgälden, kan nevnes Øresundsforbindelsen, Arlandabanan og Bothniabanan. Trafikverkets

infrastrukturprosjekter kan også finansieres med lån fra Riksgälden. Også andre svenske offentlig eide banker yter denne typen lån, men de største prosjektene betjenes vanligvis av Riksgälden.

### Investeringslån till infrastrukturella projekt



Figur 3.1: Riksgäldens investeringslån till infrastrukturprojekter (Kilde: [www.riksgalden.se](http://www.riksgalden.se))

### Internasjonale banker

**Den nordiske Investeringsbank**, NIB, ble grunnlagt av de fem nordiske landene, Danmark, Finland, Island, Norge og Sverige. De baltiske landene Estland, Latvia og Litauen er fra og med 2005 også eiere av banken. NIB tilbyr langsiktige lån til konkurransedyktige vilkår. NIB kan bidra med finansiering både i og utenfor medlemslandene. Kundene er bedrifter og organisasjoner innenfor både offentlig og privat sektor. Formålet er å støtte næringsutvikling og miljøvern.

Banken har i særlig grad engasjert seg i prosjekter rundt Østersjøen og i Barentsregionen. Investeringer som bidrar til forbedringer av miljøet har særlig høy prioritet. Lånene kan gis til statlige organer direkte eller statlige foretak mot statlig garanti. Det samme gjelder enkeltkommuner og kommunale foretak. Også private foretak kan motta lån, med da ofte i samarbeid med offentlige virksomheter. Lån til OPS-prosjekter er en prioritert del av virksomheten.

Lånene som gis har lav rente, og er som oftest garantert av staten eller en annen offentlig myndighet i de enkelte landene. Lån gis ofte i samarbeid med private eller offentlige banker i søkerlandene. Det gis også i visse tilfeller garantier for lån.

Av de innvilgede lånene for 2010 gir 12 % av lånemassen til sektoren ”Transport, logistikk og kommunikasjoner” ifølge årsberetningen for 2010 ([www.nib.int](http://www.nib.int)). Tre jernbaneprosjekter, to vegprosjekter og ett flyplassprosjekt er blant de innvilgede prosjektene for 2010.

**Den europeiske investeringsbanken**, EIB er en del av EU-systemet, men EFTA-landene er også eiere. Banken er EUs institusjon for langtidsfinansiering av prosjekter. Banken opererer på ”non-profit maximizing” basis. Det vil at å maksimere profitten er ikke det primære formålet. EIB yter lån til offentlige og private organer og foretak. Ikke ulikt NIB har fokus vært på å fremme økonomisk vekst og klimarettede tiltak.

Banken tilbyr en rekke låneprodukter og garantiordninger.

EIB finansierte i 1910 låneprosjekter i EU og EFTA for 63 av 72 milliarder Euro, dvs. 87 % av total utlånsmasse. Langsiktige lån til infrastruktur utgjør en stor del av utlånsmassen. Transportprosjekter utgjorde 15 av disse 72 milliardene og var den største enkeltsektoren ved siden av energisektoren. Blant disse prosjektene er både store vegprosjekter og infrastrukturprosjekter innenfor jernbane og metro/sporvei. Blant de som fikk lån i 2010 var Stockholms Tunnelbana og ringbane ("rapid rail") i Finland for å forbinde flyplassen Vantaa med Helsingfors.

Mange norske og nordiske prosjekter har finansiering både fra NIB og EIB.

#### *Samfunnsøkonomisk effektivitet*

Offentlige og internasjonale låne- og garantiordninger kan gjøre det mulig for den offentlige sektor å dirigere investeringsmidler inn i prosjekter med antatt høy samfunnsøkonomisk lønnsomhet, men der private banker kanskje ville gitt lån på langt dårligere betingelser eller ansett prosjektet for risikabelt til å gi lån. Utfordringen er her som ellers å velge ut de riktige prosjektene til å få gunstige lånebetingelser.

### **3.2.4 Skatteordninger**

Øremerkede skatter og brukerbetaling kan brukes for å finansiere både infrastruktur og drift for kollektivtransport. Når det gjelder brukerbetaling, spesielt bompenger har Norge vært tidlig ute, og dette virkemidlet er omtalt under det norske systemet. Her skal vi hovedsakelig se på andre typer av ordninger der inntekten av andre skatter og avgifter er mer eller mindre øremerkede for kollektivtransportformål. Dette kan være skatt på drivstoff, parkeringsavgifter, eiendomsskatter, arbeidsgiveravgift eller inntektsbeskatning.

#### Avgifter på bruk

Disse avgiftene kjennetegnes av deres indirekte karakter. Avgiftsgrunnlaget er ikke reiser med kollektive transportmidler, men beslektede eller konkurrerende goder. Begrunnelsen kan enten være å beskatte et gode som har uønskede eksterne virkninger eller å beskatte et gode som viser sterk samvariasjon med kollektivtransport. Ett eksempel på dette er for så vidt også bompenger, der disse brukes til kollektivtransportformål. Dette er tilfellet f eks for inntektene fra bomringen rundt Oslo under Oslopakke 3, som omtales under det nasjonale finansieringssystemet.

#### *Avgift på parkering*

Avgifter på parkering ved arbeidsplassen kan redusere kø på veiene og bidrar dermed indirekte til å få arbeidsreisende over på kollektivtransporten. Et eksempel på dette er Nottingham i England, der en fra 2012 innfører en avgift på arbeidsplassparkering i sentrum. Formålet har vært å begrense rushtrafikken. Man har også ønsket å frigjøre grunn til andre formål enn parkering. Avgiften er på ca 3000 kr pr parkeringsplass og belastes bedrifter etter hvor mange parkeringsplasser de har for sine ansatte. Inntektene er blant annet brukt til utbygging av nye trikkelinjer. Denne avgiften er kombinert med andre tiltak for å stimulere til bruk av kollektivtransport, blant annet gratis månedskort i startfasen for nyansatte.



Ordningen ble forsøkt innført allerede i 2004, men har tidligere møtt på sterk politisk motstand.

#### *Drivstoffavgift*

I Vest-Tyskland har siden 1966 hatt en liten skatt, ca 2 pfennig pr liter på drivstoff som er øremerket til bidrag til utbygging av jernbane og lokal kollektivtransport. Inntil 2001 fikk man inn ca 100 milliarder kr gjennom denne avgiften, hvorav noe over halvparten gikk til lokal og regional kollektivtransport.

Også i mange andre land som har drivstoffavgifter av noen størrelse, ser man avgiftsinntekten i sammenheng med subsidiering av kollektivtransport og bruker dette som en begrunnelse. Direkte øremerking ser derimot ikke ut til å være så vanlig, bortsett fra i Tyskland.

#### *Vegprising*

Dette er primært ikke et finansieringstiltak, men ment for trafikkregulering, det vil si internalisering av eksterne kostnader. Begrunnelsen vil vanligvis være å dempe kø, men også utslipp og støyplage kan bli redusert. Likevel vil vegprising kunne bidra til finansiering av vegutbygging og/eller kollektivtransport.

Trengselskatten i Stockholm er et eksempel på en blanding av trafikkregulering og finansierende tiltak. Det gjelder også Londons bomring, der inntekten brukes til subsidiering av kollektivtrafikken. Singapore er en by der en har gått langt i å bruke vegprising som internaliserende tiltak. Så godt som alle vegprisingstiltak har en slik kombinert profil.

Et problem med vegprising og andre avgifter som kun er begrunnet i internalisering, er at det ofte kan være lav aksept hos brukerne. Derfor kan en kombinasjon av formål være gunstig. Det kan gi høyere grad av aksept, samtidig som stor forskjell i pris i og utenfor rushtid kan dempes noe. Trafikkregulerings-effekten må dermed avveies mot avgiftsproveny og aksept i befolkningen.

#### *Bompenger*

Med dette mener vi her rent finansierende tiltak, som ikke primært har som hensikt å ha noen regulerende effekt. Dette vil gjelde alle norske bompengeprojekter, men er også vanlig en rekke andre steder, som ved private (OPS - )veier i Sør-Europa og Øresundsforbindelsen. Siden tiltaket er kjent fra Norge, går vi ikke nærmere inn på det her.

#### *Samfunnsøkonomisk effektivitet*

Bruksavgifter gir insentiv til samfunnsøkonomisk tilpasning i den grad de avspeiler eksterne kostnader som kø eller forurensing. Bruksavgifter, f eks bompenger, som ikke bidrar til en mer "riktig" pris er kun pengeinnkreving og bidrar ikke til den samfunnsøkonomiske effektiviteten. Vegprising er per definisjon lagt opp for å fange opp (internalisere) eksterne virkninger. Målet kan være grovt, men det antas at trafikken i hvert fall påvirkes i riktig retning.

Øremerking av avgifter er ikke i utgangspunktet optimalt, idet staten/kommunen bindes opp til å bruke inntektene på en bestemt måte. På den andre siden kan øremerking virke motiverende for dem som skal betale avgiften. Det er da sikret at pengene faktisk går til det formålet som er forespeilet trafikantene.

#### Person- og bedriftsbeskatning

### *Arbeidsgiveravgift*

I flere land, blant annet Frankrike, har byer og tettsteder over en viss størrelse anledning til å ilegge en særskilt arbeidsgiveravgift, for å finansiere metro- og sporvognslinjer. Tanken som ligger til grunn for å legge avgiften på arbeidskraften, slik det er gjort både i Frankrike og Østerrike, er etter det vi kan forstå, at de ansatte i bedriftene har fordel av godt fungerende kollektivtransport, mens både ansatte og arbeidsgivere har fordel av et større og vel fungerende arbeidsmarked.

Ordningen har i Frankrike eksistert i 40 år, og reglene har vært forandret flere ganger. Størrelsen på skatten er for tiden ordinært 1 % av lønnsmassen for bedrifter med minst 10 ansatte og 1,9 % i Paris. Over 400 bykommuner har nytte godt av denne skatten, og den har hatt stor betydning for utvikling av metro-systemer og bybaner, i mange større franske byer.

Ordningen har muliggjort satsinger på moderne systemer for skinnegående kollektivtransport over hele landet. Metroen i Paris har hatt store fordeler av denne avgiften. I følge Wärmark og Hök (2007) dekker systemet ca 75 % av driftsunderskuddet for kollektivtransporten på landsbasis.

I Østerrike har man for hovedstaden, Wien en tilsvarende avgift, for bedrifter med minst 10 ansatte. Avgiften brukes til investeringer og drift for byens metrosystem.

### *Eiendomsskatt*

En del større byer i USA, som New York, Detroit og Miami samt Barcelona i Spania, har for utbygging av metrosystemer anvendt eiendomsskatt. Tanken bak har i noen tilfeller vært at eiendommer i tilknytning til eller i nærheten av metrolinjer vil få øket sin verdi ved at de får økt tilgjengelighet. Dette synspunktet er parallelt med det som gjelder eiendomsutvikling og som utdypes i neste kapittel. I andre tilfeller har prinsippet vært at den som forurensar eller skaper kø, skal betale.

I begge tilfeller blir eiendomsskatt betraktet som et hensiktsmessig virkemiddel i tettbygde strøk, der verdigrunnlaget for skattlegging er høyt. Problemet blir større i tynt befolkede områder, der eiendomsverdiene og dermed skattegrunnlaget er lavere. Endring av verdiansettelse og skattesatser kan være en tungvint prosess. Nettopp slike områder kan ha behov for investeringer i kollektivtilbud. På den andre siden kan det på samme måte som ved den franske/østerrikske arbeidsgiveravgiften være behov for en legitim begrunnelse for ilegging av en skatt. Erfaringer tilsier at øremerkede skatter har større aksept enn generelle skatter til stats- eller kommunekassen. I hvert fall er det grunn til å tro at en *skatteøkning* begrunnet i et konkret utbyggingsbehov ofte vil møte større forståelse enn en generell skatteøkning.

### *Samfunnsøkonomisk effektivitet*

Ved begge disse avgiftstypene virker det som hensikten er å beskatte en verdiøkning som til stor del kan tilskrives den infrastrukturinvesteringen som er eller blir foretatt. Dette kan være svært effektive avgiftstyper med henblikk på å skaffe penger i kassen, men de bidrar ikke direkte til samfunnsøkonomisk effektivitet.

## **3.2.5 Eiendomsutvikling**

Som nevnt ovenfor kan utbygging av kollektivtransport øke eiendomsverdien for grunn i områder som har fordeler av en slik utbygging. På ulike måter kan dermed

de lokale myndighetene søke å utnytte denne verdiøkningen for å få et bidrag til utbygging eller drift av kollektivtransport.

Eksplateringsavgifter er nært i slekt med eiendomsskatter som er beskrevet i forrige kapittel. Eksplateringsavgifter er imidlertid mer spesifikke og knyttes til bestemte utbygginger eller prosjekter. Det vil si at eiere av eiendommer innenfor områder som har sterk fordel av utbygging av et godt kollektivtilbud og som etter all sannsynlighet får eiendomsverdien øket pga dette, også bør være med og betale for dette tilbudet.

Slike avgifter har vært i bruk blant annet i *Finland*. ”Markanvändningsavgifter” brukes her til å finansiere store infrastrukturprosjekter. Ifølge Modin m fl (2008) kombineres ofte eksplateringsavgifter med salg av offentlig eid grunn. Verdiøkningen som tilskrives en utbygging med et solid fradrag beskattes med en relativ høy prosent. Dette er for eksempel tilfellet i *Helsingfors*. Etter et bunnfradrag på 0,5 mill Euro, beskattes gevinsten med 33 %. Fastleggelse av denne verdiøkningen skjer gjerne i forhandlinger mellom kommunen og grunneieren med basis i markedspriser for likeverdige eiendommer. Deler av metroen i *Helsingfors* har vært finansiert på denne måten. En ny metrostasjon, ”Fiskehamnen”, ble delvis finansiert ved avgifter og delvis ved salg av kommunale eiendommer.

I *København* har deler av metroutbyggingen blitt finansiert av inntekter fra salg av grunn. Dette var arealer som ble overført fra staten for å danne et inntektsgrunnlag. Arealutviklingsselskabet I/S opptar lån til utbyggingen både av metro og øvrig infrastruktur. Lånene betales tilbake dels ved billettinntekter og dels ved salg av fast eiendom som forventes å stige i verdi fremover. Eierne av Arealutviklingsselskabet, København kommune og Staten garanteres for gjelden, noe som muliggjør lav rente.

Ifølge Hylén og Nilsson (2006) har hele metroutbyggingen vært kjennetegnet av forsinkelser og overskridelser. Mye av dette må igjen tilskrives satsing på ny og lite utprøvd teknologi. Den lave renten har derfor hittil vist seg som en redningsplanke for prosjektet.

I *Helsingborg* i Sverige har kommunen påtatt seg å finansiere forbedring av de lokale jernbaneforbindelsene – med plan- og gjennomføringsstøtte fra Banverket. Prosjektene omfatter tre forbindelser, deriblant to tunneler. Finansieringen består i eksplateringsinntekter fra havnearealer og ettergivelse av kommunens aksje-eierinntekt i to kommunale selskaper som står for utbyggingen.

*Hong Kong* er forskjellig fra disse nordiske prosjektene ved at inntektene fra eiendomsutleie langs metrolinjene brukes til subsidiering både av investeringer og store deler av driften. *Hong Kong* har hatt positive erfaringer med dette opplegget, noe som trolig beror på den sterke etterspørselen etter landarealer der.

Det fins også andre varianter av denne modellen. I Cambridge, UK og San Francisco, USA ilegges utbyggerne en avgift for hver reise som eksplateringen genererer. Dette er en fremforhandlet avgift, og den er i mange tilfeller en forutsetning for at etableringstillatelse gis.

Eksplateringsavgifter og lignende tiltak har den fordel at den som har forretningsmessig fordel av en utbygging også må være med på å betale kostnadene for utbyggingen. Tiltaket egner seg best i områder med rask vekst

eller vedvarende press. Problemet med salg av eiendom er at dette bare er en engangsinntekt. Det er en forutsetning for at eiendomsutvikling/eksploateringsavgifter skal gi tilstrekkelige inntekter at det faktisk finner sted en verdistigning – og helst da som følge av utbyggingen.

#### *Samfunnsøkonomisk effektivitet*

Som WSP (2010) påpeker er det en svakhet ved metoden at eiendomsverdiene ofte er nokså lave i økonomisk tilbakeleggende områder der det nettopp kunne være behov for forbedret kollektivtransport. Det kan også være en svakhet at på lang sikt uthuler salg av eiendom kommunenes handlefrihet. Juridisk er det foreløpig heller ikke tilrettelagt for bruk av eksploateringsavgifter i Norge. En styrke er at i områder med sterk vekst, vil en moderat eksploateringsavgift i liten grad påvirke tilpasningen. Det vil fortsatt være rom for fortjeneste.

Som for generelle eiendomsskatter gir ikke eiendomutvikling og lignende noe spesielt insentiv til samfunnsøkonomisk effektivitet. På den annen side vil ikke avgifter på gevinster påvirke tilpasningen i særlig grad.

### **3.2.6 OPS og lignende løsninger**

Offentlig privat samarbeid (OPS) har vært en vanlig måte for organisering av utbygging og drift i veg sektoren, men har også vært tatt i bruk for kollektivtransport. OPS er ren fellesbetegnelse på en rekke ulike former for samarbeid mellom offentlig og privat sektor med hensyn til planlegging, finansiering, bygging, vedlikehold og drift av infrastruktur eller deler av disse elementene. Innen transport i Norge har OPS kun vært prøvd i tre prøveprosjekter i vegsektoren. En beskrivelse og evaluering er gitt i Eriksen m fl (2007).

