

Rapport

Bård Norheim, Mari Betanzo, Jørund Nilsen,
Hilde Solli

74/2016

Framtidig behov for økt tilskudd til kollektivtransport

Muligheter for mer målrettet statlig finansiering?



Foto: Felix media

Forord

På oppdrag fra Samferdselsdepartementet har Urbanet Analyse, i samarbeid med Jørund Nilsen, vurdert alternative modeller for finansiering av drift av kollektivtransporten for å svare opp utfordringen knyttet til sterk transportvekst i byene. Utredningen er et innspill til utarbeidelse av melding til Stortinget om Nasjonal Transportplan 2018-2029.

Bård Norheim har vært prosjektleder for oppdraget. Hilde Solli, Mari Betanzo og Jørund Nilsen har arbeidet med utredningen.

Pål Tore Berg (Samferdselsdepartementet, SD) har vært kontaktperson fra oppdragsgivers side. Det ble nedsatt en referansegruppe med følgende deltagere: Anne Johanne Enger (KS), Alberte Ruud (Vegdirektoratet), Annelene Holden Hoff (Samferdselsdepartementet), Mari Larssen Braaten (Samferdselsdepartementet), Lars Tore Rydland (Kommunal og moderniseringsdepartementet), Grethe Hjelle (Akershus fylkeskommune). Referansegruppen har kommet med verdifulle innspill underveis i prosjektet.

Som en del av utredningen ble det også innhentet innspill fra sentrale aktører innenfor kollektivtransporten. Innspillene ble hentet inn gjennom et møte hvor de alternative finansieringsmodellene ble presentert. Til sammen rundt 30 personer deltok på innspillmøtet, det var samferdselssjefer og sjefer for kollektivselskapene i de fylkene Oslo, Akershus, Hordaland, Vest-Agder Rogaland, Sør-Trøndelag, Troms, Buskerud, Østfold og Telemark. I tillegg deltok referansegruppen og representanter for oppdragsgiver.

Innspillmøtet har gitt konkrete tilbakemelding på de modellene som er drøftet i utredningen, og har vært spesielt viktig for å kunne sammenligne fordeler og ulemper ved de ulike modellene bedre.

Vurderingene og anbefalingene i rapporten er gjort av Urbanet Analyse. Vi står ansvarlig for eventuelle feil og mangler ved dokumentet.

Oslo, mars 2016

Urbanet Analyse

Bård Norheim

Innhold

Forord	2
Innhold	3
Synteser og anbefalinger	6
Sammendrag	8
Det er behov for en ny finansieringsmodell for kollektivtransporten	8
Fylkeskommunenes frie inntekter er den største finansieringskilden i dag	8
Nullvekstmålet stiller kollektivtrafikken overfor store utfordringer	9
Dagens finansieringsmodell er ikke egnet som styringsvirkemiddel	10
Utvikle et bytillegg på toppen av dagens rammetilskudd	11
Insentiver for helhetlige tiltakspakker og kostnadseffektivisering	12
Resultatavhengige insentiver beholder lokalt ansvar for virkemidlene	12
Passasjeravhengige insentiver vil prioritere tiltak som styrker trafikkgrunnet	12
Lokal egenfinansiering avhenger av virkemiddelbruken	13
En helhetlig løsning for kollektivtransporten	14
Byutviklingsavtaler og lokalt samarbeid	15
Konsekvensene av en insentivmodell	16
1 Innledning	19
1.1 Bakgrunn og formål med oppdraget	19
1.2 Kort om metode og oppbygning	20
<i>Beskrivelse av tidligere beregninger knyttet til nullvekstmålet</i>	21
<i>Beskrivelse av kostnadsmodellen</i>	21
<i>Beskrivelse av seminaret</i>	22
2 Finansieringen av kollektivtransporten	23
2.1 Frie inntekter – skatt og rammetilskudd	23
<i>Skatteinntekter</i>	24
<i>Rammetilskuddet</i>	25
<i>Andel frie inntekter til kollektivtransporten</i>	27
2.2 Billettinntekter	29
2.3 Bymiljøavtalene og belønningsmidler	30
<i>Midler i ordningene</i>	30
<i>Bymiljøavtalene</i>	31
<i>Belønningsmidler</i>	32
2.4 Andre finansieringskilder	35
<i>Bompenger og vegprising</i>	35
<i>Grunneierbidrag og andre avgifter</i>	37
<i>Finansiering basert på økt eiendomsverdi, foreslått i Sverigeforhandlingene</i>	37
<i>Offentlig privat samarbeid</i>	39
<i>Bompenger og/eller vegprising, bedre egnet enn drivstoffavgift og parkering</i>	40
<i>Avgifter og samarbeidsavtaler bedre egnet i samarbeid med private enn OPS</i>	40
2.5 Oppsummert om dagens finansieringskilder	41
<i>Organisering og finansiering – pengestrømmer til drift av kollektivtrafikken</i>	42
<i>Statlig styring av rammebetingelsene</i>	44

2.6	Innspill til framtidig finansiering fra forskjellige aktører	46
	<i>Miljøvennlige og tilgjengelige byområder</i>	46
	<i>Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus</i>	47
	<i>Brev fra fylkeskommune til Samferdselsdepartementet</i>	47
	<i>Østlandssamarbeidet 2012. Nasjonalt løft for kollektivtransporten</i>	47
3	Finansieringsbehov i byområdene	49
3.1	Nullvekstmålet gir økte kostnader for byområdene framover	49
3.2	Økt skattegrunnlag kan ikke dekke finansieringsbehovet	51
3.3	Oppsummert om utfordringsbildet	53
4	Alternative finansieringsmodeller	54
4.1	Det er behov for helhetlig og samordnet finansiering	54
	<i>Ny finansieringsmodell må supplere de øvrige finansieringskildene</i>	54
	<i>En insentivmodell kan redusere de budsjettmessige barrierene</i>	54
	<i>Finansieringsmodellen må prioritere den mest kostnadseffektive kollektivsatsingen</i>	55
	<i>Overgang fra tiltaksbasert til resultatbasert finansiering?</i>	55
	<i>Målrettet og enkel finansieringsmodell</i>	56
4.2	Gjennomgang av mulige framtidige finansieringsmodeller	57
4.3	Modell A fungerer som dagens rammetilskudd	59
4.4	Modell B1 og B2 inkluderer insentiver for optimalisering av tilbudet	60
	<i>Modell B1: Et fast beløp per nye passasjer</i>	60
	<i>Modell B2: Et fast beløp per nye vognkm</i>	63
4.5	Modell B3 gir insentiver til endring av rammebetingelsene	65
	<i>Belønning av fortettingstiltak</i>	65
	<i>Belønning av framkommelighetstiltak</i>	67
	<i>Belønning av restriktive tiltak på bil</i>	68
	<i>Case-beregninger Oslo, Kristiansand og Stavanger</i>	69
4.6	Illustrasjon av konsekvensene av en insentivmodell	73
5	Muligheter for implementering av bytillegget	76
5.1	Bytillegget som økt rammetilskudd – modell A	76
	<i>Kan rammetilskuddet dekke et framtidig finansieringsbehov?</i>	77
	<i>Rammetilskuddet er en sentral del av dagens finansieringsordning</i>	78
	<i>Rammetilskudd er ikke egnet som styringsvirkemiddel</i>	78
	<i>Er rammetilskuddet enkelt og oversiktlig og administrere?</i>	78
5.2	Bytillegget som øremerket tilskudd – modell B	79
	<i>Kan øremerket tilskudd dekke et framtidig finansieringsbehov?</i>	80
	<i>Kan øremerkede tilskudd inkluderes i dagens finansieringsordninger?</i>	81
	<i>Øremerking er egnet som styringsvirkemiddel</i>	82
	<i>Er øremerket tilskuddet enkelt og oversiktlig og administrere?</i>	82
5.3	Passasjertilskudd er den insentivmodellen som er best egnet	83
	<i>Modell B1: Et fast tilskudd per ny passasjer</i>	83
	<i>Modell B2: Et fast beløp per vognkilometer for kollektivtransport i rute</i>	84
	<i>Modell B3: Premiering av tiltak</i>	84
5.4	Koplingen til bymiljøavtaler, belønningsmidler og byutviklingsavtaler	85
5.5	Fylkeskommunal delfinansiering av økt driftsbehov – spleiselag?	88
6	Referanser	90

Synteser og anbefalinger

Urbanet Analyse har på oppdrag fra Samferdselsdepartementet utredet ulike nye modeller for å finansiere drift av lokal kollektivtransport i Norge. Nullvekstmålet for biltrafikken i de største byene forutsetter en kraftig økning i antall kollektivreiser og tilhørende tilskuddsbehov. I tillegg har utgiftsnivået økt kraftig de seneste årene, noe som legger press på lokale budsjetter. Målsettingen har vært å utvikle en modell som sikrer tilstrekkelig finansiering av drift av kollektivtransporten i de største byene, samtidig som det gir insentiver for mer kostnadseffektiv drift og helhetlig virkemiddelbruk i byene.

Stort finansieringsbehov i de største byene

1. Mulighetene for å nå nullvekstmålet avhenger av en ny finansieringsmodell for kollektivtransporten. Våre analyser viser at det ikke er tilstrekkelig finansiering i de største byene. Det er behov for en økning i tilskuddene i de største byene på mellom 1,7 og 6,9 milliarder kroner, avhengig av virkemiddelbruk.
2. En ensidig satsing på forbedringer i kollektivtilbudet er de mest kostnadskrevende tiltakene, mens en målrettet arealplanlegging og restriksjoner på biltrafikken vil gi en mer kostnadseffektiv satsing.
3. Det må derfor etableres en finansieringsmodell som prioriterer de byene som bygger opp under trafikkgrunnlaget for kollektivtransporten og demper det økte tilskuddsbehovet, slik at det er mulig å nå nullvekstmålet innenfor realistiske økonomiske rammer.
4. Dagens finansieringsmodell der store deler av rammetilskuddet fordeles ut fra objektive kriterier kan ikke løse disse finansieringsutfordringene.

Passasjeravhengige tilskudd

5. Våre analyser viser at en ny passasjeravhengig finansiering av kollektivtransporten i de største byene vil øke mulighetene for at byene kan nå nullvekstmålet, uten at staten skal styre den lokale virkemiddelbruken.
6. De byene som lykkes bra med å iverksette tiltak som øker passasjergrunnlaget for kollektivtransporten på bekostning av bil vil få de største utbetalingene innenfor en slik ordning. Det betyr at både økt fortetting og kostnader for bruk av bil kan være tiltak som kan øke finansieringsgrunnlaget for drift av lokal kollektivtransport.
7. Det er viktig å finne et riktig nivå på de passasjeravhengige tilskuddene uten å gjøre ordningen for komplisert. Vi har i dette prosjektet sett på en lik sats, med 9 kroner per ny passasjer, for alle de 9 største byene. Dette vil kreve cirka 12 passasjerer på bussen før nye rutetilbud er lønnsomme.
8. For å være hensiktsmessig må tilskuddet være rettighetsbasert og tidsavgrenset. Fylkeskommunene må ha forutsigbarhet for å kunne planlegge drift av kollektivtrafikken over tid, de må derfor vite at de får tilskudd til drift i et langsiktig perspektiv.

Øremerket bytillegg på toppen av rammetilskuddet og bymiljøavtalene

9. De passasjeravhengige tilskuddene bør komme som et øremerket bytillegg, på toppen av dagens tilskudd, og det må øremerkes mot det økte finansieringsbehovet i byene som er knyttet til nullvekstmålet.
10. Et slik passasjeravhengig tilskudd vil først få full effekt om noen år, hvis passasjertallene øker. Dette vil kreve en oppstartsfinansiering, for å sikre at byene ønsker å satse, og investeringer for å sikre god framkommelighet og kapasitet.
11. Belønningsordningen kan fungere som en oppstartsfinansiering av drift til kollektivtransporten som kan avløses av de økte passasjer tilskuddene. Med passasjeravhengige tilskudd vil det være enklere å finansiere tilskudd innenfor Belønningsordningen fordi byene kan overta det lokale finansieringsansvaret hvis passasjertallene øker.
12. Bymiljøavtalene kan finansiere investeringer til kollektivsatsinger i de største byene. Med et passasjeravhengig tilskudd er det enklere å se investeringer og drift i sammenheng, og finansiere et økt tilskuddsbehov uavhengig av hvilken driftsart som tar passasjerveksten.
13. Det er relativt små forskjeller i tilskudd per passasjer for de ulike driftsartene i Oslo, med unntak av regionale busser og båter. En passasjeravhengig finansiering vil kunne føre til at byene i større grad vil prioritere de driftsartene som gir lavest driftskostnader per passasjer på ulike strekninger, og kunne gi en bedre balanse mellom investeringer i bymiljøavtalene og driftstilskudd.

Spleiselag

14. Et passasjeravhengig tilskudd kan innebære en viss egenfinansiering lokalt, avhengig av kostnadene ved det rutetilbudet som utvikles og rammebetingelser og trafikkgrunnlag for kollektivtransporten. Som eksempel vil økt fortetting, redusert parkeringsdekning eller økte bomkostnader være tiltak som øker passasjergrunnlaget for kollektivtransporten og dermed reduserer egenfinansieringen.
15. I tillegg kan det være behov for å øke den lokale finansieringen av kollektivtransporten i byene, både for å sikre lokal forankring og øke finansieringsgrunnlaget for økte tilskudd til drift.
16. Det må være opp til lokale myndigheter å velge hvilke lokale kilder som kan finansiere et slik spleiselag. Det kan for eksempel være økte bompenger, midler fra fylkeskommunenes frie inntekter, økte takster eller grunneierbidrag.

Sammendrag

Det er behov for en ny finansieringsmodell for kollektivtransporten

I byområdene skaper befolkningsveksten i kombinasjon med nullvekstmålet for biltrafikken utfordringer for kollektivtrafikken framover. Det er behov for økt kapasitet for kollektivtrafikken, en mer attraktivt og kostnadseffektiv kollektivtransport og restriksjoner på biltrafikken for å nå det nasjonale målet om nullvekst i personbiltransporten. Samtidig fører dette til behov for mer midler til drift enn det kollektivtrafikken disponerer i dag.

Urbanet Analyse har på oppdrag fra Samferdselsdepartementet vurdert nye finansieringsmodeller til drift av kollektivtrafikken for å svare opp denne utfordringen. Finansiering av investeringer er ikke tema for utredningen, men det er vurdert hvordan finansiering av drift kan fungere i sammenheng med eksisterende ordninger.

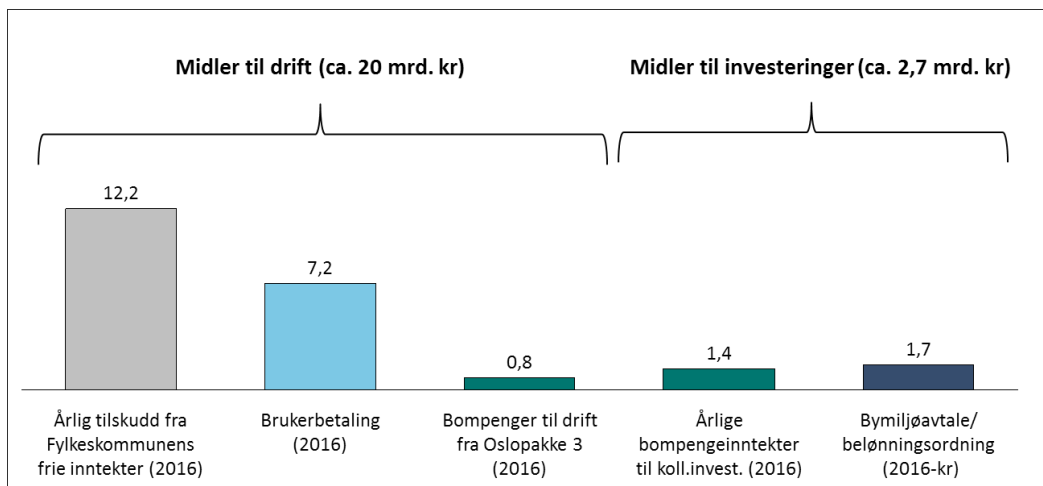
Til grunn for prosjektet ligger det at det kreves en samordnet og helhetlig innsats på tvers av forvaltningsnivåer for å nå de overordnede målene. Modellene som er vurdert har ulike kriterier eller insentivstrukturer. Det er vurdert i hvilken grad det økte finansieringsbehovet skal gis som ett flatt tilskudd per nye innbygger, gjøres resultatavhengig eller premiere konkret bruk av virkemidler.