Det er mange løsninger som i dag går under betegnelsen OPS, blant annet privat forskuttering av offentlig infrastruktur og privatisering av tidligere offentlig virksomhet, der den private sektoren overtar hele ansvaret for tjenesten.

Vi vil legge en noe mer snever definisjon til grunn: Med OPS vil vi mene et samarbeid mellom offentlig transportmyndighet som oppdragsgiver og en privat aktør som har kontrakt på å utføre bestemte deler av et transportprosjekt på vegne av samfunnet. Det kan være planlegging, bygging, drift og vedlikehold eller deler av disse. Prosjektet skal etter en fastlagt tidsperiode tilbakeføres til offentlig sektor med eller uten sluttvederlag. Nedenfor går vi nærmere inn på ulike modeller for OPS.

Selv om OPS er et mangetydig begrep er det som vi ser naturlig å skille mellom privatisering og OPS. Ved OPS har det offentlige fortsatt det endelige ansvaret selv om privat sektor er gitt i oppdrag å levere tjenestene. Ved privatisering har privat sektor det hele ansvaret for at tjenesten leveres. Det er her kun et politisk spørsmål om det offentlige fortsatt har et ansvar.

Det har tidligere vært vanlig å se på OPS som en måte å framskaffe penger til et prosjekt utenom ordinære budsjetter – i og med at en privat utbygger finansierer investeringen ved lån eller egenkapital. Som vi skal se er dette et heller svakt argument for OPS for Norge som nasjon selv om argumentet fortsatt kan ha en viss gyldighet på kommune- og fylkesnivå. Det har de senere år vært en økende forståelse for at den viktigste gevinsten med OPS er økt effektivitet i leveranse av

tjenesten – blant annet som følge av en god risikospredning mellom de ulike aktørene.

I jernbane- og sporveissektoren (inkludert ”urban rail”) har det inntil 90-tallet i Europa vært det offentlige som har stått for utbygging og drift. Som tidligere beskrevet har situasjonen vært annerledes for bussdriften med en stor grad av privatisering i mange land. På 80-tallet var OPS dessuten blitt tatt i bruk i vegsektoren i mange land, spesielt i Storbritannia og i Sør-Europa.

Baneprosjekter<sup>25</sup> adskiller seg fra vegprosjekter på mange måter, og det offentlig-private samarbeidet kan anta ulike former. Å drive en jernbane eller en metro er noe annet enn å drive en vei. Prosjekterings- og byggefasen har også tidligere vært overlatt den private sektor. Hovedforskjellen ved en OPS-løsning er at det økonomiske ansvaret og risikoen i større grad også er overført privat sektor.

Hensikten med at mer risiko overføres til privat sektor er ikke bare at den offentlige sektoren skal slippe å stadig få regningen for overskridelser, men å stimulere til at den private aktøren bygger og driver prosjektet på en så effektiv måte som mulig. Overføring av for mye risiko kan imidlertid føre til at den private aktøren inkluderer en svært høy ”forsikringspremie” for å ta på seg en risiko som han kanskje ikke har kontroll over.

Vi skal følge en inndeling skissert av Phang (2007), der infrastrukturen og driftsdelen kan kobles sammen eller splittes opp og vurderes med henblikk på offentlig eller privat drift. Hovedfasene i et infrastrukturprosjekt er vanligvis, design (D), bygg (B), finansiering (F), drift, ”operation” (O) og vedlikehold, ”maintenance” (M). (O og M sees vanligvis under ett.) Disse kan organiseres og knyttes sammen på ulike måter, som har ulike følger for risikofordeling og effektivitet.

### Privat infrastruktur og drift

DFBO-kontrakter har tidligere stort sett forekommet i vegsektoren, men etter hvert har det kommet flere slike løsninger også for baneprosjekter. Det er spesielt nye prosjekter som er aktuelle. Foruten flere prosjekter i USA og Asia kan nevnes Dockland LRT og Croydon Tramlink i *London*. Disse systemene er ikke en del av Londons undergrunnsbane, men de samarbeider gjennom *Transport for London*, som er den offentlige etaten med ansvar for kollektivtransporten i London og omegn. Banene er bygd og driftes av private foretak. Disse prosjektene har vært suksessrike så langt. Flytog i *Canada*, Toronto og Vancouver har vært bygd og drevet på denne måten og ser ut til å fungere bra.

I *Sverige* ble flytoget mellom Arlanda og Stockholm, ”*Arlanda Express*” bygd på denne måten. Tog og bane drives av samme foretak. Kontrakten gjelder for 40 år. Noe som etter hvert er uvanlig i Sverige. Byggingen var en suksess i og med at planene holdt. Imidlertid har inntektsprognosene ikke holdt. Passasjertallet ble signifikant lavere enn forutsatt. Selskapet har derfor kommet i økonomiske problemer. Høye billettpriser som var ment å gi kostnadsdekning, har ikke fungert slik i økonomiske nedgangstider. I følge kontrakten kan selskapet fritt bestemme billettprisene, noe som har vært sterkt kritisert. En mulig konklusjon kan være at

---

<sup>25</sup> Jernbane, sporvei, tunnelbane og metro.

for mye risiko ble overlatt Arlanda Express i og med at de fikk hele inntektsrisikoen. Forslag i 2010 om å innløse kontrakten allerede nå er ikke fulgt opp, da det ble ansett meget kostbart 30 år før banen går gratis tilbake til staten.

I *Kuala Lumpur* måtte myndighetene løse inn kontrakten fra den private operatøren etter at inntektene sviktet totalt. Restrukturering av selskapet hjalp ikke, og et offentlig eid selskap måtte ta over.

### Privat infrastruktur – offentlig drift

Denne modellen har vært anvendt blant annet i *London Underground*, der eierskapet til hele infrastrukturen inkludert togmateriell ble overført til tre selskaper for 30 år på 90-tallet. Selve operasjonen av togene ble fortsatt foretatt av London Underground Ltd. Problemer oppsto noen år etter at ett av de tre selskapene, Metronet, overtok hele infrastrukturen for de ni ordinære undergrunnslinjene i 2003. Forsøk på å kutte stillinger og pensjoner pga store finansielle problemer førte til en massiv streik, som stoppet all trafikk. I mai 2008 ble all infrastrukturen overført til to offentlig eide selskaper – ett for skinnegang, signalanlegg stasjoner mv og ett for togmateriellet.

Vi kjenner ikke til hvordan privat infrastruktur og offentlig drift har fungert andre steder.

### Offentlig infrastruktur – privat drift

I noen tilfeller har den offentlige eieren av infrastrukturen overlatt driften av togtjenestene til private operatører. Dette er kjent fra bussdrift, men ikke så vanlig for banesystemer.

Blant annet utlyste man i *Buenos Aires*, Argentina 20 års konsesjoner på driften av metroen. Alle syv linjene var fra 1995 overført til private operatører. Privat kapital og kompetanse ble i følge Phang (2007) sprøytet inn i et dårlig og nedslitt system. Imidlertid skapte den store økonomiske krisen i Argentina i 2001 problemer. Myndighetene kunne ikke betale de kontraktsfestede subsidiene i tide og bestemte dessuten at billettprisene ikke kunne økes. Operatørene svarte med å kutte transporttjenestene ned til et absolutt minimum, noe som igjen førte til opprør og skadeverk fra passasjerenes side.

I *Singapore* ble operasjonen av en del av bybanesystemet (LRT) inkludert en helt ny linje overlatt private aktører på 30 års konsesjon. For å spre risikoen har staten deleierskap i de private selskapene, noe som reduserer risikoen.

I Sverige har *Stockholm Transport* utlyst 5 til 10 års kontrakter for å operere de tre tunnelbane-linjene, forstadsbaner og lokale jernbanestrekninger. Stasjonstjenester omfattes også i en viss grad av dette. Dette har vist seg i hovedsak å fungere bra. En av grunnene til det kan være at infrastrukturen stort sett er nedbetalt.

### Oppsummering om OPS

Mangel på offentlig kapital har i flere land gjort det tillokkende å anvende OPS for utbygging, vedlikehold og drift av kollektivtransport, spesielt da bane-systemer. På samme måte som for utbygging og drift av veger byr dette på store muligheter, men også på mange utfordringer.

Politikere og transportmyndigheter må vurdere en rekke forhold når det skal tas beslutning om å ta i bruk OPS i en eller annen form. Phang (2007) lister opp en del forhold som vi har modifisert og supplert:

- Høye transaksjonskostnader må tas med i betraktning. Anskaffelses-kostnader og oppfølgingskostnader på eiersiden må avveies mot forventet gevinst ved å bruke private aktører.
- Mangel på teknisk innsikt på eiersiden må tas i betraktning ved kontrakts-inngåelse med private kontraktører.
- Det er en asymmetrisk fordeling av informasjon mellom partene. Den private kontraktøren vet mer om egenskapene ved prosjektet enn eieren gjør. Eieren kan heller ikke observere hvor effektiv kontraktøren er i sitt arbeid.
- Ved sammensetting og oppdeling i delkontrakter med ulike oppdrags-takere må kontroll gjennom oppdeling vurderes mot komplementaritet i større kontrakter.
- Kortvarige kontrakter med stor grad av kontroll må avveies mot langvarige kontrakter med potensial for tekniske forbedringer og kostnadsinnsparinger.
- Overføring av all eller en svært stor del av risikoen til privat kontraktør som ikke kontrollerer hele risikoen kan slå tilbake gjennom høy sikkerhetsmargin i pristilbudet. I verste fall vil en konkurs slå tilbake på den offentlige eieren.

#### *Samfunnsøkonomisk effektivitet*

Skal OPS bidra til samfunnsøkonomisk effektivitet, må man få til en fordeling av risiko mellom aktørene som stimulerer til effektiv drift. Det er likevel viktig at ikke modellen legger opp til alt for høy fortjeneste for den private aktøren. Til tross for at det har vært mange problemer, har OPS hatt betydning for utviklingen av skinnegående kollektivtransport. Det er ingen enkle, standardiserte løsninger, og politikere og transportmyndigheter må vite hva slags muligheter som fins ved å ta i bruk et slikt verktøy som OPS. Det er derfor viktig å opparbeide kompetanse på området. Samtidig må den offentlige aktøren vite hva man ønsker å oppnå og ha trafikantenes beste i tankene.

### **3.3 Oppsummering**

Internasjonale studier viser at det eksisterer et bredt spekter av ordninger for å støtte kollektivtransporten. Dette gjelder både drift og investeringer. Vi oppsummerer i det følgende de viktigste lærdommene fra gjennomgangen:

- I Sverige har tilskuddene til drift vært satt i system gjennom Huvudmannmodellen, der landstingene (länene) og kommunene deler på

tilskuddene etter en på forhånd oppsatt modell basert blant annet på utført trafikkarbeid. En fordel med ordningen er at den gir en tydelig forbindelse mellom de ressurser som landsting og kommune stiller til rådighet og hva kommunens innbyggere får igjen. Blant utfordringene er at ordningene ikke entydig bidrar til å oppfylle det viktigste formålet, nemlig å øke antallet kollektivreisende. Blant annet bør en få til en bedre koordinering av transporter over flere kommunegrenser.

- Både nasjonalt og internasjonalt finnes det banker og finansinstitusjoner som har til hovedoppgave å finansiere investeringer i infrastruktur. Gunstige rentesatser og betingelser kjennetegner disse institusjonene. Transportsektoren er blant de sektorene som mottar mest lån og garantier fra blant annet Svenska Riksgälden, NIB og EIB.
- Øremerkede skatter og avgifter har i mange tilfeller vært benyttet som bidrag til finansiering av kollektivtransport. Et spekter av ulike avgifter og skatter har vært tatt i bruk. Mange av disse avgiftene er tilknyttet bilbruk, som bompenger, drivstoffbruk og parkering. En av de ordningene som har bidratt mest til kollektivtrafikken, er tillegget til den franske ekstra arbeidsgiveravgiften for byer med et skinnegående tilbud. Systemet dekker ca 75 % av underskuddet for kollektivtransporten på landsbasis.
- Verdistigningen på eiendommer som har gevinst av en bybane- eller metroutbygging kan på ulike måter brukes til å finansiere en utbygging. Salg av offentlig eiendom kan gi et stort bidrag, men er et engangstiltak. Utleie av eiendom eller ulike former for eksploateringsavgifter kan gi en mer langsiktig gevinst. Slike avgifter har stor likhet med eiendomsskatt, men har en kraftigere sats og ilegges kun de som har en økonomisk fordel av tiltaket. Det fins eksempler blant annet fra Finland og Sverige på bruk av slike avgifter. En eiendomsskatt for hele kommunen, øremerket til kollektivtiltak, er også en mulighet. Det er mulig at en øremerket eiendomsskatt lettere kan få tilslutning enn den nåværende ordningen.
- OPS -løsninger har en viss utbredelse i vegsektoren, men blir nå i økende grad tatt i bruk også for kollektivtransport, spesielt når det gjelder bybane og metro. Flere ulike modeller har vært utprøvd, tilpasset lokale forhold og behov. Både design, bygging, drift og vedlikehold, kan settes ut til samme private operatør for en kontraktfestet periode. Modellen har hatt suksess noen steder, mens andre steder har operatøren fått til dels store problemer.
- Privat drift av offentlig infrastruktur på mer og mindre langsiktige kontrakter er også vanlig og har vært gjennomført med suksess flere steder. Andre steder har uheldige omstendigheter og tilpasninger ført til store problemer. Offentlig drift av privat eid infrastruktur er sjelden, men gjennomføres i London.
- OPS kan være tillokkende der offentlig kapital mangler, men dette bør ikke være den viktigste begrunnelsen for å ta modellen i bruk. Norge som nasjon mangler ikke penger. Mangel på penger til viktige formål er derfor hovedsakelig et spørsmål om organisering.
- Dersom man får til en god fordeling av risiko mellom offentlig eier og privat kontraktør, kan man få til riktige incentiver til effektiv drift uten stor fare for at en fiasko skal slå tilbake på det offentlige. Dette er imidlertid



krevenne og krever grundig planlegging. Her må også høye transaksjons- og oppfølgingskostnader tas med i betraktningen.

Som oppsummering kan man si at støtte til kollektivtransport ikke generelt er et uttrykk for dårlig drift, men at dens egenart gjør at den vanskelig kan være selvbærende. Offentlig subsidiering av infrastruktur og drift vil være normaltilstanden. Det offentlige bør imidlertid klargjøre for seg selv hvilke problemer som ønskes løst før man velger en finansiell løsning.

## 4 Overførbarhet

I dette kapitlet ser vi nærmere på de prinsipielle mulighetene for å overføre finansieringsløsninger fra andre land i Europa, over til norske forhold. Vi vil begynne med å redegjøre for hva det innebærer å overføre erfaringer fra ett land til et annet, og hvilke muligheter og barrierer som finnes i forbindelse med dette. Deretter vil vi studere nærmere hvordan ulike finansieringsløsninger møter ulike typer barrierer. Vi vil også drøfte hvordan sammensetningen av finansiering og tiltak påvirker barrierene, og hvilke implikasjoner dette får, både på nasjonalt nivå og i den enkelte by. Kapitlet vil munne ut i en sammenstilling av styrker og svakheter med hensyn på overførbarhet ved hver enkelt av de finansieringsløsningene som ble presentert i kapittel 3.

### 4.1 Hva er overførbarhet?

Å overføre erfaringer fra ett land til et annet innebærer en prosess der kunnskap om politikk, administrative ordninger, institusjoner og ideer i ett politisk system (tidligere eller nåværende) blir brukt i utviklingen av politikk, administrative ordninger, institusjoner og ideer i et annet politisk system (Dolowitz og Marsh 2000). Bakgrunnen for en slik prosess er gjerne at beslutningstakerne har tro på at løsninger som har vært vellykkede andre steder også kan fungere i deres eget land/distrikt (Rose 1993). Politikkovertøringen vil i et slikt tilfelle være frivillig, men det finnes også eksempler på pålagt overføring, for eksempel gjennom internasjonale institusjoner som EU. Vi har også eksempler på kombinasjoner av frivillig og pålagt overføring av politikk, for eksempel anbud på lokal kollektivtransport, der EUs kollektivtransportforordning (EC/1370/2007) stiller visse krav, samtidig som aktørene har mulighet til å utvikle egne løsninger innenfor disse kravene.

Teorier om overførbarhet kan på denne måten sies å ligge nært opp til konvensjonell rasjonell teori (se for eksempel Hill 1997), hvor man forutsetter at beslutninger er basert en systematisk og helhetlig leting etter midler for måloppnåelse. En slik rasjonell beslutningsprosess inkluderer gjennomgang av politikken i lys av tidligere erfaringer, så vel som annen tilgjengelig informasjon, med målsetting om å foreta justeringer der det er nødvendig. Rasjonelle tilnærminger har imidlertid fått betydelig kritikk fra flere teoretiske hold. Sentrale innvendinger går ut på at det eksisterer en rekke mulige suboptimale prosesser, inkludert overfladisk læring preget av rituell atferd og manglende kompetanse, som begrenser en systematisk og helhetlig leting etter løsninger (Levitt og March 1998, Hall og Taylor 1996). Denne kritikken impliserer at man bør legge opp til en bred tilnærming i studier av overførbarhet, som tar høyde for faktorer som kan begrense eller hindre overføring av løsninger.

Suksessfaktorer og barrierer er faktorer som henholdsvis bidrar til eller hemmer/hindrer at et tiltak eller en tiltakspakke blir iverksatt. Siden ulike land og

ulike politikkområder opplever ulike typer suksessfaktorer og barrierer, er det ofte slik at en politisk ordning ikke blir overført direkte. I stedet oppstår det gjerne hybride løsninger, tilpasset den nasjonale kontekst.

I en omfattende studie av iverksetting av ny politikk (OPTIC 2011) blir syv typer barrierer identifisert, som påvirker muligheten for å overføre politikk på forskjellige måter. Barrierene overlapper hverandre til en viss grad, og de er ikke gjensidig utelukkende. Barrierene inkluderer:

- *Kulturelle forhold*, inkludert aksept i befolkningen og hos interessegrupper. Sterke interessegrupper kan være motstandere av tiltaket/tiltaks-pakken, og motarbeide at den settes i verk. Det kan også være andre kulturelle forhold som påvirker holdninger og handlinger blant aktører som er involverte i eller berørt av den aktuelle problemstillingen.
- *Politiske faktorer*, det politiske flertallet i det aktuelle området stiller seg ikke bak løsningen
- *Juridiske/Regulatoriske forhold*, for eksempel i form av manglende juridiske fullmakter
- *Organisatoriske/institusjonelle forhold*, for eksempel uklare rolle- og ansvarsdelinger mellom sentrale aktører
- *Informasjon*, ufullstendig kunnskap om ordningen i beslutningsfasen
- *Finansielle forhold*, inkludert for eksempel begrensninger i form av budsjetter og økonomiske rammebetingelser
- *Teknologiske faktorer*, for eksempel praktiske aspekter ved administrative løsninger, informasjon, tilgjengelig teknologi etc.

Manglende oppmerksomhet rundt disse utfordringene kan føre til at overføringen av erfaringene blir enten *ufullstendig*; altså at sentrale elementer i ordningen blir utelatt eller oversett, eller *upassende*, altså at man overfører en politikk som ikke passer til landets politiske forhold og struktur. Spørsmålet blir dermed om det er mulig å legge opp politikken på en måte som kan overkomme disse barrierene.

Når man skal overføre erfaringer bør man derfor foreta en vurdering av hvorvidt det finnes tilstrekkelig

- Aksept; både politisk og kulturelt
- Likhet; institusjonelt, juridisk, med hensyn til tidligere praksis og med hensyn til geografiske og demografiske trekk
- Ressurser; i form av finansielle ressurser til implementeringen, informasjon om og forståelse av løsningen, samt kompetanse og tilgjengelig teknologi

På denne måten er det ikke bare selve innholdet i et tiltak eller en tiltakspakke som kan skape implementeringsbarrierer, også konteksten tiltakene blir presentert i kan skape barrierer for overføringen, og det er således grunn til å se nærmere på sammenhengen mellom innhold og kontekst.

## 4.2 Ulike typer finansieringsløsninger, ulike typer barrierer

Det finnes ulike måter å kategorisere tiltak og barrierer på. Vi har i det følgende valgt å basere oss på Lowi (1964, 1985) sin inndeling i fire hovedtyper politikk, som møter ulike typer barrierer med hensyn til aktører og interessegrupper samt offentlig og politisk aksept. Vi vil i det følgende referere til disse politikktypene som finansielle løsninger.

- *Distributive løsninger* er overføring av midler til et bestemt politikkområde. Eksempler: Øremerking eller prosjektfinansiering
- *Redistributive løsninger* er omfordeling av midler ved hjelp av beskatning. Eksempler: Rushtidsavgift
- *Konstituerende løsninger* er etablering av nye institusjoner og/eller endringer i forvaltningen. Eksempel: Etablering av den svenske Riksgjälde, eller gjøre om Statens vegvesen til et AS
- *Regulatoriske løsninger* er innføring av ny lovgivning og/eller sanksjoner med den hensikt å påvirke aktørenes handlinger. Eksempel: Datokjøring med gebyr eller beskatning på parkering

På lang sikt, og i det store bildet, kan man si at alle typer finansieringsløsninger er redistributiv politikk, siden noen deler av befolkningen betaler mer i skatt enn de mottar i offentlige ytelser. I dette tilfellet ser vi imidlertid på et avgrenset politikkområde (kollektivtransport) og på mellomlang sikt, og vi kan derfor definere noen typer finansieringsløsninger som distributive.

Ulike typer finansieringsløsninger skaper ulike typer barrierer. Dette er illustrert i tabellen nedenfor.

Tabell 4.1: Finansieringsløsninger og barrierer

		Politiske og kulturelle barrierer	
		Betydelige	Ubetydelige
Institusjonelle/ juridiske barrierer	Betydelige		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Distributive</li> <li>• Konstituerende</li> </ul>
	Ubetydelige	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Redistributive</li> <li>• Regulatoriske</li> </ul>	

Når man setter sammen og implementerer Redistributive og Regulatoriske finansieringsløsninger, kan man forvente politiske og kulturelle barrierer. Årsaken er at disse ordningene innebærer nye utgifter og/eller forpliktelser for befolkningen. Distributive og Konstituerende finansieringsløsninger betyr derimot en mer overordnet og prinsipiell overføring av ansvar og privilegier, som flertallet av befolkningen ikke vil oppleve et like nært forhold til (se også Ripley og Frankling 1982).

Når man setter sammen Distributive og Konstituerende løsninger er det derimot mer sannsynlig at man støter på motstand fra offentlige organisasjoner (institusjonelle og juridiske barrierer). Årsaken er at denne typen endringer gjerne medfører endringer i det institusjonelle rammeverket.

### 4.3 Kopling mellom tiltak og finansieringsform

Hvor man henter finansiering fra er noe annet enn hvilke tiltak denne finansieringen brukes til. Et kollektivtiltak kan ha spredte eller konsentrerte fordeler for befolkningen, på samme måte som kostnadene ved å finansiere tiltaket kan være spredt over hele eller store deler av befolkningen, eller konsentrert rundt en bestemt gruppe. Wilson (1980) og Winter (1991) har gitt de ulike kombinasjonene følgende betegnelser:

- **Majoritetspakke** (spredte ulemper- spredte fordeler), for eksempel miljøskatt for tiltak som skal redusere CO<sub>2</sub>- utslipp i transportsektoren
- **Entreprenørpakke** (fokuserede ulemper – spredte fordeler), for eksempel bedriftsskatt for en generell oppgradering av kollektivtrafikken
- **Klientpakke** (spredte ulemper – fokuserede fordeler), for eksempel vegbygging finansiert over statsbudsjett
- **Interessegruppekpakke** (fokuserede ulemper – fokuserede fordeler), for eksempel brobygging med høy bompengeneinnkreving

Forholdet mellom de ulike pakkene er illustrert i tabellen nedenfor.

Tabell 4.2: Kopling mellom tiltak og finansieringsform

		Fordeler	
		Spredte	Fokuserede
Ulemper	Spredte	Majoritetspakke	Klientpakke
	Fokuserede	Entreprenørpakke	Interessegruppepakke

Hvordan ulemper og fordeler ved tiltak og finansieringsform er fordelt påvirker sannsynligheten for at tiltaket blir satt i verk.

Det er relativt liten sannsynlighet for at en ren *Majoritetspakke* vil bli satt i verk, siden ingen grupper i befolkningen har noe sterkt insitamert for å arbeide for løsningen. Ved introduksjon av en ren *Entreprenørpakke* vil gruppen som må bære finansieringsbyrden ha en sterk motivasjon for å mobilisere mot pakken. Fordelene ved pakken er imidlertid spredt på mange, og dermed ikke så tydelig for enkeltpersoner, noe som sterkt reduserer sannsynligheten for at noen vil

mobilisere for en slik pakke. Entreprenørpakken er dermed den av pakkene som har minst sannsynlighet for å bli vedtatt og iverksatt. Motsatt har en *Klientpakke* den største sannsynligheten for å bli iverksatt, siden fordelene ved pakken vil være tydelig for en bestemt gruppe, mens ulempene vil bli spredt utover mange. Ved introduksjon av en *Interessegruppe* kan man oppleve sterk mobilisering både for og mot løsningen, og utfallet vil gjerne avhenge av den relative styrken til hver gruppe.

#### 4.4 Overførbarhet nasjonalt og i ulike byer

Når overførbarhet at et tiltak eller en pakke av tiltak skal vurderes på nasjonalt plan, vil det være naturlig å ta stilling til de ulike aspektene ved overførbarhet som har vært drøftet så langt i dette kapittelet. Sentrale spørsmål vil være hvorvidt ordningen har tilstrekkelig likhet med norske forhold, hvilken type finansieringsløsning det er snakk om, samt hvordan fordeler og ulemper er fordelt.

Selv om en finansieringsløsning blir vurdert å være overførbar på sentralt hold, må man allikevel vurdere om lokale forhold gjør det mulig å iverksette løsningen. I den enkelte by er det naturlig å gå dypere ned i aspekter som politisk og kulturell aksept, geografiske og demografiske trekk ved byen samt finansielle og institusjonelle ressurser. Politisk aksept kan knytte seg til ulike partipolitiske koalisjoner, mens aksept i befolkningen knytter seg til blant annet kollektivandel og holdninger til å kjøre bil. Demografisk sammensetning kan for eksempel være relevant i en by hvor det er mange studenter; dette gir gjerne større ønske om en godt utbygd kollektivtransport. Institusjonelle ressurser knytter seg til hvorvidt byen har tilgang til den fagkompetanse som trengs.

#### 4.5 Overførbarhet i et utvalg internasjonale finansieringsløsninger

Den internasjonale erfaringsgjennomgangen viste at alle finansieringstiltak har svakheter. Ved å sette sammen enkelttiltak, som har ulike styrker og svakheter, til tiltakspakker, kan man imidlertid komme fram til kombinasjoner som avhjelper svakhetene ved det enkelte tiltak<sup>26</sup>. Dette betyr blant annet at dersom finansieringen er redistributiv, bør tiltakene gis fokuserte fordeler, slik at fordelene ved tiltakspakken blir tydeliggjorte. Dersom fordelene ved pakken er spredte, bør finansieringen gjøres mest mulig distributiv eller konstituerende, slik at løsningen ikke får trekk av en entreprenørpakke. Man kan også kombinere tiltak som fremstår som noe fremmede i den norske konteksten med tiltak som er godt kjent og utprøvd. På denne måten kan ulike finansieringsløsninger og finansieringspakker gjøres mer eller mindre ”nye” og ”akseptable”.

Det er videre naturlig å anta at jo større ulikheten fra det norske systemet er, jo lengre planlegging vil en omlegging kreve. Motstanden mot ordningen vil også øke, jo større omfordelingseffektene er.

---

<sup>26</sup> Se OPTIC (2011) for en gjennomgang av slike tiltakspakker, begrunnelser for dem og håndbok i hvordan de kan sette sammen.

I det følgende benytter vi begrepssettene som er introdusert i dette kapittelet til å foreta en "screening" av de internasjonale finansieringsformene som ble presentert i kapittel 3. Vi har delt finansieringsløsningene inn etter hvordan tiltak og finansieringsform er fordelt. I tillegg redegjør vi for hvilke(n) type(r) finansieringsløsninger det er snakk om, gjør en grov vurdering av tiltakenes samfunnsøkonomiske effektivitet og inntektsmulighet, samt indikerer tiltak som kan virke avbøtende på svakheter ved ordningen.

#### **4.5.1 Majoritetspakker**

Huvudmannamodellen, samt låneordninger som er statlig organiserte og/eller subsidierte, for eksempel den svenske Riksgjælden, kan betraktes som majoritetspakker. Ordningene er omtalt i henholdsvis kapittel 3.2.1 og 3.2.4, hvor deres samfunnsøkonomiske effektivitet også blir omtalt. Felles for ordningene er at verken ulempene eller fordelene framstår som spesielt tydelige for befolkningen. Dette indikerer at disse ordningene bør benyttes i kombinasjon med tiltak som har mer fokuserte fordeler, som for eksempel en ny kollektivsatsing med begrunnelse i økt kommunalt engasjement.

Både Huvudmannamodellen og Riksgjælden kan betegnes som konstituerende løsninger, siden de innebærer opprettelse av nye institusjoner eller endringer i forvaltningen. Innføring av en form for Huvudmannamodell i Norge ville dels kreve en forvaltningsmessig endring for å forplikte kommunal medfinansiering for kollektivtransporten, dels ville det mest sannsynlig kreve opprettelse av en form for kollektivorgan i den enkelte kommune, samt samarbeidsorgan mellom kommune og fylkeskommune.

Inntektsmulighetene for de to løsningene varierer noe. I dagens rentemarked er det vanskelig å tenke seg at rentesubsidiering vil kunne utgjøre noen særlig større forskjell enn et par prosent i forhold til markedsrente. Organiseringen av Huvudmannamodellen kan, som vi så i kapittel 3.2.1 variere. Hvis kommunen, slik man ser i den svenske grunnmodellen, skulle betale halvparten av utgiftene til kollektivtransporten, ville imidlertid dette utgjøre en betydelig inntekt for fylkeskommunen. Vi antar at begge ordningene vil bidra med langsiktig finansiering.

Fylkeskommunene er vel kjente med lån, og en ordning som Riksgjælden vil derfor ikke skille seg mye fra dagens ordning. Hvis man skulle innføre en type Huvudmannamodell i Norge ville man kunne trekke på erfaringer fra Sverige, samt erfaringer fra ordningen "Forsøk med alternativ forvaltningsorganisering", der flere storbykommuner fikk et utvidet ansvar for kollektivtransporten. I tillegg har vi fra gjennomgangen av de ulike bypakkene i kapittel 2.2 sett at kommunen(e), i de fleste tilfellene har spilt en sentral rolle i utformingen av pakken.

#### **4.5.2 Entreprenørpakker**

Finansieringsløsninger fra den internasjonale gjennomgangen som har fokuserte ulemper, men spredte fordeler, omfatter skatt på arbeidsgiverbetalte parkeringsplasser, arbeidsgiveravgift, vegprising samt øremerket drivstoffavgift. Disse ordningene, inkludert en vurdering av deres samfunnsøkonomiske effektivitet, er

omtalt i kapittel 3.2.4. De fire finansielle ordningene har hovedsakelig regulatoriske og redistributive trekk, noe som indikerer at de vil kunne møte på politiske og kulturelle barrierer.

For å bøte på utfordringene med spredte fordeler og fokuserte ulemper samt politisk og kulturell aksept bør man i en pakkesammensetning ta sikte på å legge til distributive elementer. Dette kan innrettes på ulike måter for de ulike ordningene. Eksempelvis kan innføring av øremerket arbeidsgiveravgift bli lagt til ett konkret område hvor kollektivtransporten skal rustes betydelig opp, eller det kan benyttes som et forhandlingskort fra myndighetenes side i et attraktivt område hvor mange bedrifter har ønske om å etablere seg. Innføring av øremerket drivstoffavgift eller parkeringsavgift kan kombineres med billigere og/eller hyppigere kollektivtransport, eller man kan tilby rabattordninger på kollektivtransporten til bedrifter som bli ilagt skatt på arbeidsgiverbetalte parkeringsplasser. Når det gjelder vegprising har vi sett at ved å gjøre ordningen mer lik en tradisjonell bompengordning øker også aksepten.

Inntektsmulighetene for disse ordningene kan betegnes som middels til høy. Vi kommer nærmere inn på utregningene i neste kapittel. Alle disse finansieringsformene kan betegnes som langsiktige i den forstand at inntektene vil løpe relativt jevnt i tiltaksperioden. For vegprising og parkeringsskatt kan man antakelig forvente en viss tilpasning som over tid vil redusere inntektene noe; færre bedrifter velger å ha parkeringsplasser, og færre kjører bil ved vegprising. Innføring av drivstoffavgift kan føre til en viss handelslekkasje, men vi finner ikke belegg for å hevde at denne vil endre seg over tid. Inntektene fra en øremerket arbeidsgiveravgift vil svinge i forhold til konjunktorene.

Disse ordningene er i ulik grad kjente i Norge. Øremerket drivstoffavgift ble foreslått i forbindelse med Miljøpakken i Trondheim, og en variant av ordningen er gjennomført i Tromsø. Vegprising er allerede et alternativ i Norge i dag, og fylkeskommunene har i tillegg erfaringer med bompenginnkreving. Parkeringsskatt og arbeidsgiveravgift øremerket kollektivtransport er mindre kjente ordninger i Norge, men selve innkrevingen vil antakelig ikke skille seg fra andre typer innkreving. Å kreve inn slike typer avgifter vil knytte seg til hvordan man skal definere bedrifters samfunnsansvar, og hvorvidt man kan forvente at de skal bidra til samfunnsutviklingen på en slik måte.

### 4.5.3 Klientpakker

OPS kan betegnes som en klientpakke, hvor ulempene er spredte, mens fordelene er fokuserte. Ordningen og dens samfunnsøkonomiske effektivitet er omtalt i kapittel 3.2.6. Hvordan OPS-løsningene settes sammen, for eksempel grad av brukerbetaling, vil ellers være med på å avgjøre hvorvidt ordningen kan betegnes som distributiv (øremerket finansiering) eller redistributiv (finansiering over skattedebellen).

OPS stiller ellers krav til kompetanse hos bestiller, som drøftet i kapittel 3.2.6, og det kan derfor være nødvendig å opprette nye offentlige organ for å sikre tilstrekkelig kunnskap og kompetanse.