De ulike modellene er vurdert etter følgende kriterier:

- Kan modellen dekke framtidig finansieringsbehov? Det vil si hvor sentrale er de ulike modellene ut fra hvor stor del av tilskuddene de kan dekke.
- Kan modellen inkluderes i dagens finansieringsordninger? Det vil si hvor komplisert er det å innføre de ulike modellene ut fra om de krever nye byråkratiske modeller eller ordninger.
- Sikrer modellen mer kostnadseffektive transportløsninger? Det vil si om finansieringsmodellen stimulerer til flere passasjerer, samordning, effektivisering og produktutvikling.
- Er modellen enkel og oversiktlig å administrere? Det vil si om det vil være måleproblemer eller overlappende finansieringsordninger som gjør de ulike modellene vanskelig å administrere.

Fylkeskommunenes frie inntekter er den største finansieringskilden i dag

I dag brukes det totalt 20 milliarder kroner årlig på drift av kollektivtrafikken. Finansiering fra fylkeskommunenes frie inntekter (skatteinntekter og rammetilskudd) er den største finansieringskilden anslått til omtrent 12,2 milliarder kroner i 2016. Det er estimert at omtrent 3,5 milliarder av det totale tilskuddet går til drift av kollektivtrafikken i de ni største byområdene. Videre utgjør brukerbetalingen også en vesentlig del av finansieringen (totalt 7,2 milliarder kroner i 2016). I Oslopakke 3 er det dessuten lagt inn 800 millioner kroner til drift av kollektivtransporten.



Figur S.1 samlet framstilling av midler til drift og investeringer.

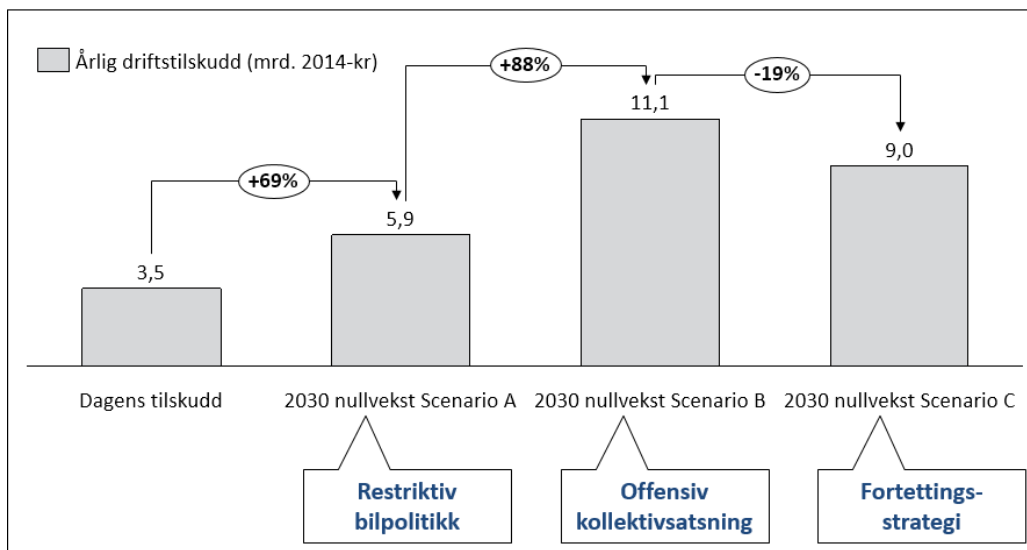
Drift må ses i sammenheng med investeringer, og her er bymiljøavtalene en finansieringskilde. Bymiljøavtalene og belønningsordningen utgjør samlet 1,7 milliarder kroner i 2016-budsjettet. Omtrent 1,4 milliarder av disse er finansiering gjennom belønningsordningen, som ikke er bundet til investeringer. Ettersom det er brukt lite midler innenfor bymiljøavtalene fram til 2016 må vi forvente vesentlig høyere bidrag i den siste delen av gjeldende NTP-periode. I tillegg til bymiljøavtalene kommer noe bompengainntekter som skal brukes til investeringer. Fylkeskommunenes bruk av frie midler til investeringer er ikke inkludert i fremstillingen.

Nullvekstmålet stiller kollektivtrafikken overfor store utfordringer

Fylkeskommunenes driftsutgifter til kollektivtransport har i gjennomsnitt økt med 7 prosent årlig de siste ti årene. Det er mange forhold som kan være med å forklare denne kostnadsveksten, men uansett årsak er det en utfordring for framtidig finansieringsbehov for kollektivtransporten.

I tillegg til de generelle kostnadsdriverne gir befolkningsvekst i seg selv behov for økt ruteproduksjon og økte tilskudd. Det nasjonale målet om at all vekst i personbilreiser i byområdene skal tas av sykkel, gange og kollektivtransport vil i tillegg føre til at kollektivreiser må øke vesentlig mer enn det befolkningsveksten tilsier. Dette vil gi et betydelig økt finansieringsbehov for kollektivtransporten. Samtidig vil dette spare samfunnet for betydelige ressurser i form av reduserte veginvesteringer. Beregninger viser at en bilbasert trendutvikling fram til 2030 kan medføre veginvesteringer på i underkant av 200 milliarder kroner.

Hvor stor økning i finansieringsbehovet nullvekstmålet medfører, avhenger av hvilke virkemidler som benyttes. Dagens tilskudd i de ni største byområdene er estimert til 3,5 milliarder kroner. Dersom nullvekstmålet nås i 2030 har vi estimert finansieringsbehovet på mellom 5,9 og 11,1 milliarder kroner avhengig av om en benytter restriktive tiltak (scenario A) eller en offensiv kollektivstrategi (scenario B). Modellen viser at en miljøbasert trafikkvekst er langt billigere dersom den kombineres med målrettet arealbruk og restriktive virkemidler rettet mot bil enn ved å bare øke tilbudet.



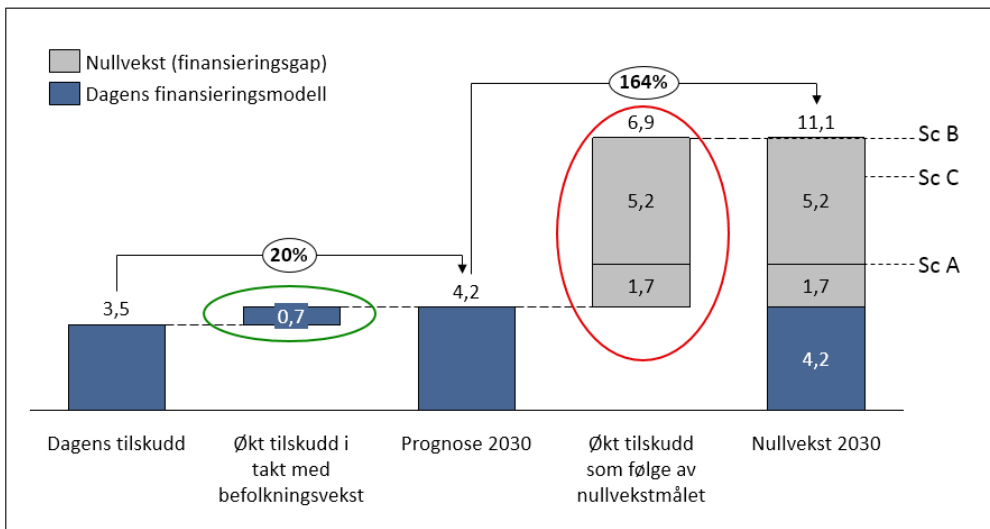
Figur S.2: Årlig driftstilskudd i dagens situasjon og gitt nullvekst i bilreiser i 2030 for tre ulike scenarier. 9 byområder. Kollektivt (buss og trikk/bane). Milliarder kroner (2014).

Dagens finansieringsmodell er ikke egnet som styringsvirkemiddel

Det er mulig å øke finansieringen både via rammetilskuddet, med en særskilt fordeling, og som et øremerket tilskudd. Begge finansieringsalternativene vil kunne inkluderes i dagens ordninger og begge kan være enkle og oversiktlige og administrere. Sentrale forhold taler imidlertid mot å øke finansieringen gjennom rammetilskuddet.

Tilskuddsordningen skal kunne **sikre mer kostnadseffektive transportløsninger**, det vil si at finansieringsmodellene bør stimulere til passasjervekst, samordning, effektivisering og produktutvikling. Innenfor modellen med rammetilskudd med krav til objektive kriterier, er det ikke rom for å utvikle denne type insentivordninger.

I våre beregninger har vi estimert finansieringsbehovet knyttet til den generelle befolkningsveksten, og antatt at dette dekkes av dagens inntektssystem (figur S.3). Trendutviklingen er estimert til å gi en økning fra 3,5 milliarder kroner til 4,2 milliarder kroner i årlige inntekter. Nullvekstmålet kan gi et ytterligere finansieringsbehov på mellom 1,7 milliarder kroner og 6,9 milliarder kroner avhengig av virkemiddelbruk. Dette illustrerer at finansieringsbehovet ikke kan dekkes via fylkeskommunens ordinære inntekter, og at en må vurdere nye finansieringsmodeller som både gir insentiver til passasjervekst og virkemiddelbruk som reduserer selve finansieringsbehovet.



Figur S.3: Dagens tilskudd gitt trendutvikling (befolkningsvekst) og nullvekstmålet i 2030. 9 byområder. Milliarder 2014-kroner.

Nullvekstmålet innebærer i tillegg et skifte i transportmiddelmidelfordeling, hvor alle byområdene skal få en mindre andel bilreiser og flere kollektiv, gange og sykkelreiser. Dette innebærer et løft for alle de miljøvennlige transportformene. For å nå nullvekstmålet må kollektivtransporten bli et attraktivt alternativ for folk som i dag reiser med bil. Bymiljøavtalene skal bidra til dette gjennom blant annet midler til infrastrukturinvesteringer for kollektivtransporten. Fylkeskommunene mangler midler til å kunne følge opp investeringer som planlegges i bymiljøavtalene med et driftsopplegg, og manglende finansiering av drift av kollektivtrafikk er i dag et vesentlig hinder for å planlegge for mer miljøvennlig transport

Utvikle et bytillegg på toppen av dagens rammetilskudd

Målet med en ny finansieringsmodell at den skal dekke et **framtidig finansieringsbehov**. Vi har sett at finansieringsbehovet for å nå nullvekstmålet er så stort at ordinær tildeling gjennom rammetilskuddet ikke er tilstrekkelig i byområdene.

I rapporten er ulike finansieringsmodeller for et bytillegg vurdert:

- Et fast beløp per innbygger – modell A
- Et fast beløp per nye passasjer – modell B1
- Et fast beløp per nye rutekm – modell B2
- Tiltaksbaserte insentiver koplet til bedre rammebetingelser – modell B3.

Det er viktig å presisere at dagens finansieringsmodell, som hovedsakelig består av tilskudd fra fylkeskommunenes frie inntekter, fortsatt skal ligge til grunn. Driftstilskuddet fra fylkeskommunene skal dekke basistilbudet og den veksten i reiser som kommer som følge av økt befolkning. Den nye finansieringsmodellen kommer som et tillegg til dette. Hensikten er å fange opp et økt finansieringsbehov på grunn av veksten i kollektivreiser som følger av nullvekstmålet. Denne veksten overstiger den generelle trendutviklingen.

Insentiver for helhetlige tiltakspakker og kostnadseffektivisering

Vi har vist over at finansieringsbehovet varierer med virkemiddelbruken. Tilskuddsbehovet per nye kollektivpassasjer utover trendutviklingen (den generelle befolkningsveksten) er estimert fra 9 kroner til 49 kroner avhengig av om en benytter restriktive tiltak eller en offensiv kollektivstrategi. Målrettet arealbruk og framkommelighetstiltak har også vist seg å kunne redusere finansieringsbehovet.

På bakgrunn av dette vurderes det som viktig at en framtidig finansieringsmodell gir insentiver til å nå nullvekstmålet på en kostnadseffektiv måte. Gjennom en insentivbasert modell blir byområder som satser på helhetlige tiltakspakker og kostnadseffektiv drift premiert. Modell A, med et flatt tilskudd per nye innbygger, er derfor vurdert som mindre egnet.

Resultatavhengige insentiver beholder lokalt ansvar for virkemidlene

Resultatavhengig finansiering, modell B1 eller modell B2, skiller seg fra tiltaksavhengig finansiering ved at en får betalt for *resultatet* av de tiltakene som blir gjennomført. Det avgjøres lokalt hvilke tiltak som skal gjennomføres og staten vil ikke kunne legge seg opp i hvordan resultatene oppnås. Tiltaksavhengig støtte er på den andre side direkte støtte til å gjennomføre konkrete tiltak og innebærer dermed en mer direkte styring. En resultatbasert modell kan derfor gi større lokalt handlingsrom og følger dermed det ansvarsfordelingen i forvaltningen bedre enn en tiltaksbasert modell. En annen forskjell mellom disse modellene er fordelingen av usikkerhet og krav til prognoser. En resultatavhengig modell vil overføre økonomisk usikkerhet til byområdene, og på den måten gi insentiver til å utarbeide mer nøyaktige prognoser som finansieringen skal baseres på.

Målsetningen med de insentivmodellene som vi har drøftet er at de lokalt kan velge hva slags fortetting, parkeringspolitikk, framkommelighetstiltak og kollektivsatsing som gjennomføres, mens insentivene skal sikre at de mest kostnadseffektive tiltakene gjennomføres. Samtidig må modellene være basert på et kompromiss som «i gjennomsnitt er bra for de ulike byene» og enkelt å administrere framfor den perfekte insentivmodellen i hver enkelt by.

Modell B3, med premiering av konkrete tiltak vil ha som svakhet at byområder som allerede har gjennomført mange tiltak vil komme dårlig ut. I tillegg vil modellen være mer direkte statlig styring enn en resultatavhengig insentivmodell.

Passasjeravhengige insentiver vil prioritere tiltak som styrker trafikkgrunnet

Ut fra våre analyser har vi vurdert at et tilskudd per nye passasjer (modell B1) er den modellen som på best måte svarer opp utfordringsbildet med nullvekst i biltrafikken. Selv om målsetningen er redusert biltrafikk vil dette innebære flere kollektivreiser. Passasjeravhengige tilskudd innebærer at trafikkregulerende tiltak vil bli prioritert, enten det er parkeringsrestriksjoner, fortetting, framkommelighetstiltak eller økte bompenger. Alle disse tiltakene vil bygge opp under trafikkgrunnet for kollektivtransporten og gi et bedre

kollektivtilbud med en lav eller ingen lokal egenfinansiering.

Modell B2 med tilskudd per rutekilometer er en modell som sikrer at fylkeskommunen kan leverer et tilbud. Modellen er dessuten mer forutsigbar i planleggingen enn et tilskudd per passasjer. Imidlertid vil modellen ha større fokus på ruteproduksjon enn tilskudd per passasjer, og dermed ikke gi så klare insentiver til samarbeid med andre aktører.

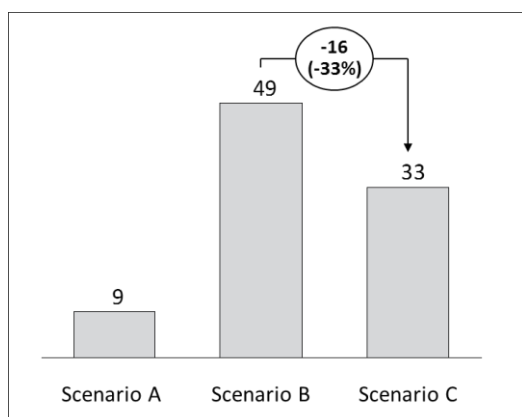
En modell med passasjeravhengig tilskudd er målrettet fordi den stimulerer til økt passasjerbelegg på kollektivtransporten og til bedre utnyttelse av kapasitet utenfor rush. Modellen premierer oppnådde resultater i form av passasjervekst og er dermed direkte koblet til nullvekstmålet. Videre gir modellen insentiver til å oppnå nullvekstmålet på en kostnadseffektiv måte gitt at nivået på overføringen settes til et nivå som ikke er kostnadsdekkende. Samtidig som det er opp til de lokale myndigheten å bestemme virkemiddelbruken, slik at modellen ikke fører til en direkte statlig styring.