Ordninger med OPS bidrar ikke i seg selv med store inntekter, men er en ordning som retter seg mot mer effektiv prosjektgjennomføring. Ordningen kan også bidra



til å sikre finansiering hvis det er manglende likviditet som er problemet (noe som ikke er tilfelle i Norge). Siden OPS er prosjektbasert kan ikke finansieringen betegnes som langsiktig; den er i stedet knyttet til det enkelte prosjekt.

Norge har hatt OPS- prosjekter på veg tidligere, og ordningen representerer således ikke noe substansielt nytt. For hvert prosjekt vil det imidlertid være utfordrende å fordele oppgaver, ansvar og risiko på en god måte. Prosjektene kan dessuten utformes mer eller mindre likt med dagens praksis og kompetanse i fylkeskommunene: Anbud og offentlig finansiering er lite nytt, mens privat finansiering, private låneopptak og privat inntektsansvar/brukeravgifter kan betegnes som nye ordninger for fylkeskommunene.

#### **4.5.4 Interessepakker**

Øremerket eiendomsskatt og eksploateringsavgifter kan betegnes som interessepakker, hvor både fordelene og ulempene ved ordningen er fokuserte. Ordningene og deres samfunnsøkonomiske effektivitet er omtalt i kapittel 3.2.4.2 og 3.2.5. Ordningene kan betegnes som redistributive, siden de innebærer en type skattlegging som omfordeler midler fra en gruppe aktører (eiendomsbesittere) til en annen (brukere av kollektivtransport i området). Redistributive tiltak møter gjerne på politiske og kulturelle barrierer.

For å øke aksepten for denne typen tiltak kan man enten forsøke å spre ulempene mer; for eksempel ved å gjøre eksploateringsavgifter for kollektivtransporten til en mer standard prosedyre ved nyetableringer gjennom å knytte den til plan- og bygningsloven og fylkeskommunenes innsigelsesrett. Man kan også tydeliggjøre fordelene enda mer; eksempelvis ved å knytte innkrevingen til bygging av en ny buss/trikkeholdeplass.

Inntektsmulighetene ved disse ordningene vil variere etter hvilken type eiendomsområde det er snakk om, men i utlandet har man generelt sett at ordningen gir høy inntektsmulighet. Dette kommer vi nærmere tilbake til i neste kapittel. Eiendomsskatt og eksploateringsavgifter er i regelen kortsiktig finansiering knyttet til bestemte prosjekt<sup>27</sup>.

Øremerket eiendomsskatt og eksploateringsavgifter har i liten grad paralleller med dagens norske praksis. Vi vil allikevel anta at København og Helsingfors er såpass like norske byer at slike ordninger vil fungere også her. Vi har imidlertid erfaring med at store selskaper, for eksempel Telenor, finansierer tilskudd til lokale kollektivtransport ut til et område, for eksempel Fornebu, Forus el. Eksploateringsavgifter vil være enklest å få til i de tilfellene hvor samme aktør eier grunnen og har ansvaret for kollektivtransporten, som i København eller i områder i Japan. I tilfeller hvor flere aktører, private eller kommunale, er involvert vil forhandlingene også bli mer kompliserte.

---

<sup>27</sup> Et unntak er som tidligere nevnt eiendomsutleie i Hong Kong.

## 4.6 Oppsummering

Tabellen nedenfor oppsummerer hovedmomenter i drøftingen av overførbarhet i et utvalg internasjonale finansieringsløsninger.

Tabell 4.1: Oversikt over finansieringsformer og overførbarhet.

	Tiltak og finansieringsform	Type finansieringsløsning	Inntektsmulighet	Samfunnsøkonomisk effektivitet	Likhet norske forhold	Avbøtende tiltak
<b>Huvudmannamodellen</b>	Majoritetspakke	Konstituerende	Varierer etter sammen-setning	Lav/Middels	Kjent fra Sverige, Forsøks-ordningen	Knytte ordningen til fokuserte fordeler; forplikt samarbeid
<b>Subsiderte lån</b>	Majoritetspakke	Konstituerende	Lav	Lav/Middels	FK tar opp lån i dag, Riksgjælden i Sverige	Knytte ordningen til fokuserte fordeler, f.eks. et konkret prosjekt
<b>Parkerings-skatt</b>	Entreprenørpakke	Regulatorisk (og redistributiv)	Middels	Middels/høy	Lite kjent? Kommunens ansvarsområde?	Tydeliggjøre fordeler: billigere/hyppigere kollektivtransport parallelt.
<b>Vegprising</b>	Entreprenørpakke	Redistributiv (og konstituerende)	Relativt høy	Høy	Erfaring med bompenger, tidsdiff. i Trondheim	Gjør finansieringen mer redistributiv: Større likhet med bompenger?
<b>Arbeidsgiveravgift</b>	Entreprenørpakke	Redistributiv	Høy	Middels	Gjennomført bl.a. i Frankrike og Østerrike - likt? Bedrifters samfunnsansvar, frivillige bidrag?	Legg til distributive elementer: Konsentrerte fordeler i pakken; til et bestemt område? Forhandlingsmakt ved nye attraktive næringsområder?
<b>Øremerket Drivstoffavgift</b>	Entreprenørpakke	Regulatorisk (og redistributiv)	Middels	Middels	Foreslått i Trondheim, en variant i Tromsø	Fokuser fordelene mer, legg til distributive elementer i pakken
<b>OPS</b>	Klientpakke	(Re)distributiv løsning	Middels /Lav	Middels	Erfaring fra norske vegprosjekter.  Har SD/SVV/FK tilstrekkelig kompetanse?	Mer eller mindre prosjektfinansiering ut fra utforming  Mer eller mindre redistributiv ut fra utforming (eks mindre brukerbetaling)
<b>Øremerket Eiendomsskatt</b>	Interessepakke	Redistributiv	Varierer etter type område	Middels	Brukt i utenlandske storbyer.	Tydeliggjøre fordelene enda mer: Til et konkret kollektivtransportprosj.?
<b>Ekspløateringsavgifter</b>	Interessepakke	Redistributiv	Varierer etter type område	Middels	Middels. Brukt i Finland, UK og København  Lokal eller sentral forankring?	Spre ulempene: Alle i et nytutviklet, spesielt attraktivt område.  Spre ulemper mer: Inn i plan- og bygningsloven?

## 5 Tre alternative finansieringsmodeller

### 5.1 Innledning

I dette kapitlet setter vi ulike finansieringsordninger sammen til tre alternative finansieringsmodeller. Vi tar utgangspunkt i dagens norske modell, presentert i kapittel 2, og refererer til denne som ”nullalternativet”. Dagens modell blir deretter på ulike måter supplert med alternative finansieringsordninger, som på bakgrunn av ulike prinsipper for ansvarsdeling og prosjektorganisering danner utgangspunktet for de tre modellene. De alternative finansieringsløsningene er dels basert på tilbakemeldinger på dagens norske modell, dels på den internasjonale erfaringsgjennomgangen i kapittel 3. De tre modellene vil i det følgende bli referert til som henholdsvis den statlige modellen, den lokale modellen og prosjektmodellen.

Videre er pakkene satt sammen på bakgrunn av betraktningene rundt overførbarhet i kapittel 4. Dette betyr at vi har forsøkt å balansere svakheter ved ett tiltak med styrker ved et annet tiltak. Det er også forskjeller med hensyn til i hvor stor grad modellene representerer endringer fra dagens modell.

Vi vil for hver modell drøfte hvordan og i hvilken grad modellens styrker balanserer med svakhetene.

### 5.2 Dagens norske modell, ”nullalternativet”

Gjennomgangen i kapittel 2 viser at bypakkene i denne studien i hovedsak henter finansiering gjennom

- Fylkeskommunale/kommunale overføringer
- Bompenger
- Statlige midler (Belønningsordningen, riksveg, jernbane)

Disse ordningene kan alle betegnes som redistributive løsninger, som kan forvente å møte politiske og kulturelle barrierer, men i mindre grad institusjonelle og juridiske barrierer (jf. kapittel 4). I tillegg henter fylkeskommunen en mindre sum gjennom rentekompensasjonsordningen, som kan karakteriseres som en konstituerende løsning. Ulempene ved finansieringen er spredte, og fordelene kan også sies hovedsakelig å være spredte, siden det er uklart for den enkelte skatte-, eller bompengebetaler hvorvidt pengene går til veg eller kollektiv (eller andre formål, i de tilfeller det er snakk om å betale skatt). Dagens ordning kan dermed karakteriseres hovedsakelig som en majoritetspakke.

I henhold til betraktningene som ble gjort i kapittel 4, ser det dermed ut til at dersom man skal legge til andre typer finansieringsformer, eller øke tilskuddene gjennom dagens ordning, bør fordelene ved tiltakspakken tydeliggjøres.

Betydningen av å tydeliggjøre fordelene illustreres ved at publikums aksept for bompengeneinnkreving og ikke minst vegprising blir betegnet som problematisk av en rekke informanter. Et eksempel på vellykket tydeliggjøring kan være Bergen, der Bybanen representerer et symbol på hva pengene går til, og har økt oppmerksomheten rundt kollektivtransporten.

### 5.2.1 Styrker og svakheter ved dagens ordning

På bakgrunn av målsettingene som er satt opp for kollektivtransporten (se kapittel 1), samt gjennomgangen i kapittel 2, ser det ut til at dagens ordning gir en underfinansiering for kollektivtransporten. Tidligere studier (se for eksempel Eriksen m.fl. 2007) har vist at tilstrekkelig og langsiktig finansiering gir tidligere ferdigstilling av infrastrukturprosjekt og en betydelig samfunnsøkonomisk gevinst. På denne måten kan man argumentere for at dagens ordning ikke er samfunnsøkonomisk optimal.

Øvrige problemer som blir påpekt i kapittel 2.2.6 er at dagens ordning ikke på noen tilfredsstillende måte sikrer at byene får midler ut fra hvilke behov de har, eller at de gode prosjektene velges ut. Usikkerhet blir ikke sett på som noe stort problem, men det blir trukket fram med hensyn til prisstigninger i det enkelte prosjekt, samt i forbindelse med Belønningsordningen. Selv om vi i denne rapporten har fokusert på nye investeringer i kollektivtransporten, så synes dagens finansieringsordning også å være beheftet med underfinansiering av drift og vedlikehold, enten det er gjelder eksisterende tilbud eller drift av det nyinvesterte tilbudet.

Dagens ansvarsdeling mellom de ulike forvaltningsnivåene er beskrevet i kapittel 1.2. Ansvarsdelingen påvirker hvordan de ulike aktørene vurderer sitt ansvar for å finansiere kollektivtransport, og hvordan de ønsker å ha kontroll over midlene som bevilges.

Viktige styrker ved dagens ordning er at finansieringsløsningene er vel kjente og innarbeidede hos de aktuelle aktørene. Omstilling krever ressurser; både i form av tid, kompetanse og informasjonsarbeid. I tillegg vil det gjerne bli en prosess med prøving og feiling før nye ordninger får etablert seg.

## 5.3 Den statlige modellen

I den statlige modellen vil ansvaret for å utforme kollektivtransporttilbudet i den enkelte by fortsatt være lagt til fylkeskommunene, men staten får et økt ansvar for å sikre tilstrekkelig og langsiktig finansiering. Ordningene i den statlige modellen innføres som et supplement til dagens ordning.

Den internasjonale erfaringsgjennomgangen omfatter i liten grad finansiering fra stat til fylkeskommune/kommune, og vi har derfor ikke funnet egnede finansieringsløsninger til den statlige modellen i kapittel 3. I Norge kan imidlertid ulike prinsipper for statlige overføringer til fylkeskommunen være en god løsning, siden staten ikke mangler penger generelt; utfordringen er i stedet hvordan pengene skal brukes på best mulig måte. Samtidig er statlig medfinansiering til kollektivtransporten et vel så slående trekk ved typiske europeiske kollektivbyer som de alternative finansieringsløsningene (Svensson og Johansson, 2011).

Ordninger som kan inkluderes i den statlige modellen omfatter

- Bymidler til fylkeskommunen (fast sum)
- Belønningsordningen, utvidet og videreført (variabel sum)
- Langsiktig finansiering for store prosjekt etter søknad (etter behov)

*Bymidler* er en ordning som er blitt etterlyst av flere informanter i dette prosjektet (se kapittel 2.1.4). Vi ser for oss en ordning tilsvarende *Storbytilskuddet* som blir gitt til kommunene (Kommunal- og regionaldepartementet 2010:113). Pengene kan således bli gitt fra staten til fylkeskommunene, med begrunnelse i de særlige utfordringene store byer har i forbindelse med å utvikle kollektivtransporten. Størrelsen på bymidlene kan beregnes etter samme prinsipp som innbyggertilskuddet (se kapittel 2.1.1), for byer over en gitt størrelse i fylket.

I utgiftsutjevningen i inntektssystemet for fylkeskommunene finnes det i dag en “storbyfaktor”, som er ment å ivareta noe av kostnadsvariasjonen innenfor samferdsel. Denne faktoren er imidlertid liten og fordelingsgrunnlaget utdatert. En revisjon av inntektssystemet for fylkeskommunene er derfor også et relevant tiltak fra statens side (endringer i inntektssystemet er varslet fra 2014).

Bymidler kan karakteriseres som en redistributiv løsning, med potensielle politiske og kulturelle barrierer. Vi antar at sentrale spørsmål med hensyn til aksept for ordningen vil være distriktpolitisk syn hos regjeringen, så vel som generell vilje til å satse på kollektivtransport. Ulempene vil være spredt over hele befolkningen, mens fordelene vil være konsentrert til brukere av kollektivtransport i by, og tilskuddet kan således betegnes som en klientpakke.

*Belønningsordningen* er omtalt i kapittel 2.1.2. Den har, som gjennomgangen viser, møtt betydelig kritikk, men den representerer like fullt et initiativ til å styre utviklingen av transportpolitikken og kollektivtransporten i en god retning. Ved å øke midlene i denne ordningen, samtidig som kriteriene for utvelgelse og oppfølging videreutvikles, kan vilkårene for kollektivtransporten styrkes.

Belønningsordningen kan karakteriseres som en distributiv løsning, med potensielle institusjonelle barrierer. Løsningen kan kalles en klientpakke, siden finansieringen kommer fra skattepenger som deles ut til den enkelte by.

*Langsiktig finansiering for store prosjekt etter søknad* vil være en type øremerkede midler, omtalt i kapittel 2.1.4. Gjennomgangen av øremerkede midler avdekket flere motforestillinger til en slik ordning. Fra statens side ble det sett på som problematisk å utvikle gode kriterier for hvilke prosjekt som eventuelt skulle kvalifisere for øremerket finansiering, mens det fra fylkeskommunal og kommunal side ble sett på som uheldig om staten gjennom øremerking skulle overstyre den fylkeskommunale prosjektprioritering. Vi finner at begge disse utfordringene kan bli møtt gjennom å knytte prosjektfinansiering av store kollektivprosjekt til prosessen med Konseptvalgutredning (KVU) for store prosjekt (omtalt i kapittel 1.2). I KVU-prosessen blir det allerede lagt vekt på en åpen og bred utvelgelsesprosess, samtidig som transportbehov og andre samfunnsbehov blir grundig analysert og vurdert. Hvis konseptet ellers blir vurdert å tilfredsstillende de definerte behovene, kan det samtidig bli gjort en vurdering av hvorvidt kollektivprosjektet bør finansieres av staten. Det vil altså ikke bli noen endring i beslutningsprosessene rundt *hvorvidt* prosjektet skal gjennomføres, men i *hvordan* det skal finansieres.

Prosjektfinansiering er en distributiv løsning, og hvis den skal knyttes til KVVU-prosessen kan dette i tillegg kalles en konstituerende løsning. Begge løsninger har potensielle institusjonelle og juridiske barrierer. Prosjektfinansiering kan betegnes som en klientpakke.

Samlet sett ser vi at finansieringsordningene i den statlige modellen er en kombinasjon av redistributive, distributive og konstituerende løsninger. Modellen har allikevel en overvekt av ordninger med potensielt institusjonelle og juridiske barrierer (distributive og konstituerende). Vi kan ikke se at de juridiske barrierene vil være spesielt store i denne modellen; som hovedsakelig innebærer en videreføring av allerede kjent praksis. Den største utfordringen vil dermed ligge i hvorvidt det foreligger institusjonell kompetanse og kapasitet i statsforvaltningen til å ivareta et utvidet kollektivansvar. Alle finansieringsløsningene i modellen kan karakteriseres som klientpakker, noe som vil gjøre aksept og implementering enklere.

De tre finansieringsordningene som inngår i den statlige modellen er ment å ivareta ulike typer hensyn, noe som blir nærmere drøftet nedenfor. Vi ser derfor på det som en klar fordel om disse tre finansieringsløsningene anvendes i kombinasjon.

### **5.3.1 Styrker og svakheter ved den statlige modellen**

Det legges opp til at ordningene i den statlige modellen, som blir innført som et supplement til dagens ordninger, vil gi økt finansiering for kollektivtransporten. Den økte finansieringen vil komme gjennom statlige overføringer. I og med at offentlige midler har samme skyggepris (altså et påslag på offentlige midler for å reflektere samfunnets effektivitetstap ved beskatning) enten de er statlige, kommunale eller fylkeskommunale, vil ikke en større andel statlig og mindre andel fylkeskommunal finansiering medføre noe slikt effektivitetstap. I den grad statlige midler erstatter brukerbetaling, kan det imidlertid medføre et slikt effektivitetstap.

Belønningsordningen er allerede del av finansieringen i flere norske byer, og spesielt Bergen og Trondheim, og vil slik sett ikke ha nye samfunnsøkonomiske konsekvenser.

Den sannsynligvis viktigste gevinsten ved den statlige finansieringsmodellen er at den i større grad sikrer tilstrekkelig og langsiktig finansiering. Ordningen med langsiktig finansiering til store prosjekt kan disse planlegges uten avventing av årlige budsjettildelinger, og vil dermed kunne ferdigstilles raskere. På den måten vil prosjektenes nytte- og inntektsstrømmer fremskyndes i tid. Den statlige modellen innebærer imidlertid ikke noen redusert usikkerhet knyttet til gjennomføringen av eller prisstigning i det enkelte prosjekt.

Løsningen med prosjektfinansiering etter søknad er ment å bidra til at byene i større grad får midler etter behov.

Når det gjelder ansvarsdeling, så vi i gjennomgangen av dagens ordning i kapittel 2 at hvor pengene kommer fra samtidig påvirker den relative fordelingen av makt mellom de ulike aktørene. På denne måten kan den statlige modellen tenkes å påvirke hvordan de forskjellige partene, altså henholdsvis stat og fylkeskommune, står i ulike forhandlingssituasjoner. Gjennom en utvidet belønningsordning vil

staten få økt mulighet til å styre utviklingen av byenes kollektivtransport. Utvelgelse av tiltak gjennom KVVU- prosessen vil i all hovedsak foregå som før, men staten får mulighet til å sikre at et valgt tiltak faktisk har finansiering til å bli satt i verk, og den kan framskynde prosjektets nytte gjennom tidligere ferdigstilling. Bymidlene vil i seg selv ikke bidra til økt statlig innflytelse. Det sentrale spørsmålet blir dermed om en slik løsning vil bli sett på som et akseptabelt kompromiss for begge parter; fylkeskommunen får en viss sum økte midler til kollektivtransporten uten føringer (bymidler), mens staten får en viss utvidet innflytelse som følge av den totale økningen i bevilgninger (utvidet belønningsordning, prosjektfinansiering). Det er et poeng å påse at slike midler ikke fortrenger andre overføringer til fylkeskommunene.

Den statlige modellen kan på denne måten sies å følge en del av de samme prinsippene som forvaltningsreformen fulgte for overføring av vegansvar; det administrative ansvaret for politikkområdet er lagt til et forvaltningsnivå som har nærhet til problemstillingene, mens man fra statlig hold erkjenner at det er nødvendig med statlige midler for at det regionale nivået skal kunne ivareta dette ansvaret på en god og forsvarlig måte. Belønningsordningen kan på tilsvarende måte sies å ha noe av det samme formål som nasjonale standarder for veg; nemlig å sikre at det lokale nivå styrer utviklingen i en retning som er ønskelig sett fra sentralt nivå.

Selv om ordningene i den statlige modellen kan betegnes som en videreutvikling av dagens praksis, vil den kreve visse økte institusjonelle ressurser i form av styrket kompetanse rundt belønningsordningen, samt økt ressursbruk og kompetanse til å vurdere hvorvidt et valgt prosjekt bør finansieres. Den statlige modellen innebærer med andre ord økt ressursbruk til planlegging og søknader på lokalt nivå, og økte ressurser for å følge opp og evaluere søknadene på statlig nivå.

## **5.4 Den lokale modellen**

Den lokale modellen opprettholder og styrker ordningen med at kollektivtransport er et regionalt eller lokalt anliggende. Dette kan betegnes som en bruk av subsidiaritetsprinsippet; at beslutninger skal fattes på lavest mulige effektive nivå. Som en konsekvens av at kollektivtransport er et regionalt eller lokalt ansvar, styrkes samtidig lokale myndigheters mulighet til å hente finansiering til kollektivtransporten. Dette kan gjøres gjennom ulike typer lokale skatte- eller avgiftsordninger. En økt satsing på kollektivtransporten, og synliggjøringen av betalingen for dette, kan overfor befolkningen begrunnes med at kollektivtransport er et "kollektivt gode" i tillegg til at det har en opsjonsverdi for ikkebrukere. Ordningene i den lokale modellen innføres som et supplement til dagens ordning, med det unntak at det vil være naturlig at belønningsordningen faller bort.

En rekke av skatte- og avgiftsordningene som er redegjort for i den internasjonale erfaringsgjennomgangen i kapittel 3 ser ut til å være egnede for den lokale modellen. Det foreligger imidlertid to hovedutfordringer ved bruk av disse ordningene. For det første er det en generell utfordring å sette ordningene sammen til en pakke, der styrker ved en finansieringsordning avhjelper svakhetene ved en

andre. For det andre berører en del av disse finansieringsordningene ansvarsområder som per i dag er lagt til kommunen.

På bakgrunn av sistnevnte utfordring legger vi i den lokale modellen opp til at finansieringen av kollektivtransporten blir delt mellom fylkeskommune og kommune i den aktuelle by; en ordning tilsvarende den svenske Huvudmannmodellen, beskrevet i kapittel 3.2.1. I denne modellen vil kommunene i større grad få delansvar for kollektivtransporten, mens ansvarsdelingen på andre felt (parkering, areal osv.) opprettholdes. Dagens modell for finansiering av kollektivtransporten styrkes på denne måten fra to hold; dels ved at fylkeskommunen selv får økt mulighet til å hente finansiering, og dels ved at kommunen bidrar, ved hjelp av utvidede kommunale inntektsmuligheter. Samtidig fordrer dette en etablering av forpliktende avtaler som balanserer hvilken innflytelse bykommunen og fylkeskommunen skal ha.

Ordninger som kan inkluderes i den lokale modellen omfatter<sup>28</sup>

- Øremerket fylkeskommunal/ kommunal inntektsskatt
- Arbeidsgiveravgift
- Skatt på arbeidsgiverbetalt parkering
- Øremerket drivstoffavgift
- Eksploateringsavgifter

*Øremerket fylkeskommunal/kommunal inntektsskatt* er en kombinasjon av å utvide dagens skattesystem for kommuner og fylkeskommuner (omtalt i kapittel 2.1.1), og å øremerke offentlige midler (omtalt i kapittel 2.1.4). Her opprettes en egen maksimumssats for inntektsskatt for fylkeskommune/kommune på toppen av dagens maksimumssats, med spesiell begrunnelse i kollektivtransporten. Kommune/fylkeskommune kan dermed vedta å kreve inn skatt inntil denne ekstra maksimumssatsen på bakgrunn av behov innenfor kollektivtransporten.

Ordningen innebærer omfordeling av midler gjennom beskatning, og kan således betegnes som redistributiv, med potensielle politiske eller kulturelle barrierer. En øremerket fylkeskommunal eller kommunal skatt vil antakelig kreve lovendring, og maksimumssatsen øremerket kollektivtransport vil fastsettes gjennom stortingsvedtak. Ordningen kan betegnes som en klientpakke, siden ulempene blir spredt utover flere innbyggere enn hva fordelene blir. Hvis pengene kan brukes generelt til kollektivtrafikken, har allikevel ikke en slik ordning noen sterk tydeliggjøring av fordelene.

*Arbeidsgiveravgift* er omtalt i den internasjonale erfaringsgjennomgangen i kapittel 3.2.4.2. Tanken er at større byer skal kunne ilegge en egen arbeidsgiveravgift for å finansiere kollektivtransporten. Forutsetningen er iverksetting av konkrete prosjekter av en viss standard, f.eks. bybane. Siden det i andre land er byen selv som driver inn disse pengene, vil det være mest naturlig at det er kommunene som får mulighet til og ansvaret for en slik finansieringsløsning.

---

<sup>28</sup> Hvis man studerer tabell 4.1 nærmere, kommer det fram at vi ikke har inkludert vegprising og øremerket eiendomsskatt i modellen. Vegprising er utelatt fordi det allerede er et prinsipielt alternativ, men politisk vanskelig. Øremerket eiendomsskatt blir en kombinasjon av å øremerke kommunale penger til kollektivtransporten, som er behandlet under "øremerket fylkeskommunal/kommunal skatt" og eiendomsskatt, som allerede er en mulighet for kommunene. Øremerking av den kommunale inntektsskatten fordeler imidlertid utgiftene på flere innbyggere enn om bare eiendomsbesittere skal bidra med finansiering til kollektivtransporten.



Erfaringene med denne typen lokal arbeidsgiveravgift tilsier at de genererer til dels store pengestrømmer. Dersom det legges 1 prosent arbeidsgiveravgift på lønsmassen i alle bedrifter med minst 10 ansatte, som i Frankrike utenom Paris, vil det anslagsvis generere en årlig inntekt for 2011 på 2 mrd kr årlig for Oslo, 600 mill kr for Bergen og 300 mill for Stavanger. Her er det antatt at ca 83 % av lønsmassen kommer fra bedrifter med 10+ sysselsatte.

Ordningen er redistributiv og en type entreprenørpakke, der arbeidsgivere skal bidra med finansiering til alle som bruker kollektivtransporten. Dette betyr at det kan være vanskelig å få aksept for og implementere ordningen. Som indikert i tabell 4.1 kan en mulighet derfor være å legge til distributive elementer i pakken, eksempelvis rabattordninger i kollektivtrafikken for bedriftsansatte, eller knytte avgiften til næringsområder som er spesielt attraktive. En annen mulighet er å skattlegge bedriftenes parkeringsplasser i stedet, se avsnittet nedenfor.

*Skatt på arbeidsgiverbetalt parkering* er omtalt i den internasjonale erfaringsgjennomgangen i kapittel 3.2.4. I det internasjonale eksemplet er avgiften innført som en skatt på arbeidsplassparkering, som belastes bedriftene. På samme måte som for arbeidsgiveravgift ser vi for oss at det er mest naturlig at kommunene får ansvaret for en slik ordning. Fra april 2012 har Nottingham en avgift på £279 per parkeringsplass per år i sentrum. Det er uvisst hvor mye dette vil generere, men anslaget er i størrelsesorden £14 millioner årlig over en 23-årsperiode. Det er bestemte rabattregler og unntak, f.eks. for handicap-plasser og for bedrifter med 10 eller færre parkeringsplasser. Antar vi at rabatten er på gjennomsnittlig 30 % og kursen er 8,9 NOK/£, vil hver plass generere ca 1750 NOK. Med samme nivå i norske byer, vil det grovt anslått generere 210 millioner kroner årlig i Oslo kommune, gitt at Oslo alt i alt har 120 000 arbeidsgiverbetalte parkeringsplasser slik det er (forsiktig) anslått i Samfunnsregnskap for Ruter2008 (Eriksen m fl 2009). Dersom vi bare inkluderer sentrum og bydel 1-6 krymper dette inn til ca 40 000 plasser og 70 mill NOK. Avgiftssatsen er i introduksjonsfasen og vil trolig bli økt til 364 £ i 2015, eller med 30 % i forhold til gjeldende sats.

Ordningen er regulatorisk, i den forstand at den i tillegg til å bidra med finansiering også er lagt opp til å endre aktørenes handlinger (motivere til å kjøre mindre bil/kutte parkeringsplasser). Parkeringsavgift kan betraktes som en entreprenørpakke, siden de bedrifter som har parkeringsplasser for sine ansatte bidrar med finansiering til alle som bruker kollektivtransport. Det er derfor viktig å tydeliggjøre fordelene ved ordningen.

*Øremerket drivstoffavgift* er omtalt i den internasjonale erfaringsgjennomgangen i kapittel 3.2.4. Tanken er at drivstoffavgifter sees i sammenheng med utvikning av kollektivtransporten. I dag er muligheten til å kreve inn drivstoffavgift regulert veglovens § 27a. Det fremgår imidlertid av lovforarbeidene at denne bestemmelsen er ment som en særordning for Tromsø. Et sentralt problem ved dagens ordning med å bruke drivstoffavgifter til finansiering av kollektivtransport, er at drivstoffavgift er momspliktig, mens for eksempel bompenger ikke er det. Solvoll (2006) finner imidlertid at innkrevingskostnadene ved en drivstoffavgift (2- 3 %) er lavere enn ved en bompengordning (ca 10 %). Hvis man kan få til en ordning der den delen av drivstoffavgiften som benyttes til kollektivtransport blir fritatt for moms, kan dermed dette bli en god finansieringsordning. I følge fungerende

regionvegsjef Stein Johansen<sup>29</sup> genererer drivstoffavgiften i Tromsø knappe 20 millioner kroner i året med en avgift på drøye 90 øre literen. Med en bilbestand på anslagsvis 35.000<sup>30</sup> betyr det at en slik avgift genererer ca 600 kroner per bil per krone per liter i året i inntekter. I kommuner med mindre avstander kan vi imidlertid forvente større handelslekkasje i form av at drivstoffsalg flytter til omkringliggende kommuner uten drivstoffavgift – og dermed lavere inntekter per kjøretøy.

Ser vi på Oslo og Akershus som et passende område for en ekstra drivstoffavgift, finner vi at det i løpet av ett år, fra september 2010 t.o.m. august 2011, ble solgt 304 mill i bensin og 638 mill i autodiesel. Antar vi at ca 75 % av dieselen er avgiftspliktig, kommer vi til et samlet avgiftspliktig drivstoffsalg på ca 780 mill liter i Oslo/Akershus. Med 90 øre i avgift pr liter skulle det teoretisk generere 700 millioner kr årlig. Selvfølgelig ville lekkasjen av bensinsalg ut av fylkene bli betydelig, men dette ville bli dempet av presset på fortjenestemarginen. I tillegg må den andelen av avgiften som er merverdiavgift og innkrevingskostnader trekkes fra. Antar vi en lekkasje på 20 % og at 77 % av innkrevd beløp går til formålet (jf Solvoll 2006), blir det ca 490 mill kr igjen. En halv milliard i årlige inntekter til formålet er dermed et ikke et usannsynlig resultat. En lavere avgift, for eksempel 50 øre per liter, vil ikke føre til så mye handelslekkasje og generere anslagsvis 270 mkr kr årlig.

Et enklere tiltak, gjennomføringsmessig sett, ville være å øremerke 90 øre av den allerede eksisterende drivstoffavgiften fra Oslo/Akershus til kollektivtiltak. Det vil egentlig bare være en metode for å sikre et fast statstilskudd, og har den fordelene at man unngår prisvridninger og ”handelslekkasje”.

Øremerket drivstoffavgift er en regulatorisk finansieringsordning, i den forstand at den også kan bidra til å redusere bilbruk, gitt at bilene ikke allerede betaler sine eksterne kostnader. Ordningen kan kalles en interessepakke, i den forstand at de som kjører (bensin- eller dieseldrevet) bil bidrar med finansiering til de som bruker kollektivtransport.

*Eksploteringsavgifter* er omtalt i den internasjonale erfaringsgjennomgangen i kapittel 3.2.5. Dette er egne eiendomsavgifter som knyttes til konkrete utbygginger eller prosjekter. Vi ser for oss at denne ordningen kan iverksettes gjennom å bruke innsigelsesretten i Plan- og bygningsloven på nye eiendomsutviklingsprosjekt, med krav om medfinansiering av kollektivdekning i området.

Eksploteringsavgifter er allerede praksis enkelte steder i Norge, men kan være problematisk med dagens ansvarsdeling, der kommunen eller andre aktører har ansvaret for eiendom, mens fylkeskommunen har ansvaret for kollektivtransporten. Et godt samarbeid mellom de ulike forvaltningsnivåene vil dermed spille en viktig rolle. I ansvarsdelingen den lokale modellen legger opp til; et tettere og mer formalisert samarbeid mellom kommune og fylkeskommune, vil antakelig innkreving av eiendomsavgifter bli enklere å administrere.

I en gjennomgang av utbyggingsavtaler hvor utbygger bidrar til å dekke kostnader til sosial infrastruktur (skole, helse, idrett, osv), rapporterer Medby m fl (2004) at

---

<sup>29</sup> Intervju i Rana blad 17.12.2009

<sup>30</sup> Tromsøs innbyggertall er 68.000. Bilhold i Troms fylke er 520 per 1000 innbyggere (begge deler SSB).

praksis for hva utbygger betaler varierer betydelig. Bidrag til skoleformål varierer fra 20.000 kroner til 100.000 kroner per bolig. Fornebu Boligspaspar omtales som et spesielt tilfelle hvor en hel bydel bygges ut. Her er bidraget 140.000 kroner per bolig, og summerer seg til ca 350 millioner kroner for de ca 2500 boligene.

I Bjørvika<sup>31</sup> i Oslo betaler utbygger et ”infrastrukturbidrag” på NOK 2500 (2003-kroner) per T-BRA<sup>32</sup> kostnadsbærende areal som et anleggsbidrag til å dekke teknisk infrastruktur (hovedanlegg for vann, avløp osv)<sup>33</sup>. I tillegg skal utbygger etablere offentlige veganlegg inkludert kollektivfelt, busslommer og leskur.

Vi kan med andre ord legge til grunn at eksploateringsavgifter kan generere betydelige midler – også til kollektivtransport – ved utvikling av bydeler i pressområder. En slik samordning av areal-/eiendomsinntekter og kollektivtransport er trolig lettere å oppnå jo færre aktører som er involvert i prosessen. I de tilfeller hvor fylkeskommunen må forhandle med flere kommunale eller private grunneiere vil slike avtaler være vanskeligere å enes om enn i de tilfellene hvor samme forvaltningsnivå både eier grunnen og har ansvaret for kollektivtransporten.

Eksploateringsavgifter er en regulatorisk og distributiv finansieringsordning, med hovedsakelig institusjonelle barrierer. Ordningen kan karakteriseres som en interessegruppepakke, der både fordelene og ulempene ved tiltaket er konsentrert om et konkret område. Avhjelpende tiltak kan være å spre ulempene noe.