Tilskudd per passasjer gir et høyt fokus på markedsutviklingen og gir derfor et økt grunnlag for samarbeid mellom fylkeskommunene og kommunene. Tilskuddet gir også gode forutsetninger for samarbeid med Statens vegvesen, særlig når det gjelder tiltak som økt framkommelighet og knutepunktutvikling som kan effektivisere rutetilbudet.

Geografiske variasjoner i hvor mye en ny passasjer koster kan være en utfordring med modellen, denne utfordringen er imidlertid felles i alle de mulige innretningene av en tilskuddsordning.

Lokal egenfinansiering avhenger av virkemiddelbruken

Dersom en velger en modell med et passasjeravhengig tilskudd er det behov for å se nærmere på den konkrete innretningen av modellen. Spesielt hvor stort tilskuddet skal være per passasjer og hvordan passasjerer skal måles. Vi har ikke kommet med noe anbefalt nivå for insentiver i de ulike modellene, men belyser konsekvensene av de ulike finansieringsmodellene ved hjelp av noen regneeksempler. En mer detaljert utforming av insentivnivå må analyseres når det er tatt en beslutning om hvilken modell som er å foretrekke.



Figur S.4: Tilskuddsbehov per ny kollektivreise avhengig av hvilke tiltak som iverksettes

Utgangspunktet for analysene er at finansieringsbehovet per nye reise avhenger av virkemiddelbruken (figur S.4). Denne store variasjonen i tilskuddsbehovet per nye kollektivreise skyldes at ulike strategier gir svært forskjellig belegg på kollektivtransporten. Ved en restriktiv bilpolitikk øker ruteproduksjonen i takt med økende etterspørsel, og passasjerbelegget i rushet er som i dag. Ved en offensiv kollektivsatsing øker ruteproduksjonen langt mer enn passasjertallene, slik at belegget reduseres og tilskuddsbehovet øker.

Et passasjeravhengig tilskudd basert på dagens belegg gir insentiver til økt kostnads-effektivisering. Dersom en klarerer å øke belegget utover det som er i dag, for eksempel ved å absorbere reiser i perioder av driftsdøgnet med ledig kapasitet eller økte trafikkgrunnlaget ved fortetting, kan tilskuddsbehovet reduseres. Da kan lokale myndigheter få et «overskudd» tilsvarende forskjellen mellom overføringen og det reelle finansieringsbehovet. Kostnads-effektivisering kan eksempelvis være effektivisering av linjenettet og knutepunktutvikling, framkommelighetstiltak og optimalisering av holdeplassene eller bruk av takstene med takstfinansiering av et bedre tilbud og tidsdifferensierte takster. Hovedpoenget er at staten ikke skal premiere bestemte effektiviseringstiltak, men utvikle en modell som stimulerer til lokal kreativitet når det gjelder å utvikle mer kostnadseffektiv kollektivtransport.

En helhetlig løsning for kollektivtransporten

Det foreslåtte bytillegget kommer på toppen av rammetilskuddet og bymiljøavtalene og er foreslått øremerket til drift av kollektivtrafikken. Bytillegget skal være midler som også kan bidra til at tilbudet til kollektivreisene forbedres i takt med en målrettet arealplanlegging eller andre tiltak som bygger opp under trafikkgrunnlaget. Belønningsmidlene kan bidra til å ta ekstra oppstartskostnader for å løfte kollektivtrafikken til et nytt nivå.

Ettersom det er fylkeskommunen som har forvaltningsansvaret for kollektivtrafikken vil bytillegget gi fylkeskommunene handlingsrom til å kunne inngå konkrete avtaler med kommunene om fortetting, bilrestriktive tiltak og ruteopplegg. Slike avtaler kan være en del av byutviklingsavtalene. Koblingen til markedsgrunnlaget for kollektivtrafikken vil for et tilskudd basert på passasjerinsentiver, være ganske direkte.

Det er viktig at modellen for bytillegget er tidsavgrenset og rettighetsbasert. Fylkeskommunene må ha forutsigbarhet for å kunne planlegge drift av kollektivtrafikken over tid, de må derfor vite at de får tilskudd til drift i et langsiktig perspektiv. Det betyr konkret at modellen ikke må avgrenses i tid. For å være forutsigbar må modellen må også være rettighetsbasert, det betyr at midlene må bevilges automatisk etter kriteriene i ordningen

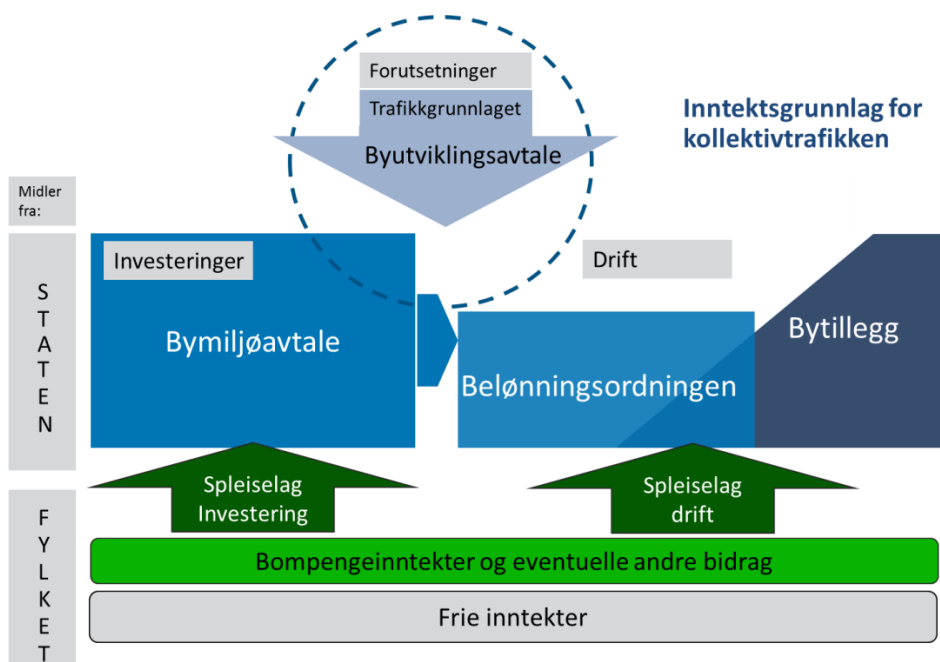
Figur S.5 gir en samlet framstilling av investeringer og drift av kollektivtrafikk framover – gitt anbefalingen om bytillegg. Figuren viser hvordan bytillegget og driften av kollektivtrafikk henger sammen med midler brukt på investeringer og med byutviklingsavtaler:

- Investeringer i ny infrastruktur vil gi nye passasjerer, det vil premieres med økt tilskudd gjennom bytillegget (gitt at dette er passasjeravhengig).
- Gjennom byutviklingsavtalene vil passasjergrunnlaget påvirkes direkte med konkrete avtaler om fortetting og parkering. Gitt at veksten er begrenset må disse avtalene også inkludere hvor det ikke skal bygges som en del av fortettingsstrategien.
- Figuren illustrer også hvordan bytillegget kan ta over for belønningsordningen som over tid fases ut.

Midlene som brukes på kollektivtransport framover vil i hovedsak komme fra det offentlige, selv om ulike midler fra private også kan bidra, som gjennom bompenginntekter. Figuren

illustrerer hvordan staten og fylkeskommunen har et felles ansvar for finansiering av kollektivtrafikken framover. Et spleiselag mellom disse to forvaltningsaktørene vil være sentrale elementer både for investeringer og drift.

- For investeringer ligger bymiljøavtalene til grunn for spleiselaget.
- For drift er ikke det foreslåtte bytillegget nok til å fullfinansiere et økt driftsopplegg, og spleiselaget må bestå i midler fra byområdene blant annet gjennom bruk av bompenger og billettinntekter. Størrelsen på spleiselaget og de totale kostnadene vil være avhengig av virkemiddelbruken.



Figur S.5 Samlet finansiering av kollektivtransporten framover.

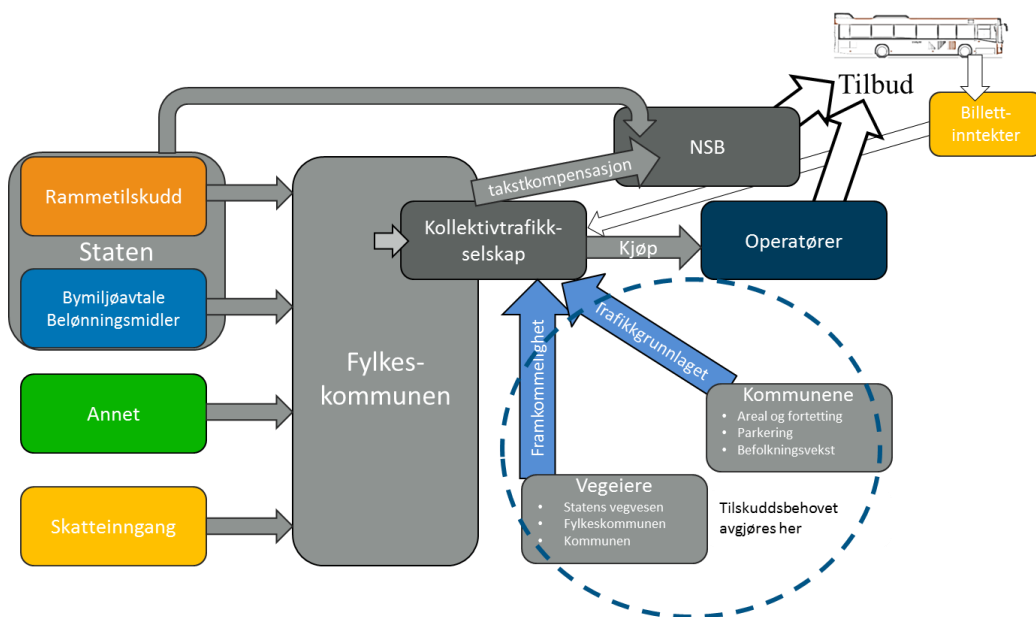
Byutviklingsavtaler og lokalt samarbeid

Selv om fylkeskommunen har ansvaret for kollektivtransporten, så er det en rekke aktører som påvirker rammebetingelsene eller er involvert på annen måte. Passasjeravhengige tilskudd vil dermed bli en mer hensiktsmessig finansieringsform hvis det utvikles konkrete avtaler mellom de ulike aktørene som sikrer en mer effektiv ressursutnyttelse. En ny finansieringsmodell må være så fleksibel at den kan ta hensyn til den eksisterende kompleksiteten i finansiering av kollektivtrafikken. Modellen bør virke godt sammen med eksisterende ordninger og gi insentiver til samarbeid.

Dette prosjektet har ikke som formål å se på nye samarbeidsmodeller lokalt, men de nye byutviklingsavtalene kan være et viktig verktøy i denne sammenheng, og passasjeravhengige tilskudd gir fylkeskommunen større muligheter til å inngå konkrete forpliktende avtaler om sammenhengen mellom rammebetingelser og finansiering av økt kollektivtransport. I tillegg vil

muligheter for et spleiselag mellom statlig og lokal finansiering kunne øke finansieringsgrunnlaget for drift av kollektivtransporten. Figur S.6 gir en forenklet framstilling over aktørene med vekt på inntektsstrømmen og rammebetingelser:

1. **Inntekter:** Fylkeskommunens frie inntektene kan deles i, **skatt og rammetilskudd**, som vist over er disse den største finansieringskilden i dag. Rammetilskuddet utgjør sammen med **bymiljøavtalene og belønningsmidlene** statlige tilskudd til fylkeskommunen. Bompenginntekter er et eksempel på andre inntekter som i visse tilfeller kan brukes til drift av kollektivtrafikken, «**annet**». Takstene er en viktig del av finansieringsgrunnlaget. I figuren går billettinntektene fra tilbudet «bussen» til kollektivselskapet. I praksis vil det variere med kontrakten hvem som beholder billettinntektene.
2. **Rammebetingelser:** Figuren viser hvordan det er en rekke aktører som påvirker tilskuddsbehovet. Virkemidler som framkommelighet, areal og parkering har stor betydning for kostnadene for kollektivtrafikken. Av figuren framkommer det at vegeiere (alle forvaltningsnivåene) og kommunene (blant annet i sin rolle som planmyndighet) er sentrale aktører som er avgjørende både for trafikkgrunnlaget og for framkommeligheten for kollektivtrafikken.



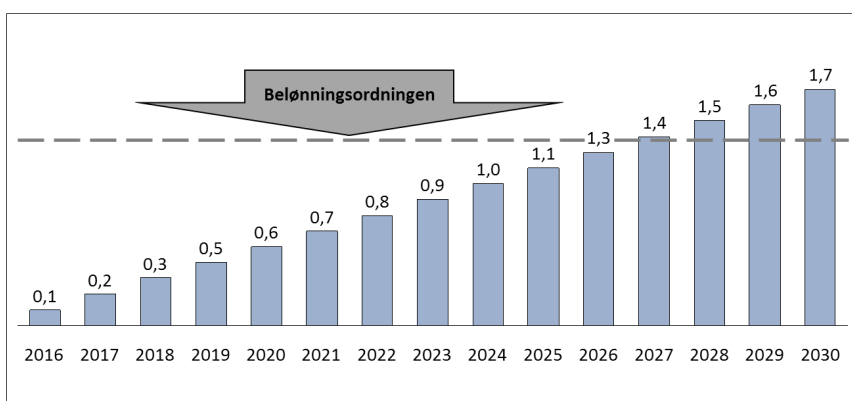
Figur S.6 Pengestrømmer til drift av kollektivtrafikken, med sentrale påvirkninger.

Konsekvensene av en insentivmodell

Vi har beregnet hva en insentivmodell med passasjeravhengig tilskudd (modell B1) og 9 kroner per ny passasjer vil bety i praksis. I 2014 er det estimert i underkant av 420 millioner årlige kollektivreiser (buss, trikk, t-bane). Ved en fortsatt trendutvikling kan en forvente omtrent 500 millioner reiser i 2030. Samtidig har vi sett at nullvekstmålet kan bety en ytterligere økning på nesten 150 millioner reiser utover trendutviklingen.

Dersom en antar en jevn fordeling av disse utover de neste 15 årene og antar 9 kroner per nye reiser får vi statlige overføringer på omtrent 1 milliard kroner første året og til slutt 1,7 milliarder kroner ved nullvekst i 2030. Og i 2027 vil den passere 1,4 milliarder kroner, som er litt mer enn det som anslått som ramme for belønningsordningen årlig. Det betyr at belønningsordningen, hvis den går til å dekke drift av kollektivtransporten, kan avløses av en slik resultatavhengig finansieringsmodell i 2027.

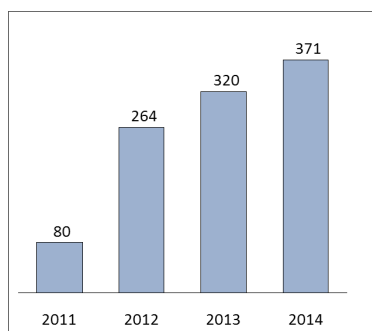
Samtidig viser disse beregningene at en slik løsning vil dekke kostnadene dersom nullvekstmålet nås kun ved bruk av restriktive tiltak på bil (scenario A), mens en situasjon hvor en utvider kollektivtilbudet utover det som veksten i reiser tilsier vil kreve betydelig lokal finansiering. Graden av lokal egenfinansiering vil dermed avhenge av hvilke virkemidler som tas i bruk lokalt.



Figur S.7: Beregnet passasjeravhengig tilskudd til de 9 største byområdene i Norge med bytillegg på 9 kroner per ny passasjer. Milliarder kroner. Beregnet for buss, trikk og t-bane.