Vi ser av gjennomgangen overfor at finansieringsordningene i den lokale modellen hovedsakelig er en kombinasjon av redistributive og regulatoriske ordninger, og at de viktigste barrierene således vil være politisk og kulturelt fundert. Eksploateringsavgifter kan, i den grad de knyttes til et konkret prosjekt, betegnes som en distributiv finansieringsordning; og å gjøre finansieringen mer distributiv vil generelt være et kjernepunkt i denne modellen. Dette kan gjøres gjennom å konkretisere kollektivprosjektene finansieringen skal gå til, og å bidra med konkret kompensasjon, for eksempel rabatt på kollektivtransport, ved introduksjon av nye skatte- og avgiftsordninger for bestemte grupper.

Den lokale modellen tilrettelegger for økt lokal innflytelse og selvbestemmelsesrett. Det er således ikke gitt at den enkelte fylkeskommune eller kommune velger å benytte alle finansieringsløsningene som er nevnt i denne gjennomgangen, eller at nivået på innkrevningen i de ulike løsningene blir satt likt i hver by. Hovedtiltaket i den lokale modellen blir således å tilrettelegge for at det juridiske og institusjonelle rammeverket sikrer lokale aktører tilstrekkelige inntektsmuligheter for kollektivtransporten. I tillegg, og kanskje viktigere, vil politiske forskjeller mellom den enkelte by spille en viktig rolle.

#### 5.4.1 Styrker og svakheter ved den lokale modellen

I den lokale modellen blir det lagt opp til at finansieringen til kollektivtransporten økes gjennom at det generelle skattetrykket økes. I noen grad beskattes nytte og

---

<sup>31</sup> Kilde: Avtale av 30.06.2003 mellom Bjørvika Infrastruktur og Oslo kommune

<sup>32</sup> Byggeareal i henhold til NS 3940.

<sup>33</sup> Imidlertid er det avtalefestet at Oslo kommune dekker alle kostnader knyttet til å etablere trikketrasé.

kostnader som ikke er tilstrekkelig internalisert i dagens priser. I de tilfellene beregnes ikke effektivitetstap (skyggepris på offentlige midler) av disse midlene.

Øremerking av skatteinntekter er generelt uheldig fra et samfunnsøkonomisk perspektiv. Øremerking gir ingen garanti for at offentlige midler blir brukt der de skaper mest velferd. På den annen side er det vel etablert at øremerking til gode formål øker befolkningens oppslutning om en avgift.

Finansieringsløsninger av typen eksploateringsavgifter er private midler som reflekterer utbyggernes nytte, og som sådan er det kun snakk om overføring av penger fra utbyggere til kollektivtransporten uten noen samfunnsøkonomiske konsekvenser.

Den lokale modellen består i hovedsak av ordninger som gir langsiktig finansiering. Disse inkluderer øremerket fylkeskommunal/ kommunal skatt, arbeidsgiveravgift, parkeringsavgift og øremerket drivstoffavgift. Som nevnt i kapittel 4.5.2 vil inntektene fra disse ordningene løpe relativt jevnt gjennom tiltaksperioden, selv om konjunktursvingninger eller tilpasninger til ordningene kan gi visse utslag. Eksploateringsavgifter er i hovedregelen kortsiktig finansiering, knyttet til etableringen av nye bolig- eller næringsområder, og dermed nye behov. På denne måten er tiltakene i den lokale modellen tenkt å balansere behovet for løpende finansiering med behov for ekstra løft som konsekvens av utviklingen i den enkelte bystruktur.

På samme måte som med den statlige modellen, vil det være samfunnsøkonomiske gevinster knyttet til raskere gjennomføring av investeringsprosjekter. I likhet med i den statlige modellen vil imidlertid ikke den lokale modellen gi noen redusert usikkerhet knyttet til gjennomføringen av eller prisstigning i det enkelte prosjekt.

Med hensyn til hvorvidt byene får midler etter behov, og om de riktige tiltakene velges, blir det lagt opp til en ”bottom-up” tilnærming til dette. Det forutsettes med andre ord at byene selv vurderer hvilke kollektivtiltak som er mest hensiktsmessige, og henter inn finansiering til dette. Dette kan bidra til å skape større forskjeller byene i mellom, på bakgrunn av hvilken planleggingskompetanse de besitter, og hvilket inntektpotensial som finnes i den enkelte by.

Den lokale modellen legger opp til at kollektivtransporten får en svakere statlig innflytelse, og en sterkere kommunal innflytelse, enn i dagens modell. I gjennomgangen av Huvudmannamodellen blir det anført at modellen kan føre til uklare politiske ansvarsdelinger, og det må derfor legges vekt på å etablere klare og gode samarbeidsordninger. Samtidig blir det fremhevet at kommunal innflytelse gir gode forutsetninger for å samordne kollektivtransporten med andre politikkområder. Gjennom arbeidet med bypakkene har vi allerede i dag et etablert samarbeid mellom kommune og fylkeskommune om transport- og kollektivspørsmål. Trondheim er et eksempel på at kommunen kan fungere som en aktiv pådriver for kollektivtransporten. Den lokale modellen vil bidra til å styrke kommunenes eierforhold til kollektivtransporten.

Vi ser av gjennomgangen at enkelte av finansieringsordningene, som øremerket fylkeskommunal/kommunal skatt, øremerket drivstoffavgift og eksploateringsavgifter, representerer en videreføring og videreutvikling av en praksis som allerede finnes i Norge. Samtidig inneholder modellen ordninger som ikke tidligere har vært benyttet i Norge, og som vil kreve kompetanse og institusjonell

kapasitet til å utvikle og følge opp i den enkelte by. I mange tilfeller krever implementeringsprosesser dedikerte enkeltpersoner i politisk ledelse og i administrasjon, men vårt generelle inntrykk etter gjennomføringen av dette prosjektet er at byene har dette på kollektivtransportens område.

Tid kan være et problematisk aspekt ved den lokale modellen. Å sette seg inn i, beslutte og implementere nye finansieringsordninger har en forholdsvis lang tidshorison, mens flere av byene i denne studien forteller at de har et betydelig finansieringsproblem allerede om få år. I en overgangsperiode kan det derfor være nødvendig med en styrking av de mer tradisjonelle finansieringskildene, eksempelvis i form av ekstra statlige overføringer.

## 5.5 Prosjektmodellen

Prosjektmodellen knytter seg, i motsetning til de to andre alternative modellene, ikke til noen endret ansvarsdeling for kollektivtransporten, ment til et økt fokus på organisering og finansiering av prosjekt. Tanken er at når et kollektivtransportprosjekt først er vedtatt, skal det finnes et institusjonelt apparat som ivaretar gjennomføringen av prosjektet på en god måte. Ordningene i prosjektmodellen innføres som et supplement til dagens ordning.

Internasjonalt har det vært gjennomført en rekke ulike OPS- løsninger for å ivareta hensynet til god prosjektfinansiering og -organisering, og det finnes også ulike låneløsninger som kan bidra med ekstra likviditet. OPS har også vært gjennomført i tre vegprosjekt i Norge, og representerer i så henseende ikke noen ”ny” løsning, verken med hensyn til finansiering eller til prosjektorganisering. Oppbyggingen av prosjektmodellen er i stedet lagt opp for å tilrettelegge for at det skal bli enklere å benytte OPS som modell for kollektivprosjekt.

Ordninger som kan inkluderes i prosjektmodellen omfatter

- OPS
- Statlig låneordning
- Etablering av kompetansenhet
- Statlig medfinansiering til OPS-prosjekt

OPS i ulike varianter er presentert i kapittel 3.2.6 i den internasjonale erfaringsgjennomgangen. Ordningen refererer til ulike former for samarbeid og overføring av risiko mellom offentlig og privat sektor med hensyn til planlegging, finansiering, bygging, vedlikehold og drift av infrastruktur, eller deler av disse elementene. En viktig gevinst ved OPS er økt effektivitet i leveranse av tjenesten. Dette gjelder spesielt for ferdigstillelse av infrastrukturen. Kontrakt på driftsdelen gir også muligheter for gevinster avhengig av kontraktens utforming, slik en har sett for bussdrift. OPS i den norske kollektivtransporten vil kunne benyttes i bybaneprosjekter, men også i bygging av bane- eller busstasjoner og annen større infrastruktur.

Store utbyggingsprosjekt består av ulike elementer. Ved bybaneprosjekt vil disse elementene typisk inkludere trasé og skinnegang, stasjoner, tunneler, signalanlegg, rullende materiell, vedlikehold, operativ drift etc. Hvordan det enkelte OPS- prosjekt skal organiseres, og hvorvidt prosjektet bør organiseres samlet eller deles opp, vil avhenge av konkrete egenskaper ved det enkelte prosjekt. På samme

måte vil det også være variasjoner i hvordan risiko blir identifisert, vurdert, allokert og håndtert. OPS har blitt utredet som et alternativ for utbygging av Fornebubanen (se KPMG på vegne av Ruter, 2011), og det blir i denne utredningen konkludert med at realiseringen av en Fornebubane er egnet som OPS-prosjekt.

OPS kan være enten en distributiv eller en redistributiv løsning, avhengig av hvordan finansieringen legges opp. Hvis man legger opp til finansiering gjennom (offentlig) prosjektfinansiering kan ordningen betegnes som distributiv, mens hvis man legger opp til sporavgifter eller liknende vil ordningen få redistributive trekk. Ordningen har trekk av en klientpakke, der fordelene er fokuserte, mens ulempene er spredt.

*Statlig låneordning* er omtalt i kapittel 3.2.3 i den internasjonale erfaringsgjennomgangen. Som det fremgikk av gjennomgangen av OPS kan privat finansiering inngå som en del av et OPS- prosjekt. Men i Norges situasjon, hvor staten har en betydelig egenkapital, kan det argumenteres med at offentlige organ ikke skal behøve å ta opp private lån og bli påført rentekostnader ved dette. Man kan i stedet tenke seg at det etableres et offentlig låneorgan, tilsvarende den svenske Riksgjalden, som låner ut (og plasserer) penger til fylkeskommunene. Man kan også tenke seg at dagens rentekompensasjonsordning (omtalt i kapittel 2.1.3) blir utvidet og videreført.

Opprettelse av et statlig låneorgan er en konstituerende løsning, og en majoritetspakke. Etter vår vurdering vil det ikke være store juridiske eller institusjonelle barrierer knyttet til å utvide rentekompensasjonsordningen, men hvis man legger opp til en langt mer omfattende løsning kan selvfølgelig slike problemer oppstå. Siden tiltaket er en majoritetspakke kan det være en utfordring å få aktørene til å se klare fordeler ved ordningen.

*Etablering av kompetanseenhet* er lagt til som et tiltak i Prosjektmodellen på bakgrunn av erfaringer med OPS; som viser at det kan være asymmetrisk informasjon mellom partene, at eiersiden kan mangle teknisk innsikt, og at det løper oppfølgingskostnader på eiersiden (se oppsummering kapittel 3.2.6). En slik kompetanseenhet vil kunne hjelpe fylkeskommunen i arbeidet som prosjekt-eier, blant annet gjennom å tilby informasjon, innledende vurderinger av hvorvidt et prosjekt er egnet som OPS- prosjekt, samt assistanse i oppfølgingen av prosjektet. Den institusjonelle tilknytningen til kompetanseenheten kan legges opp på ulike måter; eksempelvis som et organ i Vegdirektoratet eller en egen forvaltningsenhet. Vi ser uansett for oss at staten vil bidra med ressursene med hensyn til å opprette en slik enhet.

Fylkeskommunene selv vil naturlig nok også opparbeide seg mer generell kompetanse på OPS, i takt med at de benytter seg av denne ordningen i økt grad, men vi finner at en del av den kompetanse som kreves i forhold til OPS er såpass spesialisert at det ikke er økonomisk hensiktsmessig å ha den i alle større norske byer.

Etableringen av en ny kompetanseenhet kan betegnes som en konstituerende løsning, og en klientpakke. Utfordringen vil ligge i hvorvidt det finnes tilstrekkelig kompetanse hos de relevante aktørene (SVV, SD) til å skille ut en egen slik enhet.

En *statlig medfinansiering til OPS-prosjekt* vil være med på å gjøre det mer attraktivt for fylkeskommunene å velge denne prosjektformen, samtidig som det vil bidra til å sikre finansieringen av store prosjekt. I tillegg vil *delt* risiko kunne redusere eventuell overprising av den private risikoen. Hvor stor andel den statlige medfinansieringen bør være, vil sannsynligvis henge sammen med hvordan det konkrete OPS-prosjektet utformes. Den statlige medfinansieringen vil ellers ha store likhetstrekk med ordningen ”finansiering for store prosjekt etter søknad”, som er beskrevet under den statlige modellen i kapittel 5.3.

Vi ser av gjennomgangen ovenfor at finansieringsordningene i prosjektmodellen er konstituerende, samt distributive og eventuelt redistributive (avhengig av hvordan finansieringen av OPS-prosjektet legges opp). De viktigste utfordringene ved modellen vil være hvorvidt fylkeskommunene opplever det som nyttig og hensiktsmessig å legge opp investeringer som OPS- prosjekt, samt hvorvidt det finnes institusjonell kompetanse i statsforvaltningen til å ivareta en kompetansefunksjon for OPS- prosjekt.

Prosjektmodellen kan betraktes som en ”smalere” alternativ finansieringsmodell enn den statlige og den lokale modellen. Med dette mener vi for det første at finansieringsordningene som inngår i modellen isolert sett ikke bidrar med et like stort finansieringsløft som finansieringsordningene i de to andre modellene. For det andre må prosjektene være store for at OPS skal være noen hensiktsmessig løsning. Dette betyr at når byene skal finansiere mindre prosjekt, vil det fortsatt være løsningene i dagens modell som er relevante. På bakgrunn av at prosjektmodellen er en relativt smal modell, som ikke berører ansvarsdelingen mellom aktørene i vesentlig grad, kan man tenke seg at modellen kan kombineres med enten den statlige modellen eller den lokale modellen.

### 5.5.1 Styrker og svakheter ved prosjektmodellen

På samme måte som med de to andre alternative modellene, vil det være samfunnsøkonomiske gevinster knyttet til raskere gjennomføring av investeringsprosjekter, jf. Eriksen m fl (2007).

Eventuelle effektivitetsgevinster av å bringe inn private samarbeidspartnere må veies opp av høye transaksjons- og oppfølgingskostnader for det offentlige.

Ved overføring av risiko til den private aktøren setter man bort usikkerhet knyttet til gjennomføring av eller prisstigning i prosjektet. Samtidig vil en privat aktør prise risiko inn i pristilbudet.

Statlig låneordning er i utgangspunktet kun et middel til å binde fremtidige politikere til masten, og er ikke vesensforskjellig fra andre typer prosjektfinansiering. Ordningen binder opp fremtidige offentlige inntekter til betaling på gjelden. Nyttien ved mer effektiv prosjektgjennomføring må vurderes mot lånekostnadene.

Når det gjelder å velge de gode kollektivtransportprosjektene, vil prosjektutvelgelsen være organisert på samme måte som i dag. Det vil imidlertid bli enklere å få gjennomført store prosjekt, noe som kan få både positive og negative konsekvenser. På den ene siden vil det bli enklere å gjennomføre de store ”løftene” innenfor kollektivtransporten, mens på den andre siden kan det motivere fylkeskommunene til å legge opp til større og mer omfattende prosjekt enn det

som er nødvendig – på bekostning av annen løpende drift og vedlikehold av kollektivtransporten. For byer med behov for mange småprosjekt kan modellen oppfattes som lite hensiktsmessig. I tillegg binder ordningen opp offentlige midler, og kan således gjøre en helhetlig planlegging vanskelig.

Ordningene i prosjektmodellen kan betegnes som en videreutvikling av dagens praksis, men vil den kreve visse økte institusjonelle ressurser i form av styrket kompetanse på OPS, først og fremst i den statlige kompetanseenheten, men også noe i fylkeskommunene.

## **5.6 Oppsummering**

Vi har i gjennomgangen ovenfor satt sammen tre ulike finansieringsmodeller, på bakgrunn av ulike prinsipper for ansvarsdeling og prosjektorganisering. Sammensetningen av pakkene har videre tatt hensyn til betraktninger rundt overførbarhet.

- Drøftingen av styrker og svakheter ved de ulike finansieringsordningene som inngår i hver modell indikerer at de enkelte finansieringsordningene er satt sammen med henblikk på å øke muligheten for aksept og iverksetting.
- De tre modellene bygger i ulik grad på kjente kontra ukjente løsninger, og har derfor noe ulike tidsperspektiv før gevinstene vises. Den statlige modellen vil mest sannsynlig gi raskest gevinst, siden den omfatter både generelle overføringer og overføringer til store prosjekt, hvorav nytten av økte overføringer til mindre prosjekt vil bli synlig først. Prosjektmodellen omfatter finansiering av store prosjekt, og ferdigstillelsen av disse tar naturlig nok lengre tid. Den lokale modellen inneholder flere relativt ukjente finansieringsordninger, som det kan ta tid å få på plass.
- Modellene har dessuten til dels ulike implikasjoner for hvilke tiltak som blir valgt, og hvordan ressursene fordeles mellom de ulike byene. Dette skal vi se nærmere på i konklusjonen av denne rapporten.