Hovedpoenget med incentivmodellene er å gi byene større økonomisk handlingsrom for å satse på tiltak som øker mulighetene for å nå nullvekstmålet. Det betyr at byer som oppnår resultater vil få en større del av tilskuddene. Vi har, som en illustrasjon, sett på passasjerutviklingen for de største byene de siste årene og beregnet hvor mye de enkelte byene ville fått utbetalt årlig med et passasjeravhengig tilskudd (figur S.8). Basert på passasjerutviklingen siden 2011 og et tilskudd på 9 kroner per nye passasjer ville tilskuddet i Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger, Kristiansand og Tromsø summert seg til 80 millioner i 2011 og 370 millioner i 2014.

Figur S.8: Beregnet utbetalt passasjeravhengige tilskudd til byene hvis basisåret var 2010. Millioner kroner per år. Kun beregnet for bussreiser, basert på SSBs kollektivtransportstatistikk.



	Mill kr/år
Alle byområder	371
Oslo	216
Kristiansand	(-)
Stavanger	10
Bergen	95
Trondheim	36
Tromsø	12

Dersom vi ser på byområdenivå ser vi imidlertid at Kristiansand ikke har hatt tilstrekkelig passasjervekst til å få utbetalt passasjeravhengige tilskudd. Ordningen er ment som et tillegg til grunnfinansieringen gjennom dagens inntektssystem, og det er derfor ikke lagt opp til noe fratrukk hvis passasjertallene reduseres. Men økningen kan bli mindre hvis passasjertallene går ned. Det betyr at byer som i dag skulle fått en høy utbetaling, for eksempel Oslo og Bergen, kan få reduserte utbetalinger hvis passasjertallene faller.

Oppsummert kan en beskrive insentivmodellens hovedprinsipper, og fordeler, på denne måten:

- Det gjør byene bedre rustet for å kunne finansiere en økt kollektivsatsing, som er en viktig del av satsingen for å nå nullvekstmålet
- Utbetalingene gis bare hvis byene lykkes i å få flere passasjerer, slik at de må gjøre grundige markedsundersøkelser i forkant av hvilke tiltak som er mest effektive
- Den lokale egenfinansieringen øker hvis det satses på kollektivtiltak med lavt belegg på bussene
- Konsekvensene av endrede rammebetingelser for kollektivtransporten, ved fortetting, framkommelighetstiltak og restriktiv bilpolitikk, vil gi direkte utslag i de statlige overføringene.
- Det øker mulighetene for å utvikle lokale avtaler i byene, mellom lokale aktører, fordi fylkeskommunen får mulighet til en offensiv kollektivsatsing innenfor disse avtalene, men bare hvis det kombineres med andre virkemidler som bygger opp under trafikkgrunnlaget

Selve nivået på overføringen vil avgjøre i hvilken grad byområdene får dekket kostnadene sine, og hvor mye som kreves av lokal egenfinansiering. Eksempelene i denne rapporten viser at det er et stort potensial med en slik finansieringsmodell men at det nøyaktige insentivnivået krever nærmere analyser før en eventuell implementering.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn og formål med oppdraget

I byområdene skaper befolkningsveksten i kombinasjon med nullvekstmålet for biltrafikken utfordringer for kollektivtrafikken framover. Det er behov for økt kapasitet for kollektivtrafikken, en mer attraktivt og kostnadseffektiv kollektivtransport og restriksjoner på biltrafikken for å nå nullvekstmålet (Transportetatene 2015). Samtidig er det behov for mer midler enn kollektivtrafikken disponerer i dag (Transportetatene 2015, Longva 2014, Kjørstad mfl. 2014). Satsning på kollektivtrafikk er imidlertid langt rimeligere enn å løse transportutfordringene med økt bilbruk (Norheim og Haug 2011). En miljøbasert trafikkvekst er langt billigere dersom den kombineres med en målrettet arealbruk og restriktive virkemidler rettet mot bil enn ved å bare øke tilbudet (Kjørstad mfl. 2014).

Prosjektet er gjennomført på vegne av Samferdselsdepartementet. Til grunn for prosjektet ligger det at det kreves en samordnet og helhetlig innsats på tvers av forvaltningsnivåer for å nå de overordnede målene. Utredningen handler om de organisatoriske forholdene ved finansieringen.

Modellene som er vurdert har **ulike kriterier eller insentivstrukturer**. Gjennom modellene er det vurdert hvordan ulike kriterier kan bidra til å dempe det økte tilskuddsbehovet for kollektivtrafikken framover og kanalisere midlene til de byene/fylkene hvor de gir størst effekt. Det er vurdert i hvilken grad det økte finansieringsbehovet skal gis som ett flatt tilskudd per nye innbygger, gjøres resultatavhengig eller premiere konkret bruk av virkemidler.

I spørsmålet om innretning ligger både drøfting av øremerking eller rammeoverføringer og på hvilken måte tilskuddet bør tildeles for å bygge opp om overordnede mål.

I hvilken grad finansieringen framover skal baseres på et **spleiselag** er vurdert i første rekke gjennom innretning av og tilskuddsnivå i modellene. Det er forutsatt at en del av finansieringen skal være lokal. I oppdraget omfatter ikke introduksjon av nye skatter eller avgifter. Imidlertid er alternative lokale finansieringskilder diskutert som bidrag til et slikt spleiselag.

Videre er det sett på balansen mellom investeringer og drift, hvordan tilskudd til drift henger sammen med bymiljøavtaler og andre finansieringskilder og virkemidler rettet mot kollektivtrafikken gitt målsetningen om nullvekstmålet i de største byene.

Sekretariatet for Nasjonal Transportplan har fått i oppdrag å utrede det økonomiske behovet.

Selv om hovedfokuset i denne utredningen er på organisatoriske forhold er den største utfordringen å finne en statlig finansieringsmodell som ikke virker kostnadsdrivende. Det økonomiske behovet kan derfor ikke sees uavhengig av organisatoriske løsninger. Tidligere analyser har vist at størrelsen på finansieringsbehovet varierer med hvordan andre virkemidler brukes. Målsettingen må være å utvikle en finansieringsmodell som både stimulerer fylkene til å utvikle de mest kostnadseffektive løsningene og sikrer tilstrekkelig finansiering til å nå

nullvekstmålet i de største byene. Vi har derfor lagt vekt på å drøfte de økonomiske konsekvensene av ulike modeller, både i forhold til hvor stor del av finansieringsbehovet det vil dekke og om det vil føre til mer kostnadseffektive løsninger.

Et sentralt fokus for våre analyser har vært å drøfte om de nye finansieringsmodellene kan etableres innenfor eksisterende forvaltningsmodell og finansieringsordninger, og i hvilken grad finansieringsmodellene klarer å inkludere flere aktører som kan bidra til å redusere det totale tilskuddsbehovet. Samtidig er det viktig å unngå overlappende og for byråkratiske finansieringsordninger som det kan være vanskelig å administrere. Sentrale spørsmål har derfor vært

1. **Dekke framtidig finansieringsbehov**, det vil si hvor sentrale er de ulike modellene ut fra hvor stor del av tilskuddene de kan dekke?
2. **Inkluderes i dagens finansieringsordninger**, det vil si hvor komplisert er det å innføre de ulike modellene ut fra om de krever nye byråkratiske modeller eller ordninger?
3. **Sikre mer kostnadseffektive transportløsninger**, det vil si vil finansieringsmodellene stimulere til flere reisende og samordning, effektivisering og produktutvikling?
4. **Være enkle og oversiktlige å administrere**, det vil si vil det være måleproblemer eller overlappende finansieringsordninger som gjør de ulike modellene vanskelig å administrere?

Oppdraget er begrenset til den delen av kollektivtrafikken som fylkeskommunen har ansvaret for, og det skal tas høyde for eventuelle endringer i forbindelse med kommunereformen.

1.2 Kort om metode og oppbygning

Utredningen består av ulike deler. Først etableres et bilde av dagens situasjon, både når det gjelder finansiering og organisering (kapittel 2). I sammenheng med dagens situasjon illustreres også utfordringsbildet knyttet til et økende finansieringsbehov i byområdene (kapittel 3). Basert på utfordringsbildet vurderes ulike finansieringsmodeller som på varierende måter kan dekke/ redusere finansieringsbehovet (kapittel 4). Etter gjennomgangen av de ulike modellene drøftes fordeler og ulemper knyttet til disse (kapittel 5). De ulike delene baserer seg på forskjellig metodikk og datakilder:

1. **Beskrivelse av dagens situasjon**: Baseres på eksisterende data og beskrivelser.
2. **Illustrasjon av utfordringsbildet**: Baseres på tidligere beregninger knyttet til nullvekstmålet (UA-rapport 50/2014) og analyser ved hjelp av kostnadsmodellen.
3. **Gjennomgang av alternative finansieringsmodeller**: Baseres på tidligere beregninger knyttet til nullvekstmålet (UA-rapport 50/2014) og analyser ved hjelp av kostnadsmodellen.
4. **Drøfting av fordeler/ulempene knyttet til modellene**: Baseres blant annet på input fra seminar holdt i forbindelse med prosjektgjennomføringen.
5. **Oppsummering og anbefaling**: Baseres på punkt 1-4.

Beskrivelse av tidligere beregninger knyttet til nullvekstmålet

Urbanet Analyse har tidligere gjennomført et prosjekt på oppdrag fra Statens vegvesen Vegdirektoratet som så nærmere på hvordan byene kan nå nullvekstmålet og hva som kan være en mulig fordeling mellom hhv. andelen kollektivreiser, gående og syklende for de ni største byområdene (UA-rapport 50/2014). Dette ble gjort ved hjelp av RTM-kjøringer for byområdene i 2014, 2030 og 2050. Videre ble det i «nullvekstscenariet» etablert en fordelingsnøkkel for hvordan bilreisene skulle fordeles mellom sykkel, gange og kollektivtransport.

Fordelingen av den prognostiserte transportveksten i antall bilreiser ble gjort på bakgrunn av den innbyrdes markedsandelen mellom kollektiv, sykkel og gange på korridornivå. Konkret betyr dette at en større andel av veksten vil skje ved gange og sykkel på korte reiser, mens på lengre reiser kollektivtransport ta den største delen av veksten. I dette prosjektet benytter vi de samme prognosene for vekst i reiser og befolkning, samt fordelingen gitt nullvekstmålet. Resultatene benyttes hovedsakelig for å illustrere det økende finansieringsbehovet for byene framover.

Beskrivelse av kostnadsmodellen

For å se på finansieringsbehovet knyttet til nullvekstmålet har vi i dette prosjektet benyttet en normert kostnadsmodell som blant annet estimerer tilskuddsbehovet for et gitt kollektivtilbud med et gitt antall reiser. I dette prosjektet er analysen isolert til de ni største byområdene¹, og baserer seg på reisetall fra prosjektet beskrevet over. For hvert av de ni byområdene er det estimert årlige driftskostnader, billettinntekter og driftstilskudd for kollektivtransporten i 2014 og i 2030 gitt trendutvikling og oppnåelse av nullvekstmålet.

Disse beregningene er gjort i kostnadsmodellen, som baserer seg på en studie av kollektivtransportens kostnader som ble gjennomført av Jon-Terje Bekken i 2004². I denne studien har Bekken kommet med et sett av funksjoner som viser hvordan kollektivtransportens kostnader påvirkes av bl.a. rutehastighet, vognstørrelse og driftsart. Overordnet består det totale kostnadsnivået av to hovedkomponenter som skal beregnes;

1. Produksjonsavhengige kostnader, det vil si kostnader som avhenger av ruteproduksjon i det gitte kollektivtilbudet (personal, drivstoff, rengjøring, vedlikehold etc.).
2. Dimensjoneringskostnader/kapitalkostnader, som er de årlige kostnadene knyttet til den nødvendige vognparken for å holde den gitte ruteproduksjonen.

En viktig forutsetning i beregningene i dette prosjektet er at tog ikke er inkludert, samt at det er antatt at kapasiteten økes jevnt i takt med veksten i reiser. Det vil si at vi har antatt at all ledig kapasitet i rushtilbud utnyttes i dag.

I tillegg til estimering av tilskuddsbehovet i 2014 og 2030 benytter vi i dette prosjektet kostnadsmodellen til å vise hvordan ulike virkemiddelbruk påvirker finansieringsbehovet. For

¹ Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger, Kristiansand, Tromsø, Buskerudbyen, Nedre Glomma, Grenland

² Jon-Terje Bekken «FINMOD – en aggregert kostnadsmodell for norsk kollektivtransport» TØI-rapport 734/2004.

eksempel ser vi på hvordan fortetting, positive kollektivtiltak og restriktiv bilpolitikk kan påvirke kostnadene knyttet til nullvekstmålet.

Beskrivelse av seminaret

Som en del av utredningen er det innhentet innspill fra sentrale aktører innenfor kollektivtransporten. Innspillene ble hentet inn gjennom et møte. På innspillsmøtet ble de alternative modellene (de som er presentert i kapittel fire i denne rapporten) presentert for deltakerne. I etterkant ble deltakerne delt i to grupper som diskuterte de ulike modellene. Det ble skrevet et internt referat fra både diskusjonene i plenum og gruppediskusjonene.

Hensikten med innspillsmøtet var å diskutere fordeler og ulemper med disse modellene sett fra aktørens ståsted. Vi ønsket innspill på om modellene er et godt svar på utfordringene sett fra aktørens ståsted og hva aktørene mener bør ligge til grunn for prioritering mellom modellene. Blant annet hvordan ulike hensyn balanseres i utformingen av modellene.

Til sammen rundt 30 personer deltok på innspillsmøtet, det var samferdselssjefer og sjefer for kollektivselskapene i de fylkene som har byområdene: Oslo, Akershus, Hordaland, Vest-Agder Rogaland, Sør-Trøndelag, Troms, Buskerud, Østfold og Telemark. I tillegg deltok referansegruppen og representanter for oppdragsgiver.

Innspillsmøtet har gitt konkrete tilbakemelding på de modellene som er drøftet i utredningen, og har vært spesielt viktig for å kunne sammenligne fordeler og ulemper ved de ulike modellene bedre.

2 Finansieringen av kollektivtransporten

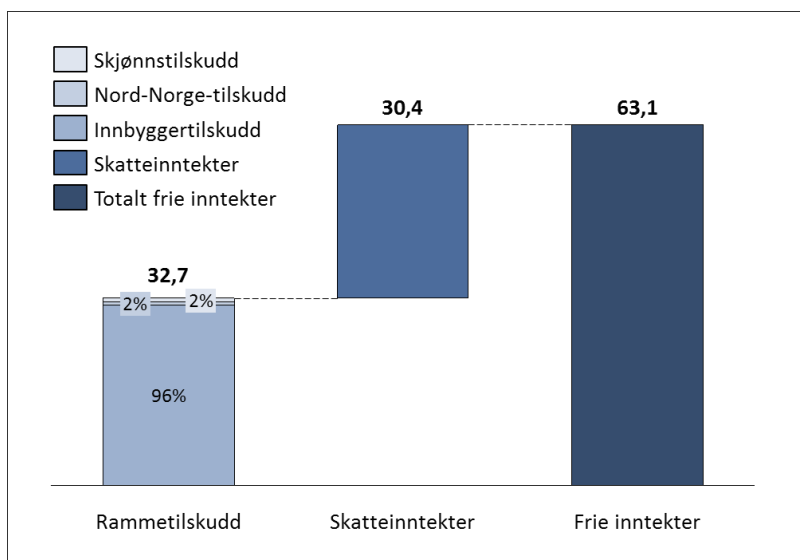
Kapitlet gir oversikt over hvilke inntekter som i dag kan dekke lokal kollektivtransport og kriterier knyttet til disse midlene. Kapitlet gir svar på hvor mye midler som kommer fra ulike kilder, hvem som har ansvaret og regler eller prinsipper knyttet til de ulike midlene. I tillegg til midler knyttet til drift av kollektivtransporten, omtales også tilknyttede midler som går til investeringer.

Kapitlet starter med å kartlegge fylkeskommunens frie inntekter, som består av skatteinntekter og rammetilskudd. Deretter ser vi på billettinntektene og bymiljøvalene og belønningsordningen som er finansieringskilder som i stor grad går til investeringer, og som skal fungere som et virkemiddel for å oppnå spesifikke politiske mål. Prinsipielle spørsmål knyttet til øremerking er omtalt sammen med belønningsordningen, som er en øremerket ordning. Til slutt ser vi på andre mulige finansieringskilder, eksempelvis bompenger. Alle finansieringskildene blir oppsummert dagens finansieringskilder, hvordan staten styrer rammebetingelsene diskutert. Kapitlet avsluttes med ulike innspill til ny finansiering fra ulike aktører.

2.1 Frie inntekter – skatt og rammetilskudd

En stor del av kollektivtransporten finansieres gjennom frie inntekter som består av rammetilskudd og skatteinntekter. I Statsbudsjettet for 2016 er det anslått 63 milliarder kroner i frie inntekter til fylkeskommunene. De frie inntektene fordeler seg omtrent 50-50 mellom rammetilskudd og skatteinntekter.

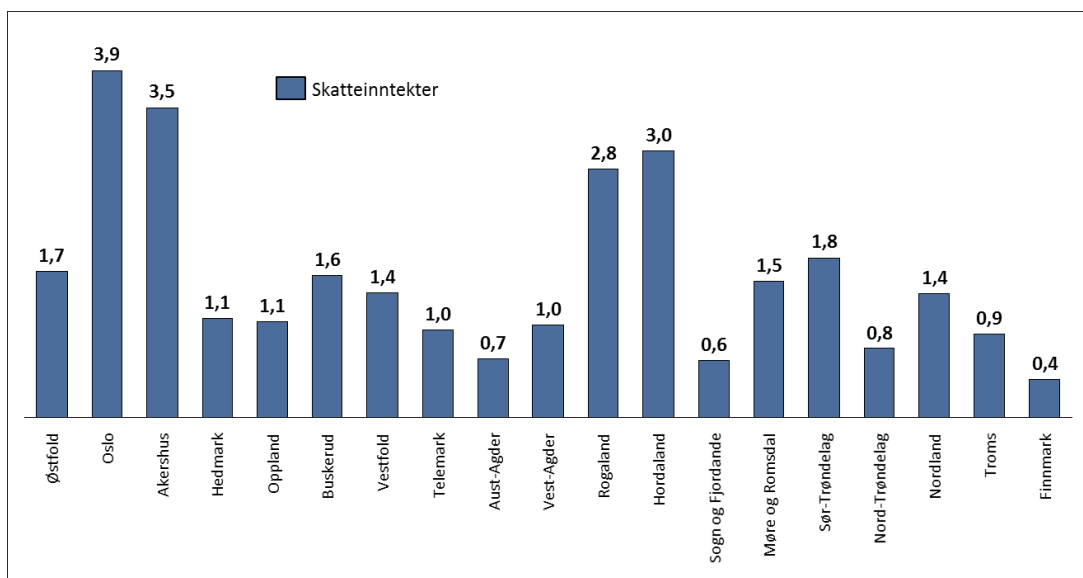
Både rammetilskuddet og skatteinntektene fordeles mellom fylkeskommunene gjennom inntektssystemet. Systemet er utformet med sikte på å kompensere for variasjoner i beregnet utgiftsbehov, og delvis å utjevne variasjoner i skatteinntekter mellom fylkeskommuner. En av de overordnede målsetningene med inntektssystemet er å utjevne fylkeskommunenes økonomiske forutsetninger for å kunne tilby innbyggerne et likeverdig tjenestetilbud over hele landet. Dette betyr ikke at fylkeskommunene skal ha like inntekter, men at fylkeskommunene skal kompenseres for demografiske forskjeller, ulik geografi og andre mer eller mindre påvirkbare forhold som gjør at kostnadene ved å tilby tjenester til innbyggerne varierer mellom fylkeskommunene. I tillegg gis det et eget tilskudd til de tre nordligste fylkeskommunene (Nord-Norge-tilskuddet), og deler av rammetilskuddet gis som skjønnstilskudd fordelt av Kommunal- og moderniseringsdepartementet. De to sistnevnte utgjør kun en liten del av rammetilskuddet. Figur 2.1 viser fordelingen.



Figur 2.1 Fylkeskommunenes frie inntekter i 2016, tall i mrd. kr. Kilde: Statsbudsjettet 2016 (Prop 1 S (2015-2016) for KMD).

Skatteinntekter

Fylkeskommunenes skatteinntektene kommer fra personskatt og naturressursskatt fra kraftforetak. Figur 2.2 viser fylkesfordelte skatteinntekter for 2016. Tallene i figuren er etter skatteutjevning (omfordeling fra fylker med høye skatteinntekter til fylker med lavere skatteinntekter). Skatteinntektene er anslått basert på rammetilskudd og frie inntekter i statsbudsjettet (grønt hefte).



Figur 2.2 Fylkeskommunenes skatteinntekter i 2016 (mrd. kr). Anslag basert på frie inntekter og rammetilskudd på fylkesnivå i Statsbudsjettet for 2016 (Grønt hefte).

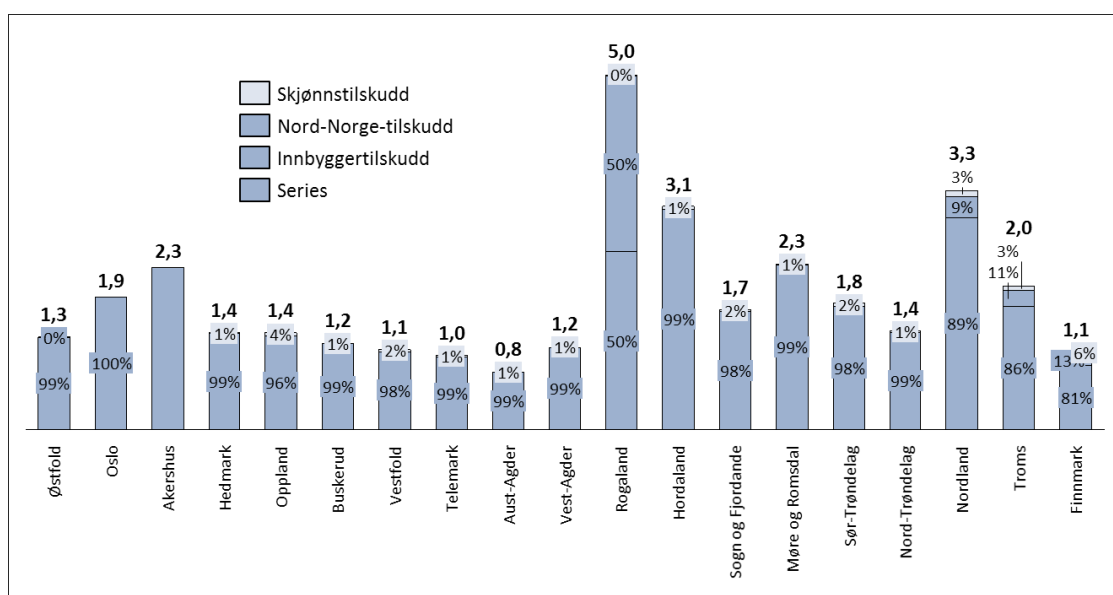
Skatteutjevningen

Skatteutjevningen utjevner delvis forskjeller i skatteinntekter mellom fylkeskommunene. Fylkeskommuner med skatteinntekter under landsgjennomsnittet blir kompenserte for 87,5

pst. av differansen mellom egen skatteinngang og landsgjennomsnittet. Fylkeskommuner med skatteinngang over landsgjennomsnittet blir trukket for 87,5 pst. av differansen mellom egen skatteinngang og landsgjennomsnittet.

Rammetilskuddet

Innbyggertilskuddet utgjør den desidert største delen av rammetilskuddet (om lag 31,5 milliarder kroner i 2016 (Grønt hefte KMD). I utgangspunktet fordeles innbyggertilskuddet med et likt beløp per innbygger til alle fylkeskommuner, på grunnlag av befolkningstall per 1. juli året før budsjettåret. Figur 2.3 oppsummerer fylkeskommunens rammetilskudd fordelt på de ulike fylkene.



Figur 2.3 Fylkeskommunenes rammetilskudd i 2016 (mrd. kr). Kilde: Statsbudsjettet for 2016 (Grønt hefte)

Utgiftsutjevningen

Variasjoner i fylkeskommunenes utgifter til tjenestetilbudet kan skyldes både forhold utenfor fylkeskommunenes kontroll, og forhold som fylkeskommunene selv kan påvirke.

Utgiftsutjevningen omfatter de kostnadsforskjellene som fylkeskommunen ikke selv kan påvirke. Det har helt siden innføringen av inntektssystemet i 1986 vært et grunnleggende prinsipp at kommunesektoren *kun* skal kompenseres for ufrivillige etterspørsels- og kostnadsforhold i tilknytning til de fylkeskommunale tjenestene. Dette gjelder for eksempel demografiske forhold som aldersfordelingen til befolkningen, men også strukturelle og sosiale forhold i fylkeskommunen.

Kompensasjonen skjer i praksis gjennom kostnadsnøkkelen, som består av ulike kriterier og vektorer som bidrar til å forklare hvorfor utgiftene varierer mellom fylkeskommunene. Gjennom kostnadsnøkkelen blir utgiftsbehovet for hver fylkeskommune beregnet. Deretter blir innbyggertilskuddet omfordelt mellom fylkeskommunene etter deres varierende utgiftsbehov. Utgiftsutjevningen er en ren omfordelingsordning, der det som blir trukket fra fylkeskommuner med beregnet utgiftsbehov under landsgjennomsnittet blir fordelt ut igjen til fylkeskommuner med et beregnet utgiftsbehov over landsgjennomsnittet. For hver av

sektorene videregående opplæring, fylkesveier, kollektivtransport og tannhelsetjenesten er det en egen sektornøkkel med ulike kriterier. Disse sektornøkklene er vektet sammen til en samlet kostnadsnøkkel ut i fra de enkelte sektorenes størrelse (basert på regnskapstall).

Kostnadsnøkkel fylkeskommunene 2016

Nåværende kostnadsnøkkel til fylkeskommunene er presentert nedenfor, Tabell 2.1. Det framgår av nøkkelen at nær halvparten av inntektene til fylkeskommunene fordeles etter antall innbyggere 16-18 år. Årsaken er at videregående opplæring er den desidert mest budsjettede oppgaven til fylkeskommunene.

Tabell 2.1 Kostnadsnøkkel til fylkeskommunene, Kilde: Grønt hefte KMD

Kriterium	Kriterievekter
Innbyggjarar 1–18 år	0,0354
Innbyggjarar 16–18 år	0,4467
Innbyggjarar 19–20 år	0,0033
Innbyggjarar 67 år og over	0,0053
Innbyggjarar 6–34 år (ut over 0,32)	0,0642
Innbyggjar i alt	0,0186
Psykisk utviklingshemma 18 år og over	0,0013
Søkjarar i høgkostnads utdanningsprogram	0,1020
Reiseavstand	0,0126
Innbyggjarar per km offentlig veg (ut over 17)	0,0493
Innbyggjarar busett spreidd (ut over 0,002)	0,0545
Fylkesfaktor båtar	0,0237
Ferjesamband	0,0369
Fylkesfaktor drift og vedlikehald (MOTIV)	0,1276
Veglengde fylkesveg	0,0186
Sum	1,0000

Delkostnadsnøkkel for buss og bane

I Kommuneproposisjonen for 2015 er det gitt en omtale av endringer i daværende kostnadsnøkkel for buss og bane. I omtalen framgår også begrunnelsen for hvilke kriterier som er testet ut i de statistiske analysene. Kriteriene blir valgt ut fra hvilken statistisk modell (regresjonsanalyse) som i størst grad forklarer variasjonen i utgiftsbehovet. Også andre kriterier ble testet ut, men de valgte kriteriene var de som inngikk i den modellen som samsvarer best med faktiske utgifter.

I proposisjonen heter det blant annet at det er forskjellige utfordringer i tettbygde og mindre tettbygde områder når det gjelder utgiftene til buss og bane. Skoleskys er særlig i spredtbygde fylker viktig for utformingen og dimensjoneringen av rutetilbudet. Kapasitetsutnyttelsen er ofte lav, og reiseavstandene er gjerne lange. Dette trekker i retning av økt subsidiebehov. I storbyområder kan man i større grad basere seg på ordinære bussruter. Derimot er andelen arbeidsreiser av kollektivreiser betydelig større i storbyområder, og dette har betydning for kapasitetsbehovet. Mer tettbygde fylker har gjerne kortere reiseavstander, men hyppigere avganger og reisekostnader per reisekilometer er samlet sett høy. Videre vises

det til reisevaneundersøkelsene som viser at det i stor grad er barn og unge i skolealder, samt unge voksne som er storforbrukere av kollektivtransport. Ulik aldersfordeling kan påvirke forskjeller i utgifter mellom fylkeskommunene gjennom ulik etterspørsel etter kollektivtransport. Nåværende delkostnadsnøkkel for buss og bane vist i tabell 2.2.

Tabell 2.2 Nåværende delkostnadsnøkkel for buss og bane er følgende (Kilde KMD):

Kriterium	Kostnadsvekt
Innbyggere per km offentlig vei	0,2936
Innbyggere bosatt spredt	0,3245
Innbyggere 6–34 år (utover 0,36)	0,3819
Sum	1,0000

Kriteriet «antall innbyggere bosatt spredt» brukes for å fange opp spredt bosetting. Resultatene fra analysene viser at dette er det beste kriteriet for å fange opp sammenhengen mellom spredtbygdhet og utgifter til kollektivtransport. I tillegg benyttes kriteriet «andel innbyggere 6–34 år for å avdekke sammenhengen mellom unge brukere og fylkeskommunenes utgifter til kollektivtransport.

Saker med særskilt fordeling

Innenfor innbyggertilskuddet finnes det midler som ikke er fordelt etter de andre kriteriene i inntektssystemet, men som fordeles etter en særskilt fordeling, for eksempel fordi det kan være vanskelig å utvikle objektive kriterier som avspeiler den enkelte fylkeskommunes utgiftsbehov. Innenfor samferdselsområdet gjelder det spesielt tre ordninger i 2016:

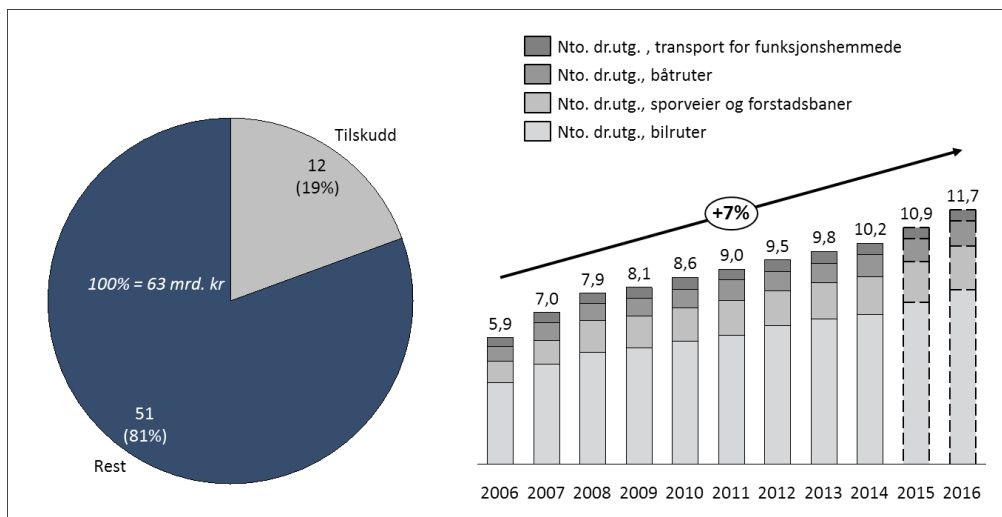
- Opprustning og fornying av fylkesveg (om lag 1,25 milliarder kroner).
- Kompensasjon for forskrift om tunnellsikkerhet (om lag 260 millioner kroner).
- Fergeavløsningsmidler (om lag 95 millioner kroner).