## 6 Konklusjon

Hovedformålet med dette prosjektet har vært å utvikle konkrete alternative finansieringsmodeller, samt å diskutere deres ulike styrker og svakheter. I avslutningen av denne rapporten sammenlikner vi de tre modellene nærmere ved å drøfte dem opp mot hverandre på bakgrunn av et sett effektivitetskriterier. Vi vil dessuten foreta en illustrerende sammenlikning av effekter av de tre modellene.

### 6.1 Dagens situasjon og internasjonalt mulighetsrom

Punktene nedenfor oppsummerer viktige lærdommer fra dette prosjektet.

- Hvis de uttalte målene for kollektivtransporten skal nås, er ikke dagens finansieringsnivå tilstrekkelig. Man kan altså snakke om en underfinansiering i kollektivtransporten.
- Ansvarsdelingen mellom de ulike forvaltningsnivåene påvirker hvordan de ulike aktørene vurderer sitt ansvar for å finansiere kollektivtransport, og hvordan de ønsker kontroll over midlene som bevilges.
- Selv om enkelte byer makter å investere i ny kollektiv infrastruktur, synes det vanskelig å få varig og stabil investering til drift og vedlikehold av det nye kollektivtilbudet.
- Både den internasjonale og den nasjonale gjennomgangen viste at det ikke finnes en enkelt finansieringsmodell eller pakke som løser alle finansieringsproblemer i alle storbyområdene. Både bystruktur, ansvars- og kompetansefordeling varierer fra storby til storby, noe som blant annet vil påvirke hvor mange og hvilke aktører som er involvert i planleggingen og gjennomføringen av den enkelte finansieringspakken. Det samme gjelder sentrale kostnadselementer og konkrete inntekspotensial. Offentlige myndigheter bør derfor klargjøre for seg selv hvilke problemer som ønskes løst hvor, før man velger en finansiell løsning.
- De store ”kollektivbyene” i Europa er ofte kjennetegnet av at lokale myndigheter har muligheter til å søke prosjektbasert finansiering og få statlig medfinansiering av prosjektets investeringskostnader, samtidig som de benytter seg av lokal tilleggsfinansiering i form av lokale avgifter i ulik form (arbeidsgiver-, parkerings-, eksploaterings-, rushtidsavgifter ol).
- Fylkeskommunene og kommunene i Norge har allerede i dag muligheter til å bruke enkelte av disse virkemidlene for å finansiere sin kollektivtrafikk, blant annet gjennom innsigelseskravet i Plan- og bygningslovet og/eller rushtidsavgift, men dette krever ofte politisk vilje lokalt for å gjennomføre.
- De fleste internasjonale finansieringsmodellene er overførbare til norske forhold, men vil møte ulik politisk og sosial aksept i ulike byområder og

på nasjonalt hold. Den politiske aksepten må imidlertid sees i sammenheng med hvilke tiltak finansieringen bidrar til – og finansieringsform og tiltak må i så måte sees i nærmere sammenheng.

- Omstilling krever ressurser; i form av tid, kompetanse og informasjonsarbeid. I tillegg vil det gjerne bli en prosess med prøving og feiling før nye ordninger får etablert seg.

## 6.2 Tre prinsippmodeller med ulike styrker og svakheter

Med utgangspunkt i den nasjonale og internasjonale erfaringsgjennomgangen utviklet vi tre prinsipielle finansieringsmodeller:

- *Den statlige modellen:* Kollektivtransport i (stor)byer blir i større grad sett på som et statlig ansvar, og staten bidrar dermed med mer finansiering
- *Den lokale modellen:* Ordningen med at kollektivtransport er et regionalt eller lokalt anliggende opprettholdes og styrkes, samtidig styrkes lokale myndigheters mulighet til å hente finansiering til kollektivtransporten
- *Prosjektmodellen:* Økt fokus på organisering og finansiering av kollektivprosjekt

De tre modellene har ulike styrker og svakheter når vi vurderer dem ut fra deres kostnads-, allokering- og styringseffektivitet. Kostnadseffektivitet innebærer her at transaksjonskostnadene knyttet til finansieringen er lavest mulig og at utbyggings- og driftskostnader holdes nede, mens allokeringseffektivitet medfører at de totale investeringene i kollektivtransporten er gjennomført og fordelt riktig. Styringseffektivitet sier på sin side noe om hvor gode muligheter modellen gir beslutningstakerne til å oppnå målsettingene de har satt seg (Bjørnsen og Johansen 2006, Johansen 2006).

Det er ikke nødvendigvis store forskjeller i de tre modellenes *kostnadseffektivitet*. Utfallet avhenger av modellenes detaljerte utforming. Alle de tre modellene kan sies å bidra til raskere ferdigstillelse enn dagens ordning.

Offentlige midler, som utgjør den viktigste økningen i finansiering, har samme skyggepris uavhengig av om de er statlige, kommunale eller fylkeskommunale. Det kan argumenteres for at den lokale modellen bidrar til en noe høyere kostnadseffektivitet enn den statlige, siden førstnevnte modell i noen grad beskatter nytte og kostnader som ikke er tilstrekkelig internalisert i dagens priser. Det er vanskelig å si noe konkret om prosjektmodellens kostnadseffektivitet, siden organiseringen og sammensetningen av prosjekt vil variere fra ett tilfelle til et annet. Men om et OPS-prosjekt er hensiktsmessig utformet, skulle det være mulig å hente ut effektiviseringsgevinster.

Spørsmålet om hvorvidt de tre modellene sikrer *allokeringseffektivitet* knytter seg til betraktningene rundt hvorvidt byene får etter behov, og om de riktige prosjektene velges. De tre modellene har en noe ulik tilnærming til dette. I den statlige modellen legges det opp for generell økning i overføringene, og det blir samtidig åpnet for prosjektfinansiering etter søknad. Økte overføringer bidrar til at byene har større frihet til å definere hvilke prosjekter som trengs, mens prosjektfinansiering etter søknad kan bidra til at byene får etter behov. Det er imidlertid ikke gitt at tildelingen av prosjektfinansiering utelukkende blir gjort på bakgrunn

av byenes behov, eller at departementet har den tilstrekkelige kompetansen til å vurdere hvor behovet er størst. I den lokale modellen er det lagt opp til en ”bottom up” tilnærming, hvor det forutsettes at byene selv vurderer hvilke kollektivtiltak som er mest hensiktsmessige, og henter inn finansiering til dette. Dette kan bidra til å skape større forskjeller byene i mellom, på bakgrunn av hvilket inntekts-potensial som finnes i den enkelte by. I prosjektmodellen blir det enklere å få gjennomført store prosjekt. Dette kan føre til at fylkeskommunene legger opp til større og mer omfattende prosjekt enn det som er nødvendig. Videre vil prosjektmodellen ha liten verdi for byer med behov for mange småprosjekt.

Når det gjelder *styringseffektivitet* kan man generelt si at høyere grad av finansiering, som alle tre modeller bidrar til, gjør det enklere å nå dagens mål for kollektivtransporten. Samtidig er imidlertid ulike former for øremerking, som spesielt den statlige og den lokale modellen legger opp til, en form for å ”binde politikerne til masten” i forhold til nivået på kollektivtransportsatsingen framover. Etter en slik forståelse er prosjektmodellen mer fleksibel, og dermed også mer styringseffektiv. De ulike modellene varierer også med hensyn til hvor mange aktører som er involvert i planleggings- og beslutningsprosessen. På generell basis kan vi anta at flere aktører innebærer mer ressurser til planlegging og oppfølging, og at slik samordning er vanskeligere å oppnå. Modellene som baserer seg på statlig og ulike grader av kommunal, fylkeskommunal og privat involvering er eksempler på dette. For eksempel vil eksploateringsavgifter i den lokale modellen involvere aktører av ulik art (kommunen og/eller private aktører er ofte grunneier og dermed med i forhandlingsspillet). Bypakker krever derfor ofte en ny pakke-organisering a la Trondheim, som riktignok gir noen nye muligheter, men som også har noen store transaksjonskostnader ved seg.

Når det gjelder muligheten til å generere store pengestrømmer til kollektivtransporten, skiller ikke modellene seg fra hverandre som sådan, all den tid hver modell tenkes å finansiere et gitt behov. Det er likevel verd å merke seg at enkelte elementer, spesielt i den lokale modellen, har potensial til å generere store og ”friske” pengestrømmer:

- En drivstoffavgift på 90 øre har potensial til å generere i størrelsesorden en halv milliard kroner årlig i Oslo og Akershus, og ca 0,7 milliarder årlig hvis ordningen kun gjøres som en øremerking av 90 øre av eksisterende avgifter i regionen. En avgift på 50 øre/liter vil anslagsvis generere 270 mkr årlig til formålet
- Skatt på arbeidsgiverbetalte parkeringsplasser tilsvarende nivået som skal innføres i Nottingham, kan generere årlige inntekter på drøye 200 millioner kroner i Oslo kommune
- 1 prosent arbeidsgiveravgift på lønnsmassen i alle bedrifter med minst 10 ansatte, vil anslagsvis generere en årlig inntekt på 2 mrd for Oslo, 600 mill kr for Bergen og 300 mill for Stavanger.
- Eksploateringsavgifter kan gi betydelige beløp til å bygge ut kollektiv infrastruktur. Vi legger til grunn at dette er engangsinntekter i forbindelse med utbyggingsavtaler, og gjerne for større byutviklingsprosjekter

## 6.3 Illustrerende sammenlikning

I det følgende foretar vi en illustrerende sammenlikning av effekter av modellene. Sentrale elementer omfatter nytte; som først og fremst er knyttet til tidligere ferdigstillelse, samt kostnader; som blant annet knytter seg til skyggepris og innkrevingskostnader ved trafikantbetaling.

*Skyggepris* er knyttet til en situasjon hvor økte offentlige utgifter finansieres gjennom skatter. Dette medfører både kostnader knyttet direkte til selve innkrevningen og indirekte ved et effektivitetstap som skyldes at skatten bidrar til vridninger i den samlede ressursbruken i samfunnet, og også at andre kriterier enn ren effektivitet ligger til grunn for bruk av offentlige midler. Kostnadsberegning-utvalget (NOU nr 1998:16) anbefaler at denne skattekostnaden settes til 20 øre per offentlige utgiftskrone. Finansdepartementet (2005) pålegger det samme. Vi bruker derfor en pris på kr 1,20 per budsjettkrone i nyttekostnadsberegningene.

Når det gjelder tiltak som er finansiert ved bompengemidler, skal det ikke beregnes skyggepris. I forbindelse med nyttekostnadsanalyser av bompengeprojekt tas det imidlertid hensyn til innkrevingskostnader samt en redusert nytte som følge av lavere trafikk.

### 6.3.1 Nytte av tidligere ferdigstillelse – alle modellene

Alle de tre finansieringsmodellene gjør det mulig, og til dels motiverer til, raskere utbygging og ferdigstillelse av prosjektene. Her må vi generelt skille mellom drift og investeringer. I den grad pakkene kun finansierer løpende driftskostnader, vil det ikke være noen anleggsperiode som ”forsinker” nytten av bypakken: gevinstene kommer umiddelbart. Det er ved investeringer i anlegg, infrastruktur og rullende materiell – hvor anleggs- og bestillingstider er lange – at det kan hentes samfunnsøkonomiske gevinster av at disse ferdigstilles og settes i drift raskere.

For å illustrere dette, antar vi følgende, tenkte investeringsprosjekt:

- Anleggskostnad: 1 000 mkr
- Diskonteringsrente: 5,50 %
- Årlig nytte når prosjektet igangsettes: 7 % av investeringskostnadene

Tabellen under viser gevinsten, brukernytten i millioner kroner, av at utbyggingsperioden reduseres med ett år. Dersom et slikt prosjekt i utgangspunktet var planlagt utbygget over 7 år, vil nåverdien av nytten av et års raskere utbygging være ca 51 millioner kroner.

Tabell 6.1: Nåverdi av gevinst ved å ferdigstille og ta i bruk investering på 1 mrd kroner ett år raskere. Millioner kroner

Anleggsperiode, år	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Nytte av ett år raskere ferdigstillelse	66	63	60	57	54	51	48	46	43

Eriksen m fl (2007) dokumenterte at innsparinger i byggeperioden kan være store, og gjerne i størrelsesorden 30 til 50 prosent sammenlignet med et konvensjonelt prosjekt. Årsaken til at tidsgevinstene er så store er, som de intervjuede entreprenørene påpeker, at det er svært urasjonelt å stoppe et prosjekt mot slutten av et kalenderår i påvente av ny bevilgning. I tillegg kommer den ekstra motivasjon som ligger i at entreprenøren oftest selv er økonomisk ansvarlig for forsinkelser og i tillegg høster gevinst av tidlig ferdigstillelse.

Tabellen under viser hva nytten av henholdsvis 1, 2, 3 og 4 års raskere utbygging og igangsetting betyr, dersom opprinnelig forventet utbyggingsperiode var 7 år og øvrige forutsetninger som beskrevet foran. Halvering av byggeperioden utgjør en trafikantgevinst som er bortimot 20 prosent av investeringskostnadene. Det er ikke ubetydelig.

Tabell 6.2: Nåverdi av nytte ved raskere utbygging. Millioner kroner.

Tidsbesparelse i anleggsfasen	Nåverdi nytte
1 år raskere igangsettelse	51
2 år raskere igangsettelse	104
3 år raskere igangsettelse	161
4 år raskere igangsettelse	220

En tidlig igangsetting kan også ha flere fordeler: Ved trafikkvekst får vi gevinsten av økt trafikantnytte på et tidligere tidspunkt enn vi ellers ville fått. I tillegg er det antakelig noen produksjonsmessige gevinster av raskere gjennomføring. Maskiner og kapitalvarer blir bedre utnyttet og tidligere frigjort. Vi har ikke forsøkt å tallfeste disse gevinstene.

Det lar seg ikke gjøre å si noe konkret om hvor stor den eventuelle tidsbesparelsen blir ved de ulike finansieringsmodellene vi har skissert, sammenlignet med dagens ordninger. Regneeksemplene over viser uansett at det utløser store samfunnsøkonomiske gevinster å korte ned byggeperioden.

### 6.3.2 Samfunnsøkonomiske kostnader

I tillegg til eventuelle gevinster ved raskere ferdigstillelse av prosjektene, har valg av finansieringsmodell andre samfunnsøkonomiske konsekvenser. Vi illustrerer i det følgende hvordan et udekket finansieringsbehov i en tenkt norsk by kan dekkes inn gjennom dagens finansieringsordning, samt de tre alternative finansieringsmodellene.

Vi antar et udekket finansieringsbehov på 5 mrd kroner for hele bypakken, hvorav 1 mrd (20 prosent) antas å være til kollektivtransporttiltak. Vi forholder oss til først og fremst til kriterier knyttet til samfunnsøkonomisk effektivitet.

### Dagens ordning

Basert på erfaringene i kapittel 2, vil en fordeling som følger være rimelig representativ for hvordan milliarder finansieres:

<b>Finansieringskilde</b>	<b>Dagens ordning</b>
Fylke	150
Trafikantbetaling	500
Staten	350
Sum finansiering	1 000

I dette eksempelet er halvparten av finansieringen (150+350 mkr) basert på offentlige midler, og skal tillegges skyggepris på 20 prosent – altså 100 mkr. Inntektene fra brukere (bompenger eller takster) har ikke slik skyggepris, men vi kan anta en innkrevingskostnad for trafikantbetalingen på i gjennomsnitt 10 prosent (se f eks Solvoll, 2006). Det utgjør 50 millioner kroner i dette eksempelet. Den totale kostnaden som går inn i nyttekostnadsanalysen blir dermed 1 150 millioner kroner. I tillegg kommer eventuelt nyttetap ved underutnyttelse av veien, dvs. dersom bompengene ikke internaliserer eksterne virkninger.

### Den statlige modellen

Den statlige modellen øker det offentlige bidraget i form av større statlige overføringer til fylkeskommune og via belønningsordningen. Det må antas at brukerbetalingen reduseres. I vårt eksempel antar vi, tilfeldig, at brukerbetalingen reduseres fra 50 til 35 prosent og at offentlige bidrag øker tilsvarende.

<b>Finansieringskilde</b>	<b>Dagens ordning</b>	<b>Statlig</b>
Offentlig (fylke, stat)	500	650
Trafikantbetaling	500	350
Sum finansiering	1 000	1 000
Skyggepris på offentlige midler	100	130
Innkrevingskostnader trafikantbetaling (10%)	50	35
Sum samf.kostnad	1 150	1 165

Når vi ser bort fra nyttesiden, som blant annet kan inkludere raskere ferdigstillelse jf. foran, ser vi at økt andel offentlige midler øker de samfunnsøkonomiske kostnadene på grunn av skyggeprisen.

### Den lokale modellen

Den lokale modellen legger hovedsakelig til grunn et økt, lokalt skatte- og/eller avgiftstrykk. I den grad avgiftene internaliserer eksterne kostnader (som forurensing og køer) – noe som kan være mulig for parkerings- og drivstoffavgifter – vil finansieringen i seg selv bidra med samfunnsøkonomiske gevinster. Når det gjelder lokal inntektsskatt og lokal arbeidsgiveravgift, må disse behandles på lik linje med øvrige offentlige midler, og tillegges skyggepris. Eksploateringsavgiften kan imidlertid ses på som en ren overføring av penger/ansvar mellom utbygger og kollektivtransporten, og har dermed ingen

samfunnsøkonomisk effekt. I sum kan vi anta lavere skyggekostnad for den lokale modellen enn for den statlige modellen.