Andel frie inntekter til kollektivtransporten

Av de frie inntektene er det kun en viss del som går til kollektivtransporten basert på politisk vedtatte lokale prioriteringer. Basert på netto driftsutgifter til samferdsel i KOSTRA-tabellene finner vi at omtrent 19 prosent av de frie inntektene går til kollektivtransporten.

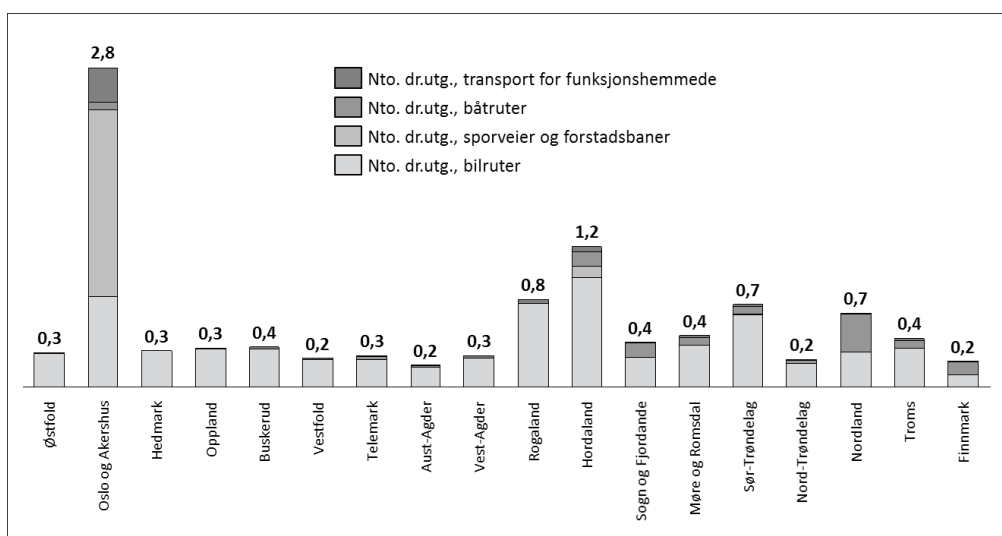
Kollektivtransporten er definert som bilruter, båtruter, sporveier/forstadsbaner og transport for funksjonshemmede. Det vil si kostnader til samferdsel eksklusive fylkesveger og fylkesvegferger. Tallene er fremskrevet til 2015 og 2016 basert på historisk vekst (her oppgitt i 2014-kroner).

Som figuren under viser har det vært økende kostnader til kollektivtransporten de siste årene. Målt i 2014-kroner har den gjennomsnittlige årlige kostnadsveksten vært 7 prosent. Med den samme årlige veksten frem mot 2030 kan finansieringsbehovet være 32 milliarder kroner i 2030 (målt i 2014-kroner).



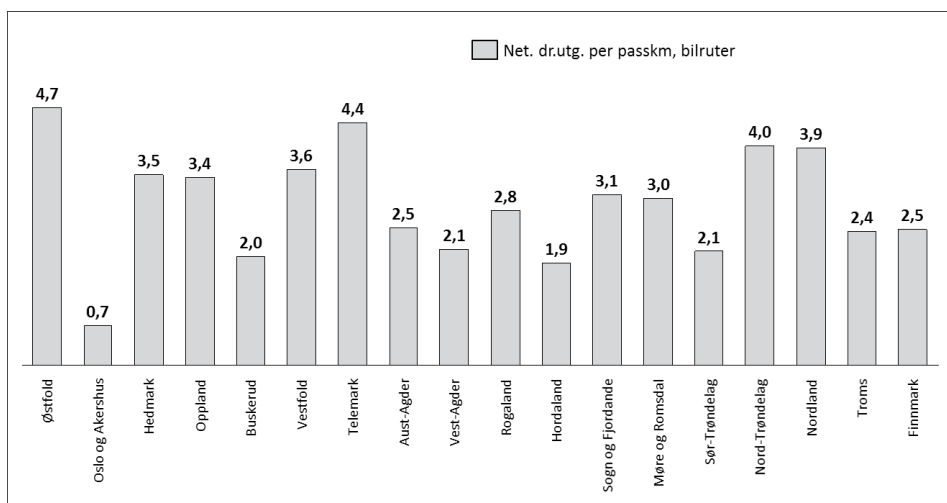
Figur 2.4 Totale netto driftsutgifter til kollektivtransporten. Mrd. 2014-kroner. Kilde: KOSTRA

På samme måte som de frie inntektene fordeler seg ulikt på tvers av fylkeskommune gjør også den andelen som går til kollektivtransport det. Vi ser at Oslo og Akershus har de største utgiftene (2,8 milliarder kroner i 2014), mens Aust-Agder har det laveste (0,2 milliarder kroner i 2014).



Figur 2.5 Fylkeskommunenes netto driftsutgifter til kollektivtransporten i 2014. Mrd. kr. Kilde: KOSTRA

Dersom vi ser på tilskudd per passasjerkilometer er bildet annerledes, hvor Oslo og Akershus har det laveste nivået. Dette henger sammen med befolkningstetthet, hvor mye skoletransport det er i fylket, og hvor stor kollektivandelen er. Dersom det er spredtbygd, med mye skoletransport, og relativt lav kollektivandel, vil kostnadene per passasjerkilometer være høye.

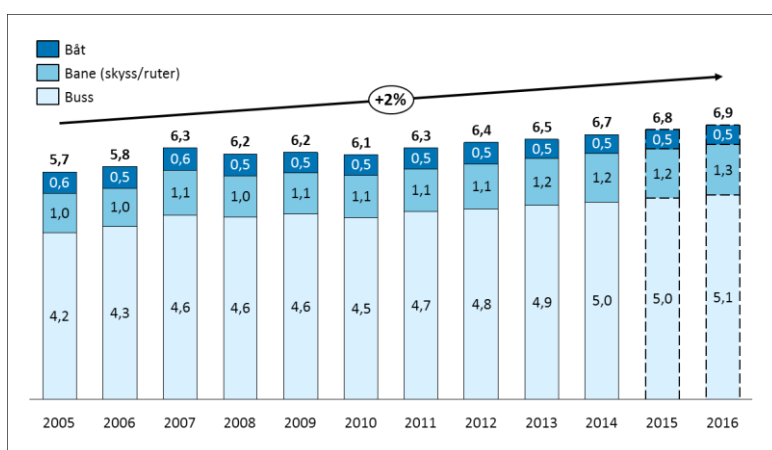


Figur 2.6 Fylkeskommunenes netto driftsutgifter til kollektivtransporten per passasjerkilometer i 2014. Kun bilruter. Mrd. kr. Kilde: KOSTRA

2.2 Billettinntekter

I tillegg til driftstilskuddet finansieres driften av kollektivtransporten av billettinntekter. Tall fra SSBs kollektivtransportstatistikk, Skyss og Ruter viser at billettinntektene totalt for buss, bane og båt var 6,7 milliarder kroner i 2014, og at veksten har vært på omtrent 2 prosent årlig de siste årene (målt i faste priser). På samme måte som for tilskuddet framskriver med den historiske veksten for å få et anslag for 2015 og 2016 (her oppgitt i 2014-kroner).

Sammenlignet med fylkeskommunenes driftsutgifter til kollektivtransporten ser vi at billettinntektene har hatt en lavere vekst, noe som kan tyde på økende kostnader i driften av kollektivtransporten generelt. Det kan imidlertid også skyldes at en ikke har tatt ut

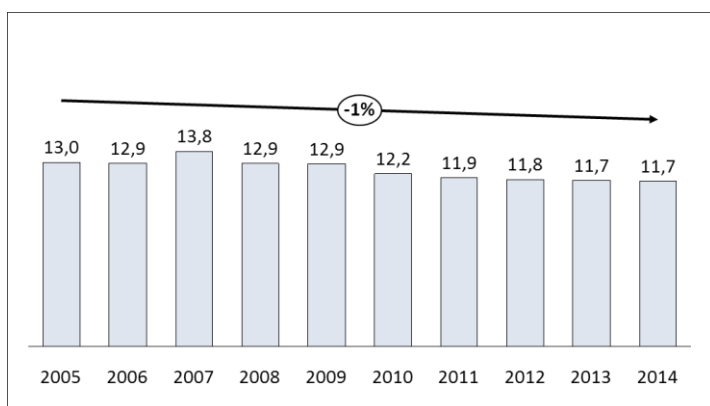


Figur 2.7 Billettinntekter fra kollektivtransporten. Båt og buss fra SSB, t-bane og trikk fra Ruter og Skyss sine regnskapstall. Milliarder kroner per år, 2014-kroner. Totalt for landet.

markedspotensialet for billettinntekter, eventuelt at en har fått et større finansieringsbidrag fra fylkeskommunale tilskudd. Tilskuddet i 2014 var 10,2 milliarder kroner, mens billettinntektene var 6,7 milliarder kroner. Det vil si at tilskuddet finansierer en større del av de totale kostnadene enn brukerbetalingen (tilskuddsandel på omtrent 60 prosent på totalnivå).³

³ Billettinntekter er tilgjengelig fylkesvis for buss – men ikke for bane og båt.

Billettinntekter per reise viser imidlertid at takstene er redusert den siste tiårsperioden (gjennomsnittlig 1 prosent årlig). Dette betyr at inntektsøkningen i figur 2.7 er et resultat av den generelle passasjerveksten.



Figur 2.8 Billettinntekter per reise (båt, buss og bane). Kroner per reise, faste 2014-kroner.

2.3 Bymiljøavtalene og belønningsmidler

Tabell 7.1. i Prop 1. S (Samferdselsdepartementet) gir en oversikt over statlige bevilgninger til kollektivtransport. Av tabellen framkommer det at utenom midler til jernbane, som faller utenfor denne rapporten, tildeles det midler til (forslag 2016):

- Kollektivtiltak og universell utforming riksvegnettet 89,5 millioner.
- Bymiljøavtaler 300 millioner.
- Særskilt tilskudd til Fornebubanen 100 millioner.
- Belønningsordningen for bedre kollektivtransport i byområdene på 1380 millioner⁴.
- Særskilte tilskudd til kollektivtransport 32,2 millioner. Dette er midler til nasjonal reiseplanlegging og elektronisk billettering.

Oversikten fra Statsbudsjettet viser at det er bymiljøavtalene og belønningsavtalene som er de mest relevante finansieringskildene av denne typen statlige tilskudd for kollektivtransporten i dag. Dette midler som også har til hensikt å styre areal og transportutviklingen i byområdene. Kommunal og moderniseringsdepartementet utvikler i disse dager et tredje virkemiddel for å styre areal og transportutviklingen i byområder – byutviklingsavtaler.

Tidligere ordninger som kollektivtransport i distriktene er besluttet avvirket fra og med 2016. I TØI- rapport 1176/2011 om kollektivtransport og kostnader er det gitt en oversikt over tidligere ordninger (Olsen mfl. 2011).

Midler i ordningene

Statlige midler i bymiljøavtalene skal hovedsakelig gå til investeringer. I NTP (2014-2023) står det at det er satt av 16,9 milliarder 2013-kroner til bymiljøavtalene de neste 10 årene, som

⁴ Opprinnelig omtrent 1,1 milliard kroner årlig, men bevilgningen i 2016 ble anslått til 1380 mill. kr. (1105 + 275) etter budsjettforliket med V/KrF.

tilsvarer omtrent 1,7 milliarder 2013-kroner årlig. Det er imidlertid lagt opp til en opptrapping av midlene med et lavere nivå de første årene og en større del av midlene mot siste del av perioden.

I følge NTP skulle de årlige bevilgningene i den første perioden være omtrent 0,8 milliarder 2013-kroner årlig, og deretter øke til 2,3 milliarder 2013-kroner årlig. Dette er imidlertid ikke realisert. I 2014 ble det ikke gitt noen midler gjennom bymiljøavtalene, mens nivået var 70 millioner i 2015. I 2016 er det foreslått 0,3 milliarder 2016-kroner (prop 1 S(2015-2016) SD). Dette betyr at bidraget senere må overstige det som tidligere er anslått dersom en skal holde de opprinnelige rammene.

I tillegg til bymiljøavtalene kommer dagens belønningsmidler på totalt 9,2 milliarder 2013-kroner i perioden. Belønningsordningen kan benyttes til både drift og investeringer. For 2016 er det satt av 1,4 milliarder 2016-kroner til belønningsordningen i statsbudsjettet (prop 1 S(2015-2016) SD).

Til sammen utgjør bymiljøavtalen og belønningsordningen et statlig finansieringsnivå på i overkant av 26 milliarder 2013-kroner i NTP-perioden, tilsvarende 2,6 milliarder 2013-kroner årlig. Dette tilsvarer omtrent 2,8 milliarder 2016-kroner. For 2016 viser imidlertid tallene fra Statsbudsjettet at nivået ligger på 1,3 milliarder 2016-kroner.

Bymiljøavtalene

Bymiljøavtalene skal utvikles til å bli et overordnet rammeverk der nåværende ordninger som belønningsordningen og bypakker skal innarbeides. I Nasjonal Transportplan heter det; *gjennom slike avtaler skal fylkeskommunene og kommunene i felleskap styre utviklingen av transportsystemene i byområdene i retning av målene som er gitt i Klimaforliket (side 18).* Bymiljøavtalene gjelder i første rekke ni byområder, som er de samme som har belønningsmidler i dag.

Bymiljøavtalen skal gå til investering i infrastrukturprosjekter. Det er også sagt at staten vil støtte fylkeskommunale infrastrukturprosjekter i de fire største byene, jf. brev fra Samferdselsdepartementet til Vegdirektoratet 2. juni 2014 og 4. juli 2014. Dette gjelder Fornebubanen i Oslo og Akershus, Bybanen til Åsane i Bergen, Superbussløsning i Trondheim og Bussveg 2020 i Stavanger. Utover dette skal statlige midler gå til gang- og sykkelveger på riksveg, samt kollektivtiltak på riksveg. Det er etablert et rammeverk med krav til byregionene; styringssystem, arealplanlegging og bærekraftig finansiering av aktuelle tiltak. Dette er inkludert krav om konseptvalgutredning for byområdene (KVU) med eventuelle supplerende utredninger. Bymiljøavtalene skal følges opp gjennom et tredelt indikatorsett:

- Måleindikatorer (kjøretøykm, ÅDT og supplerende indikatorer. Klimagassutslipp).
- Indikatorer for innsatsområder, areal og parkering.
- Avtalespesifikke indikatorer.

Det har høsten 2015 og våren 2016 pågått forhandlinger med Oslo/Akershus og Trondheim/Sør-Trøndelag med mål om snarlig avtaleinngåelse. Avtalen med Trondheim ble annonsert 12. februar 2016. Avtalen inneholder både midler til superbussløsning, og andre

tiltak, se figur 2.9 Avtalen skal til politisk behandling før den trer i kraft. Når de første avtalene er ferdig står Bergensområdet og Stavangerregionen for tur.

Figur 2.9 Trondheim kommune og Sør-Trøndelag kommunes avtale med staten om bymiljømidler, undertegnet 12. februar 2016, gjengitt fra Miljøpakkens hjemmeside <http://miljopakken.no/nyheter/milliarder-fra-staten-til-trondheim> (lest 15.2.2016)

Dette gir staten – fordelt på tiltak:

- 1 milliard kroner til tiltak på riksveg innen programområdene kollektiv, sykkel, miljø og gåing – altså ikke biltrafikk.
- 1,4 milliarder kroner til investering i superbussløsning i Trondheim. Staten dekker 50 prosent av de samlede kostnadene.
- 1,36 milliarder i belønningsmidler for perioden 2016-2023. Belønningsmidlene går til tiltak som bidrar til bedre byluft og mindre kø i byområdene. Dette er en videreføring av tidligere ordning. Trondheim har allerede (2009-2015) fått 870 millioner kroner i belønningsmidler.
- Utvikling av jernbanen skal sees i sammenheng med utviklingen av det øvrige kollektivtransportnettet.