### Prosjektmodellen

Hvorvidt finansieringskostnader og skyggepriser endrer seg i prosjektmodellen, avhenger av hvilke instrumenter som tas i bruk, og hvordan fremtidige tilbakebetalinger organiseres. Kommersielle låneopptak vil medføre finansieringskostnader, mens en ren statlig låne-/finansieringsordning vil kunne betraktes omtrent på samme måte som i den statlige modellen.

En potensiell gevinst ved å bringe inn private, i samfunnsøkonomisk forstand, er en mer effektiv risikallokering slik at den aktøren som er best i stand til å håndtere ulike risiki, påtar seg dem.

### **6.3.3 Oppsummering illustrerende sammenlikning**

Den illustrerende sammenlikningen indikerer at de tre alternative modellene vil gi økt nytte; i form av raskere utbygging og ferdigstillelse av prosjektene. Det er vanskeligere å si noe konkret om kostnadene knyttet til hver finansieringsmodell. Den statlige modellen vil antakelig gi noe høyere samfunnsøkonomiske kostnader enn dagens modell, mens det er grunn til å tro at den lokale modellen vil gi lavere kostnader i form av skyggepris enn den statlige modellen. Prosjektmodellens finansieringskostnader og skyggepriser vil avhenge av hvilke instrumenter som tas i bruk.

## 7 Litteratur

- Arthur Andersen & Enterprise LSE, 2000. *Value for Money Drivers in the Private Finance Initiative*. Tilgjengelig på [http://www.treasury-projects-taskforce.gov.uk/series\\_1/andersen/7tech\\_contents.html](http://www.treasury-projects-taskforce.gov.uk/series_1/andersen/7tech_contents.html)
- Bekken, J-T og B. Norheim (2006): *Optimale tilskudd til kollektivtrafikk i byområder*. TØI-rapport 829/2006
- Bjørnsen, M. og S. Johansen, 2006. *Efficiency, regional development and redistribution*. Notat 24. november 2006. NIBR og TØI
- Bruzelius N, 2000. *Köpa väg eller köpa vägtjänster? En analys av nya metoder för finansiering av vägar*. Institute of Economic Research, Lund University og Sydsvenska Industri- och Handelskammaren
- Dolowitz, D. and Marsh, D., 2000. 'Who Learns What from Whom: a Review of the Policy Transfer Literature', *Political Studies*, 44, 343–57.
- Dovre International AS og Transportøkonomisk institutt, 2008. *Oslopakke 3. Kvalitetssikring av konseptvalg (KS1)*. Juli 2008.
- Else, P. K., 1985. "Optimal pricing and subsidy for scheduled transport services". I *Journal of transport economics and policy* 1985, Vol. 19, No. 3, side 263.
- Eriksen K. S., Minken H., Steenberg S., Sunde T. og Hagen K.-E., 2007. *Evaluering av OPS i vegsektoren*. TØI- Rapport 890/2007.
- Etatenes forslag til Nasjonal transportplan 2010-2019, 2008. [http://www.ntp.dep.no/2010-2019/pdf/Planforslaget\\_lavopploselig.pdf](http://www.ntp.dep.no/2010-2019/pdf/Planforslaget_lavopploselig.pdf)
- Finansdepartementet, 2005. *Behandling av kalkulasjonsrente, risiko, kalkulasjonspriser og skattekostnad i samfunnsøkonomiske analyser*. Rundskriv R-109/2005
- Furu, L. E., 2011. *Kollektivtrafikkens rammebetingelser 2004-2011*. Asplan Viak, 18. mars 2011.
- Hall, P. A. and Taylor, R. A., 1996. 'Political Science and the Three Institutionalisms', *Political Studies*, 44 (5), 936–57.
- Hill, M., 1997. *The Policy Process in the Modern State*. Third edition. London: Prentice Hall/Harvester Wheatsheaf.
- Hylén B. & Nilsson J.-E., 2006. *Review of Örestad, Denmark and its Metro*. VTI-TEK. 2006-11-27. WSP Analys & Strategi Rapport 2008:11.
- Jansson, J. O., 1979. "Marginal cost pricing of scheduled transport services: a development and generalisation of turvey and mohring's theory of optimal bus fares". I *Journal of Transport Economics and Policy* 13(3), 268-294.



- Johansen, K. W. og B. Norheim, 2000. *Alternativ finansiering av kollektivtransport i by: Samfunnsøkonomiske konsekvenser av alternative finansieringspakker for Kristiansand*. TØI-rapport 484/2000
- Johansen, K. W. og O. I. Larsen, 2007. *Kvalitetssikring av prosjektet "Bybanen i Bergen"*. TØI-rapport 755/2004.
- Johansen, S., 2006. *Impacts of NPM reforms in regional policy, hospital policy and road infrastructure policy. Revised version*. Working paper TØI-1851. Oslo, TØI.
- Jones, I., H. Zamani og R. Reehal, 1996. *Financing models for new transport infrastructure*. Utgave: Luxemb. : Office for Official Publications of the European Communities
- Glaister, S. (red.), 1987. *Transport subsidy*. Newsbury Policy journals.
- Kommunal- og regionaldepartementet, 2008. *Om lov om endringer i forvaltningslovgivningen mv. (gjennomføring av forvaltningsreformen)* Ot.prp. nr. 10 (2008-2009)
- Kommunal- og regionaldepartementet, 2009. *Kommuneproposisjonen 2010*. St.prp. nr. 68 (2008-2009)
- Kommunal- og regionaldepartementet, 2011. *For budsjettåret 2011*. Prop. 1 S (2010–2011) Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak)
- KPMG på vegne av Ruter, 2011. *OPS som mulighet for gjennomføring av Fornebubanen*. Ruterrapport 2011:12
- Larsen O.I., 1993. *Samfunnsnytte av tilskudd til kollektivtrafikk*. TØI rapport 208/1993
- Lauridsen, H., 2011. "The Impacts of Road Tolling. A Review of Norwegian Experience". *Transport Policy*, Vol. 18, issue 1., s. 85-91
- Levitt, B. and March, J., 1998. 'Organizational Learning', *Annual Review of Sociology*, 14, 319–40.
- Lowi, J.T., 1964. American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory, *World Politics*, 16 (4), Juli.
- Lowi, T.J., 1985. The State in Politics: The Relation Between Policy and Administration, i Noll, R.G. (red.): *Regulatory Policy and the Social Sciences*, Berkeley, Los Angeles, London: University of California Press, s. 67-110.
- Medby, P., H Sunde og E Plathe, 2004. *Utbyggingsavtaler: Virkemiddel for infrastrukturbygging? : Sosial infrastruktur i utbyggingsavtaler – et forprosjekt*. Byggforsk Prosjektrapport 364, 2004
- MEF, 2010. *Fylkene blir store vegaktører*. MEF- notat 2010
- Modin A. m fl, 2008. *Översikt finansieringsmuligheter. Ett underlag i K2020-arbetet*.
- Nilsen, G. og A. Strand, 2007. "Oslopakke 3: Moden for klimapolitisk revisjon før oppstart". *Plan*, 03-04 2007, s. 32-36.
- NKTF, 1986. *Alternative finansieringsformer for infrastruktur i samferdsel*. Publikasjon nr 54 – desember 1986.

- Nordheim, B., A. Ruud, J. Lygre Langeland, H. P. Duun og K. N. Kjørstad, 2007. *Evaluering av belønningsordningen for bedre kollektivtransport og mindre bilbruk*. Norconsult og Urbanet, juni 2007.
- Nordtømme, M. E. og T. Tretvik, 2009. *Holdninger til brukerbetaling på Jæren. Resultater fra spørreundersøkelse våren 2009*. SINTEF Teknologi og samfunn, A11656- Åpen rapport.
- NOU 1998:16: *Nytte-kostnadsanalyser. Veiledning i bruk av lønnsomhetsvurderinger i offentlig sektor*. Finans- og tolldepartementet, Oslo
- NTP 2014-2023, 2011. *Hovedrapport utredningsfasen*. Avinor, Jernbaneverket, Kystverket og Statens vegvesen, 1. februar 2011.
- OPTIC, 2011. *How to manage barriers to formation and implementation of policy packages in transport*. Deliverable 5, Juni 2011.
- Phang S-Y, 2007. Urban rail transit PPPs: Survey and risk assessment of recent strategies. *Transport Policy 14 (2007) 214-231*.
- Priemus, H. 2009. Do Design & Construct contracts for infrastructure projects stimulate innovation? The case of the Dutch high speed railway. I *Transportation planning and technology* Vol 32:4, 335-353
- PTRC Education and Research Services, 1992. *Financing transport infrastructure : proceedings of Seminar J held at the PTRC Transport, Highways and Planning 20th Summer Annual Meeting, University of Manchester Institute of Science and Technology, England from 14-18 September 1992*
- PTRC Education and Research Services, 1997. *Infrastructure : finance, provision and operation : proceedings of Seminar J held at the European Transport Forum Annual Meeting, Brunel University, England 1-5 September 1997*
- PTRC Education and Research Services, 1999. *Financing infrastructure: proceedings*. Seminar C held at the European Transport Conference
- Ripley, R.B. og Franklin, G.A., 1982. *Bureaucracy and Policy Implementation*. Homewood, Illinois: The Dorsey Press.
- Rose, R., 1993. *Lesson-Drawing in Public Policy*. Chatham NJ: Chatham House.
- Rogaland fylkeskommune, 2008. *Strategiplan for kollektivtrafikk i Rogaland 2008- 2020*. Juni 2008.
- Rogaland fylkeskommune, 2009. *KVU for Transportsystemet på Jæren - med hovedvekt på byområdet*.
- Samferdselsdepartementet, 2009. *Nasjonal transportplan 2010–2019*. St.meld. nr. 16 (2008-2009)
- Selvig, E., 2007. *Klimapolitikk i Osloregionen: Store ambisjoner – større utslipp*. Oslo: Civitas.
- Solvoll, G., 2006. *Bompenger bedre enn drivstoffavgift*. Artikkel i Samferdsel nr 7, 2006.
- Statens vegvesen, 2010. *Konseptvalgutredning Grenland. Hovedrapport*. Region sør, Samfunnsseksjonen.

- Statens vegvesen, 2011. *Transportplan for Nord- Jæren. Statusrapport for perioden 1998-2010*. Statens vegvesen Region vest, mars 2011.
- Styringsgruppen Oslopakke 3, 2011. *Handlingsprogram 2012 – 2015. Forslag fra Styringsgruppen for Oslopakke 3*. Statens vegvesen, Jernbaneverket, Oslo kommune, Akershus fylkeskommune.
- Strand, A., J. Aarhaug, N. Fearnley, T. Loftsgarden, og J. U. Hanssen, 2010. ”Høykvalitets kollektivtransport i landets fire største byer”, TØI-rapport 1099/2010.
- Svensson, T. og T. Johansson, 2011. *Spårfaktorn på spåret. Förutsättningar för spårväg i svenska städer i ett internationellt perspektiv – en förstudie*. VTI-rapport R721.
- Sørli, I., 2000. *Bomringen i Oslo – bakgrunn, beslutningsprosess, implementering*. Oslo kommune, byrådsavdeling for miljø- og samferdsel.
- UK Highways Agency, 1997. *DBFO – Value in roads. A case study of the first eight DBFO road contracts and their development*. [http://www.treasury-projects-taskforce.gov.uk/series\\_other/library/dbfo/dbfo\\_contents.html](http://www.treasury-projects-taskforce.gov.uk/series_other/library/dbfo/dbfo_contents.html)
- UK National Audit Office, 1998. *The Private Finance Initiative: The First Four Design, Build, Finance and Operate Roads Contracts*. Report by the Comptroller and Auditor General, The Stationary Office, London.
- Vågane, L., I. Brechan og R. Hjorthol, 2011. *Den nasjonale reisevaneundersøkelsen 2009 – nøkkelrapport*. TØI- rapport 1130/2011
- Welde, M. og Amdal, E. (2006): *Bompengefinansiering. En analyse av driftskostnadene ved bompengefinansiering*. Vegdirektoratet, Rapport nr 2456.
- Wilson, J.Q., 1980. ”The Politics of Regulation”, i Wilson, J. Q. (ed.) *The Politics of Regulation*. New York: Basic Books, Inc., Publishers.
- Winter, S., 1991. ”Udviklingen i beslutningsprocesteori: en introduktion”, *Politica* 23(4), pp. 357-374.
- WSP, 2010. *Finansieringsmodellens betydelse för utvecklingen av lokal och regional kollektivtrafik*. WSP Analys & strategi, Rapport 2010:1
- Wärmark A. og Hök C., 2007. *Finansiering av infrastruktur i Västra Götaland – inventering av alternativa finansieringskällor*. WSP Analys & Strategi.

## Vedlegg 1. Oversikt over informanter

**Benedicte Bruun-Lie**, Byrådsavdeling for miljø og samferdsel, Oslo kommune

**Gunnar Eiterjord**, samferdselssjef Rogaland

**Bente Elgar**, Seniorrådgiver, Samferdselsdepartementet

**Ann Iren Fagerbakke**, samferdselssjef, Hordaland fylkeskommune

**Ingunn Hagesveen**, underdirektør vegseksjonen, Samferdselsdepartementet

**Harald Hegle**, økonomidirektør Sør-Trøndelag fylkeskommune

**Rune Herdlevær**, fagsjef transportplanlegging, Bergen kommune

**Björg Hilde Herfindal**, samferdselssjef Telemark fylkeskommune

**Nils Høysæter**, spesialrådgiver byrådsavdelingen, Bergen kommune

**Tore Jensen**, rådgiver Rogaland fylkeskommune

**Tore Langmyhr**, Planlegger ved byplankontoret, Trondheim kommune

**Henning Lervåg**, leder samferdselsgruppa, Trondheim kommune

**Jan Erik Lindjord**, Seniorrådgiver Miljø og kollektivtransportseksjonen, Samferdselsdepartementet

**Per Morstad**, seksjonssjef Byrådsavdeling for miljø og samferdsel, Oslo kommune

**Njål Nore**, Rådgiver Avdeling for regional utvikling, Akershus fylkeskommune

**Morten Rannem**, avdelingsdirektør Veg- og transportavdelingen, Vegdirektoratet

**Marte Bakken Resell**, rådgiver areal og transport, Telemark fylkeskommune

**Steinar Simonsen**, Statens vegvesen avdeling Sør-Trøndelag

**Svein Steine**, etat for planleggerdata, byrådsavdelingen, Bergen kommune.

**Øivind Støle**, seksjonsleder vegseksjonen, Hordaland fylkeskommune

**Oddmund Sylta**, direktør Skyss, Hordaland Fylkeskommune

**Ivar Sørlie**, Byrådsavdeling for miljø og samferdsel, Oslo kommune

**Thomas Tvedt**, Assisterende fylkesdirektør, Akershus fylkeskommune

**Ingvar Tøndel**, avdelingsleder Statens vegvesen avdeling Sør-Trøndelag

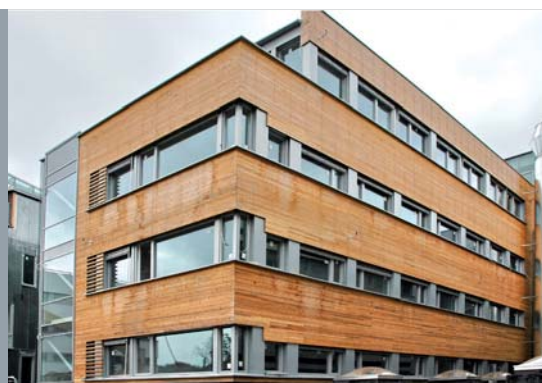


**Besøks- og postadresse:**

Transportøkonomisk institutt  
Gaustadalléen 21  
NO 0349 Oslo

Telefon: 22 57 38 00  
Telefaks: 22 60 92 00  
E-post: [toi@toi.no](mailto:toi@toi.no)

[www.toi.no](http://www.toi.no)

**Transportøkonomisk institutt (TØI)  
Stiftelsen Norsk senter for samferdselsforskning**

TØI er et anvendt forskningsinstitutt, som mottar basisbevilgning fra Norges forskningsråd og gjennomfører forsknings- og utredningsoppdrag for næringsliv og offentlige etater. TØI ble opprettet i 1964 og er organisert som uavhengig stiftelse.

TØI utvikler og formidler kunnskap om samferdsel med vitenskapelig kvalitet og praktisk anvendelse. Instituttet har et tverrfaglig miljø med rundt 70 høyt spesialiserte forskere.

Instituttet utgir tidsskriftet Samferdsel med 10 nummer i året og driver også forskningsformidling gjennom TØI-rapporter, artikler i vitenskapelige tidsskrifter, samt innlegg og intervjuer i media. TØI-rapportene er gratis tilgjengelige på instituttets hjemmeside [www.toi.no](http://www.toi.no).

TØI er partner i CIENS Forskningscenter for miljø og samfunn, lokalisert i Forskningsparken nær Universitetet i Oslo (se [www.ciens.no](http://www.ciens.no)). Instituttet deltar aktivt i internasjonalt forsknings-samarbeid, med særlig vekt på EUs rammeprogrammer.

TØI dekker alle transportmidler og temaområder innen samferdsel, inkludert trafikk sikkerhet, kollektivtransport, klima og miljø, reiseliv, reisevaner og reiseetterspørsel, arealplanlegging, offentlige beslutningsprosesser, næringslivets transporter og generell transportøkonomi.

Transportøkonomisk institutt krever opphavsrett til egne arbeider og legger vekt på å opptre uavhengig av oppdragsgiverne i alle faglige analyser og vurderinger.