Dette krever staten – forpliktelser:

- Trondheim kommune og Sør-Trøndelag fylkeskommune forplikter seg til å treffe tiltak som sikrer at veksten i persontrafikk tas med kollektiv, sykling eller gåing, for eksempel restriksjoner på bilkjøring.
- Må bygge en tettere by nær eksisterende og nye kollektivtraseer, spesielt rundt holdeplasser og stasjoner.
- Avtalepartene skal samarbeide om å utvikle et sammenhengende nett for alle som sykler og går, med god adkomst til kollektivsystemet. Dette inkluderer jernbanen.
- Avtalepartene skal samarbeide om å utvikle knutepunkter.

Resultater, måling av effekt:

- Trafikkutviklingen fordelt på reisemidler. Overvåkes via reisevaneundersøkelser, måling av vegtrafikk og telling av kollektivreiser
- Klimagassutslipp
- Begrensinger på parkering
- Fortetting av byen

I de fire største byene er det tilknyttet byutviklingsavtaler på arealsiden. Disse avtalene skal bygge på regional areal og transportplan og være en konkretisering av denne planen. Målet er at kommunene skal forpliktes til å praktisere en tett utbygging rundt akser og knutepunkter i kollektivsystemet samtidig som det blir besluttet å bygge ut kollektivsystemet. Avtalen bør også gjelde for statlige arbeidsplasser (Transportetatene 2015, miljøvennlig og tilgjengelige byområder).

Belønningsmidler

Formålet med belønningsmidlene er å stimulere til bedre framkommelighet, miljø og helse i storbyområdene, ved å dempe veksten i personbiltransporten og øke antallet kollektivreiser på bekostning av reiser med personbil. Avtalene skal bygge opp om målsetningene i Klimaforliket, jf. retningslinjer for belønningsordningen for bedre kollektivtransport og mindre bilbruk i

byområdene (2013).⁵ Belønningsmidlene er en form for øremerkede tilskudd, det vil si bevilgninger over statsbudsjettet som skal benyttes til fastsatte formål (se Figur 2.910).

Tildelingene er primært fireårige, og det inngås avtale mellom Samferdselsdepartementet og byområdet. Statens vegvesen følger opp avtalen på vegne av departementet. Grunnlaget for tildeling av midler er prioriterte resultater eller vilje (vist gjennom lokale vedtak), som i tråd med formålet for ordningen på kort og lengre sikt vil gi en vekst i kollektivandelen på bekostning av personbiltrafikken. Det legges til grunn mål om nullvekst i personbiltransport i avtaleperioden. Avtalen skal presisere grunnlaget for innvilgning av søknaden, årlig beløp som kan tildeles og kriterier for å holde tilbake hele eller deler av det tildelte beløpet. Avtalen skal inneholde bestemmelser om rapportering.

Overordnet skiller det mellom søkere som har og ikke har fått midler fra ordningen tidligere. De som tidligere har fått midler må dokumentere utviklingen av kollektiv og biltrafikk. Departementet kan skjønnsmessig fravike kravene ved vesentlige endringer i transportsektorens rammebetingelser. Søkere som ikke har fått midler tidligere kan søke med bakgrunn i politiske vedtak og gjennomføring av tiltak. Kriteriene for tildeling (framgår av krav til søknader – kapittel 5):

- Det skal iverksettes tiltak som virker begrensende på personbiltrafikken. Byområder som prioriterer vegprising, differensierte bompengesatser eller andre trafikkregulerende tiltak prioriteres.
- Søknaden skal inneholde forslag til målsetting for utvikling i biltrafikken i byområdet, som minimum må biltrafikken være stabil selv om befolkning og antallet arbeidsplasser øker. Byområder som inngår avtaler som gir reell reduksjon i biltrafikken prioriteres.
- Det må dokumenteres forpliktende vedtak eller initiativ til slike vedtak knyttet til framtidig arealbruk og konsekvenser for transportutvikling og –politikk. Samarbeid med fylkeskommunen og relevante omhengskommuner vektlegges.
- Søknaden må samsvare mål og handlingsprogrammet for byenes deltakelse i Framtidens byer og være i samsvar med eventuelt vedtatte bypakker. Søknadene må videre utformes slik at de reflekterer resultater av KVU/KS1 prosesser for byområdene.
- Ved flerårig tildeling og der søknaden ikke er basert på en tiltakspakke knyttet til en gjennomført eller pågående KVU/KS1 prosess, skal det foreligge helhetlige analyser av tiltakspakken. Disse skal være gjort i samarbeid med SVV eller være forelagt SVV for uttalelse.

Oversikt over gjeldende avtaleperioder (hentet fra budsjettproposisjonen SD for 2016):

- Oslo og Akershus (2013-16)
- Bergen og Hordaland (2015-18)
- Trondheimsregionen (2013-16)
- Stavangerregionen (2013-16)
- Kristiansandsregionen (2013-16)

⁵ Beskrivelsen av ordningen er hentet fra disse retningslinjene.

- Buskerudbyen (2014-18)
- Grenland (2013-16)
- Nedre Glomma (2014-17)
- Tromsø (2015-18)

For Trondheimsregionen er det lagt opp til en ny periode med belønningsmidler gjennom bymiljøavtalen inngått 12.2.2016 med 1190 millioner i perioden 2017-2023. Disse midlene rapporteres gjennom bymiljøavtalen.

Belønningsordningen er et øremerket tilskudd. Øremerkede tilskudd er bevilgninger over statsbudsjettet som skal benyttes til fastsatte formål, i dette tilfellet kollektivtransport. Et annet kjennetegn ved øremerkede tilskudd er at departementet står friere i utformingen av kriteriene for ordningen sammenlignet med overføringer i rammetilskuddet der kriteriene skal være objektive. Øremerkede tilskudd krever ofte medfinansiering fra kommunene, dette er krav som gir incentiver til effektiv ressursbruk lokalt og bidrar dermed til å begrense kostnadsveksten i kommunesektoren. Krav om medfinansiering kan imidlertid bidra til å forsterke inntektsforskjellene mellom kommuner fordi kommuner med høye inntekter har større evne til medfinansiering.

Figur 2.10 Føring for øremerket tilskudd (kilde: KMD veileder for statlig styring av kommunesektoren)

Begrunnelsen for å gi øremerkede tilskudd til kommunesektoren kan deles inn i tre hovedkategorier:

1. Lav nasjonal dekningsgrad.
Når det er et nasjonalt mål å bygge opp en tjeneste som har lav dekningsgrad på landsbasis, kan det være formålstjenlig å etablere øremerkede tilskudd til kommunene for å stimulere utbyggingen av tjenesten. Effekten av slike tilskudd er sterkest når øremerking benyttes på få sektorer over avgrenset tidsperiode.
2. Avgrensede geografiske områder eller grupper av innbyggere.
Noen tjenester er bare aktuelle i avgrensede geografiske områder eller gjelder bare for visse grupper av innbyggere. I slike tilfeller kan det være vanskelig å utforme kriterier for fordeling av rammetilskudd mellom kommuner til denne typen tjenester, og finansiering gjennom rammetilskuddet kan derfor være lite egnet.
3. Tidsavgrensede forsøk og prosjekt (anses ikke aktuelt i vår sammenheng).

Dersom det fremmes forslag om etablering av nye øremerkede tilskuddsordninger, må det av forslaget gå klart fram:

- Hvorfor tilskuddet må være øremerket og ikke kan gis som en del av rammetilskuddet til kommunesektoren.
- En konkret, etterprøvbar målsetting for tilskuddet og konkrete resultatkriterier
- Hvordan tilskuddsordningen er tenkt utformet
- Hva slags krav til kommunale egenandeler som er knyttet til tilskuddet
- Forslag til tidspunkt for når tilskuddet skal vurderes på nytt og eventuelt fases ut eller innlemmes i rammetilskuddet.

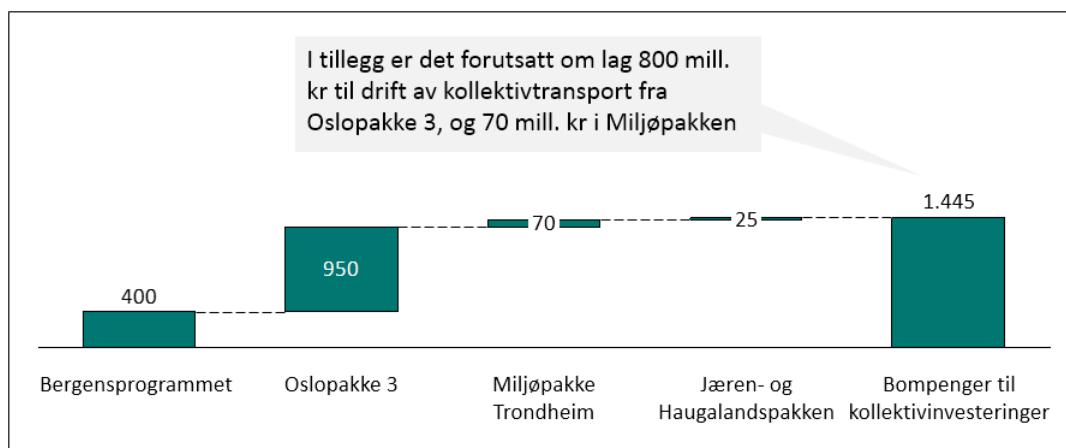
2.4 Andre finansieringskilder

Med andre kilder tenker vi på andre kilder til finansiering av kollektivtrafikken gjennom ulik form for brukerbetaling. Bompenger er den eneste av disse metodene som brukes til finansiering av kollektivtrafikken i dag, andre aktuelle finansieringskilder er vegprising, offentlig privat samarbeid, grunneierbidrag og parkeringsavgifter.

Bompenger og vegprising

Bompenger kan brukes både til investeringer og drift innen kollektivtransportområdet. I dag utgjør investeringer den største delen, anslått til i overkant av 1,4 milliarder kroner i 2016. Investeringer i Oslopakke 3 utgjør den største delen, med 950 millioner kroner (Prop 1 S (2015-2016)). For Bergensområdet ligger det inne 400 milliarder kroner i Bergensprogrammet, som skal gå til utbygging av bybanen (Prop 1 S (2015-2016)). I miljøpakken i Trondheim ligger det inne 65 millioner kroner årlig til kollektivinvesteringer (Prop 172 S (2012-2013)), og i Stavangerområdet er det 23 millioner kroner til kollektivinvesteringer gjennom Jærenpakken og Haugalandspakken (Statens Vegvesen). I tillegg forutsettes om lag 800 millioner kroner til drift fra bompengene i Oslopakke 3, og tilsvarende 65 millioner kroner i Miljøpakke Trondheim. Figuren under oppsummerer disse størrelsene avrundet og justert til 2016-kr.

En konsekvens av oppnåelse av nullvekstmålet kan være reduksjon i finansieringsgrunnlaget for kollektivtransporten som kommer fra bompenger. Dersom man i stor grad lykkes med å vri transportmiddelfordelingen kan dermed denne finansieringskilden vise seg å være mindre viktig dersom så lenge takstene er på samme nivå. Samtidig kan økte bilkostnader være et viktig virkemiddel i seg selv for å oppnå nullvekstmålet, ved at konkurranseforholdet for kollektivt sammenlignet med bil forbedres.



Figur 2.9 Anslag bompengeneinntekter i 2016. Mill. kroner. Kilde: Prop 1 S (2015-2016) for Bergen og Oslo, Prop 172 S (2012-2013) for Trondheim og kontakt med Vegvesenet for Stavanger.

Prinsipielt er forskjellen mellom bompenger og vegprising formålet med ordningene og om ordningen er midlertidig eller permanent. Bompenger benyttes i hovedsak for å hente inn penger, mens vegprising benyttes for å regulere adferden. Bompenger og vegprising reguleres gjennom henholdsvis vegloven og vegtrafikkloven.

Bompenger⁶ er regulert i veglovens § 27, hensikten med er å finansiere planlegging, grunnerverv, bygging, drift og vedlikehold av offentlig veg. Stortinget har gått inn for at bompenger ikke skal brukes til drift og vedlikehold.⁷ Bompenger kan også brukes til faste anlegg og installasjoner for kollektivtrafikk – og som en del av et helhetlig og samordnet transportsystem i et byområde også brukes til drift av kollektivtrafikken. Bompenger er i utgangspunktet tidsavgrenset, selv om bompengordninger har vært i drift i flere av de norske byene over lengre tid.

Regelverket for bompenger har utviklet seg over tid, seinest med at det i 2007 ble åpnet for at bompenger kan brukes til drift av kollektivtrafikk (Ot.prp. nr. 15 (2007–2008)). Ved bruk av bompenger til drift av kollektivtrafikk er det forutsatt at det er utarbeidet en strategi for håndtering av driftsoppgavene etter opphør av bompengefinansieringen og ved svikt i inntektene. Det er videre forutsatt at finansieringen kommer som tillegg til de ordinære offentlige tilskuddene.

Bompengefinansiering er blant annet en viktig del av Oslopakke 3. Både i Oslopakke 3 og i Miljøpakken i Trondheim er det også åpnet for at det brukes bompenger midler til drift av kollektivtrafikken (Transportetatene 2015b).

Bompengene både i Trondheim, Kristiansand og i Bergensområdet (fra 1.2.2016) er tidsdifferensiert, det vil si at det er dyrere å reise i rush enn utenom. Bompenger kan også i utgangspunktet også miljødifferensieres, men Samferdselsdepartementet vurderer det slik at dette krever en endring i dagens regelverk (brev av 22.12.2015). Selv om formålet med bompengordningen er finansiering fungerer også bompenger trafikkregulerende (se blant annet Transportetatene 2015b) og har dermed samme funksjon som det som er hensikten med vegprising.

Det er åpnet for **vegprising** etter vegtrafikklovens § 7a. Vegprising er et trafikkregulerende virkemiddel der trafikantene må betale et beløp for å benytte bestemte deler av vegnettet til bestemte tider. Avgiften kan også miljødifferensieres etter dagens regelverk. Nettoinntektene fra vegprising skal brukes til transportformål i det berørte område, herunder kollektivtransport, trafikksikkerhetstiltak og miljøtiltak. Det ble vedtatt forskrifter for vegprising i 2011, forskrift om kjøprising (sist endret 25. sept 2015). Bestemmelsen trådte i kraft med forskriften, men er ikke tatt i bruk. Det er imidlertid fattet lokale vedtak om kjøprising som ikke er gjennomført. Tromsø kommune og Troms fylkeskommune har fattet prinsippvedtak om innføring av kjøprising i Tromsø som trafikkregulerende virkemiddel og kilde til egenfinansiering i forbindelse med KVV (Statens vegvesen, region nord 2010). Dette er ikke blitt gjennomført og det er isteden videreført lokalt finansieringstilskudd på omsetning av drivstoff, jf Prop. 113 S (2011-2012).

I tillegg til bompenger og vegprising åpner veglovens paragraf 27 A for at det med Stortingets samtykke kan kreves inn **finansieringstilskudd på omsetning av drivstoff** til motorvogn, som i Tromsø. Tilskuddene kan bare benyttes til bygging av offentlig veg.

⁶ Bompengeneinnkreving på privat veg er hjemlet i veglovens § 56. Kommunene skal godkjenne bompengordninger på privat veg.

⁷ <http://www.vegvesen.no/om+statens+vegvesen/presse/Dette+mener+vi/Bompenger>.

Grunneierbidrag og andre avgifter

Av Transportetatens rapport om miljøvennlige og tilgjengelige byområder kommer det fram at det kan være mulig å innhente grunneierbidrag til drift av kollektivtransporten når det investeres i bane og BRT-løsninger⁸ som øker verdien av arealene langs strekningen (Transportetatene 2015b). Dette er finansieringsløsninger som ikke er i bruk i Norge i dag.

I TØI rapport- 1176/2011 (Olsen mfl 2011) gjennomgås internasjonale erfaringer med finansiering av kollektivtrafikken, herunder bruk av ulike skatteordninger, brukerbetaling og eiendomsutvikling – som bompenger til drift av kollektivtrafikken (se over). Blant eksemplene som trekkes fram er⁹:

- Avgift på parkering. I Nottingham i England er det fra 2012 (forsøk fra 2004) innført en avgift på arbeidsplassparkering i sentrum blant annet brukt til å finansiere nye trikkelinjer. Som et eksempel fra Norge er det i Oslo per 1.9.1014 6074 avgiftsbaserte parkeringsplasser på gate og veigrunn samt kommunale parkeringsplasser. (Byrådssak 235/14 Parkering i Oslo).
- Drivstoffavgift i Vest-Tyskland med en liten avgift per liter drivstoff som er øremerket bidrag til jernbane og lokal kollektivtrafikk. Som vi var inne på over åpner vegloven for lokale drivstoffavgifter, men i Norge er midlene øremerket til offentlig veg.
- I Frankrike har byer og tettsteder over en viss størrelse anledning til å ilegge en særskilt arbeidsgiveravgift for å finansiere metro- og sporvognslinjer, noe som blant annet har betydd mye for metroen i Paris. Olsen mfl referer til Wärmark og Hök (2007) som sier at systemet dekker 75 prosent av driftsunderskuddet for kollektivtransporten på landsbasis.
- Eiendomsskatt er anvendt i byer som New York, Detroit, Miami og Barcelona for utbygging av metrosystemer. En del av begrunnelsen er at eiendommene øker i verdi ved bedre infrastruktur.
- Eksploateringsavgifter som er spesifikke avgifter på eiendom knyttet til bestemte utbygginger eller prosjekter, det vil si at eiendommer som har fordeler av en utbygging av kollektivtilbudet må være med å betale for dette. Dette er blant annet vært bruk i Finland; «markanvändningsavgifter».
- Salg av grunn og utleie av grunn er også mulig finansieringskilder.

Finansiering basert på økt eiendomsverdi, foreslått i Sverigeforhandlingene.

I Sverige pågår Sverigeforhandlingene. Forhandlingens mål er blant annet å muliggjøre høyhastighetstog fra Stockholm til Gøteborg og Stockholm til Malmø. Forhandlingene skal gi forslag til prinsipper for finansiering. Medfinansiering er et nøkkelord, og målet er at finansieringen skal komme fra staten, fra kommuner og landsting og fra brukeravgifter og private investorer.

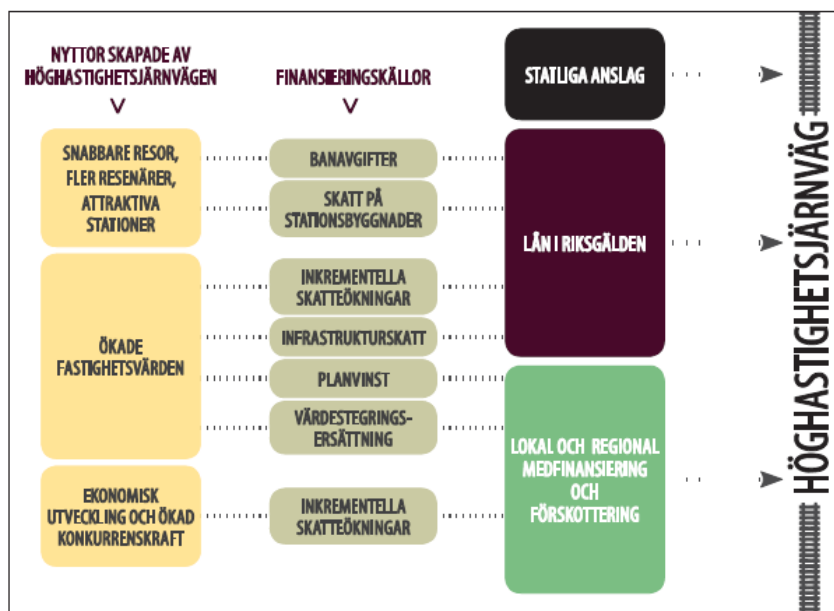
I januar 2016 kom en omfattende rapport om finansiering og kommersielle forutsetning for høyhastighetsbanen (SOU 2016:3). SOUen vurderer at av en samlet kostnad på mellom 190 til

⁸ Bus rapid transit – BRT – er en høystandard bussløsning primært med egen infrastruktur.

⁹ Eksempler som i vår sammenheng er diskutert separat, som vegprising og bompenger er utelatt

320 milliarder kan samlet mellom 5 og 10 prosent komme fra de inntektskilder som er foreslått i rapporten, se faksimile.

Figur 1 Föreslagna finansieringskällor



Figur 2.102 Forslag til investeringskilder i SOU 2016: 3, faksimile figur 1.

I SOUen¹⁰ er det vurdert slik at inntekter som oppstår på grunn av investeringen som gjennomføres kan anvendes i finansieringen. Det innebærer en tydelig kobling til tiltaket. De foreslåtte finansieringskildene framgår av faksimilen. Vi har kort gjennomgått de vi anser som mest aktuelle:

- Planvinst innebærer at den verdiøkning som høyhastighetsbanen gir på kommunal grunn ligger til grunn for kommunens medfinansiering til staten. SOUen vurderer det slik at dette er en gevinst som er mulig å kapitalisere for kommunen for eksempel ved salg av eiendom.
- Värdestegringsersättning motsvarer eksploateringsavgifter. Metoden innebærer at kommunen i en eksploateringsavtale inngår en frivillig og forhandlingsbasert avtale med eiendomsbesitter om tilbakeføring av økt eiendomsverdi som oppstår på grunn av transportinfrastruktur som finansieres av en kommune. På denne måten er det en erstatning til det offentlige for den økte verdien som tilføres ved investering i transportinfrastruktur. SOUen vurderer dette som aktuelt i gangavstand fra stasjon.
- Inkrementelle skatteøkninger innebærer at økte inntekter fra eksisterende (eiendoms)skatt fordi eiendommen øker i verdi.
- Infrastrukturskatt er en metode for å fange fordeler som oppstår i eksisterende boliger og næringseiendom. Metoden er avhengig av aksept fra grunneierne slik at den ikke

¹⁰ SOUen diskuterer også internasjonale erfaringer med en rekke skatteordninger til finansiering av kollektivtrafikk.

gjør de aktuelle områdene mindre attraktive, av samme grunn må avgrensingen være god slik at to eiendommer som i prinsippet er like ikke ender opp med ulik beskatning

Eiendomsskatt, her diskutert i form av inkrementelle økninger i denne skatten, og eksploateringsavgifter kjenner vi igjen fra gjennomgangen foran. Planvinsten er et kommunalt bidrag som ikke er diskutert over. Infrastrukturskatten forstår vi som en midlertidig avgift (SOUen side 125). Infrastrukturskatten og Värdestegringsersättning kan overlape hverandre og skiller seg fra hverandre i forslaget bla ved at den første er statlig og den andre er kommunal. Dersom slike type skatter skal innføres i Norge krever det en selvstendig vurdering.

Offentlig privat samarbeid

Offentlig privat samarbeid, OPS, er en fellesbetegnelse for ulike former for planlegging, finansiering, vedlikehold og drift av infrastruktur. Det er sentralt at OPS påvirker risikofordelingen mellom det offentlige og private:

Den private kontraktsparten overtar mer risiko fra det offentlige enn ved tradisjonelle kontrakter, og ivaretar tjenesteleveransen knyttet til investeringen i en avtalt driftsperiode (Meld. St. 25 (2014–2015)).

OPS har vært brukt til finansiering av tre vegstrekninger på E39 og E18 i Norge som et forsøksprosjekt (Meld. St. 25 (2014–2015)). Prosjektene ble vedtatt gjennom behandlingen av Nasjonal Transportplan for 2002-2011 og åpnet i perioden 2005 til 2009. Prosjektene er bygget med av avtaler om levering av veg med en avtalt kvalitet i en periode på 25 år. Regjeringen legger i meldingen *På rett veg* (Meld. St. 25 (2014–2015)) opp til at OPS kan brukes til utbygging og drift av godsterminaler for jernbane.¹¹ Meldingen vurderer ikke OPS til bruk i kollektivtrafikk utover dette.

Både TØI (Olsen mfl 2011) og Uni Research Rokkansenteret, i en rapport om OPS i norske kommuner på oppdrag av Kommunal og moderiseringsdepartementet (Folkestad og Lindén 2014) problematiserer OPS begrepet og understreker at det kan brukes både smalt definert og bredt definert. I St. meld. Nr 15 (2004-2005, side 47) trekkes fire kjennetegn fram:

- Kontrakt som tildeles etter anbudskonkurranse, og som regulerer forholdet mellom offentlig myndighet og tilbyder. Det legges vekt på samarbeid mellom offentlig myndighet og tilbyder
- Tilbyder får i oppdrag å gjennomføre et prosjekt og drifte dette for en forholdsvis lang periode.
- Inntektene kan komme både fra brukerbetaling og offentlige tilskudd per bruker eller i en kombinasjon av dette.
- Tilbyder står som eier gjennom kontraktsperioden, men eierskapet tilfaller det offentlige etter endt kontrakt

¹¹ Regjeringens politikk for OPS er også omtalt i revidert nasjonalbudsjett 2015, her framgår det hvordan midler skal bevilges i statsbudsjettet og settes av til utbetalinger til OPS selskapet.

Det framgår som særegent for OPS prosjekter at de både regulerer utbygging og drift av et bestemt prosjekt. Stortingsmeldingen trekker fram at internasjonale erfaringer viser at OPS prosjekter både kan bli dyrere og billigere enn andre prosjekter. Lange kontraksperioder kan redusere handlingsrommet for offentlige aktører. Samtidig gir OPS en større arbeidsbyrde og økte kompetansekrav hos det offentlige enn tradisjonelle kontrakter. Folkestad og Lindén (2014) framhever at med en noe bredere definisjon av OPS kan flere type privat engasjement eventuelt kunne karakteriseres som OPS.

Regjeringens kriterier for OPS prosjekter (Meld. St. 25 (2014–2015) side 25) er at:

- Det bør være en relativt lang sammenhengende strekning som er rasjonell og drifte og vedlikeholde for utbygger.
- Det må være mulig for utbygger å vurdere risiko på en god måte. Det innebærer at ombygging av eksisterende infrastruktur med stor trafikk og prosjekter i kompliserte bymiljøer unngås.
- Prosjekter bør være avgrenset og godt definert. For veg og jernbaneprosjekter vil dette stort sett bety prosjekter som går i ny trase utenfor sentrale byområder
- Prosjektet bør ha et visst omfang, 3-6 milliarder for vegprosjekter er antydnet – mens andre prosjektstørrelser kan være hensiktsmessig for jernbaneprosjekter
- Bruk av OPS bør ha en merverdi sammenlignet med andre gjennomføringsstrategier
- Utbygger må få handlingsrom i detaljutformingen av prosjektet ettersom de bærer en del av risikoen.

Bompenger og/eller vegprising, bedre egnet enn drivstoffavgift og parkering

Bompenger, eller alternativt vegprising, kan gi en jevn inntektsstrøm, er i utgangspunktet enkle å administrere og fungerer som et trafikkregulerende tiltak. Vegprising har den fordel sammenlignet med bompenger at det er en ordning som ikke er tidsavgrenset og har trafikkreguleringen som formål. Bompenger har den fordel at det er kjent i bruk.

Drivstoffavgift kan ikke brukes til drift, gitt dagens regulering, men vil ha noen av de samme egenskapene (jevn inntektsstrøm/ enkelt og administrere) – men vil ikke i samme grad være trafikkregulerende. Bompenger eller vegprising vurderes derfor som bedre egnet.

Parkeringsinntekter vil gi en jevn inntektsstrøm og er trafikkregulerende. Inntekspotensiale er imidlertid trolig mindre enn ved bompenger. I Oslo er inntektene fra bompenger som går til drift av kollektivtransporten anslått til 800 millioner, mens inntektene avsatt til parkeringsfondet i underkant av 50 millioner årlig. Parkeringsinntektene brukes i dag til kommunal infrastruktur. Bompenger eller vegprising vurderes derfor som bedre egnet enn parkeringsavgifter.

Avgifter og samarbeidsavtaler bedre egnet i samarbeid med private enn OPS

For OPS er det et kriterium, dersom en tar utgangspunkt i meldingen *På rett veg*, at prosjektene bør være tydelig avgrensede og ikke for komplekse i forhold til krav til samhandling med andre aktører. Dette er et avgjørende punkt da kollektivtrafikk er en kompleks oppgave som omfatter mange private og offentlige aktører. Dersom OPS skal

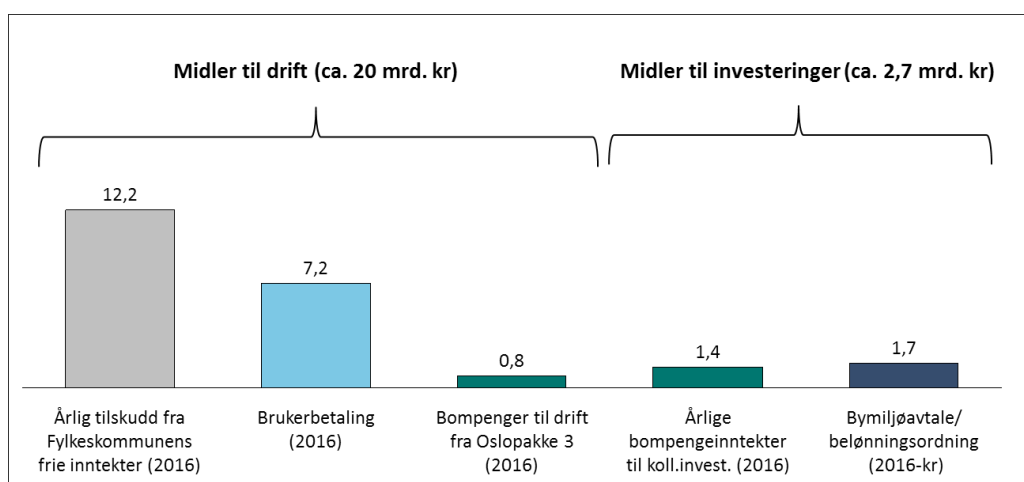
benyttes til kollektivtrafikk bør det, gitt kriteriene i meldingen, være til konkrete prosjekter utenfor byområder. I slike tilfeller er det mulig OPS kan gi reduserte driftskostnader for infrastrukturen i en periode.

Vår vurdering er at driften bør overlates til kollektivselskapet eller fylkeskommunen slik det er i dag og administreres ved kjøp gjennom ulike type kontrakter. Samarbeid med private bør isteden knyttes til aktører som i utgangspunktet har interesser i kollektivtilbudet i et gitt område, for eksempel ved bruk av ulike type avgifter. Vår vurdering er at slike type avgifter enten bør komme av seg selv (som inkrementelle eiendomsavgifter) eller ha utgangspunkt i felles interesser mellom offentlige og private. Det kan da eventuelt lages samarbeidsavtaler knyttet til konkrete driftsopplegg der private bidrar.

2.5 Oppsummert om dagens finansieringskilder

Oppsummert er inntektene fra skatt og rammestilskudd (frie inntekter) den største finansieringskilden til drift av kollektivtransporten (12,2 milliarder 2016-kroner). Videre utgjør brukerbetalingen også en vesentlig del av finansieringen (7,2 milliarder 2016-kroner) I Oslopakke 3 er det også lagt inn 800 millioner kroner til drift. Samlet gir dette omtrent 20 milliarder kroner årlig til drift.

Når det gjelder investeringer gjelder først og fremst midler fra bymiljøavtalene. Bymiljøavtalene og belønningsordningen utgjør samlet 1,7 milliarder kroner i 2016-budsjettet. Omtrent 1,4 milliarder av disse er finansiering gjennom belønningsordningen, som ikke er bundet til investeringer. Dersom en skal holde de opprinnelige rammene for bymiljøavtalene må det komme vesentlig høyere bidrag i den siste delen av NTP-perioden. I tillegg til bymiljøavtalene kommer det noe bompengainntekter som skal brukes til investeringer. Samlet utgjør dette omtrent 2,7 milliarder kroner årlig (inklusive 1,4 milliarder kroner fra belønningsordningen). Fylkeskommunenes eventuelle bruk av frie midler til investeringer er ikke inkludert i fremstillingen.



Figur 2.113 Oppsummert midler til kollektivtrafikk, drift og investeringer.

Andre finansieringskilder som er diskutert over er vegprising, grunneierbidrag eller andre type avgifter og offentlig privat samarbeid. Fordi dette er virkemidler som ikke er i bruk på denne måten i Norge i dag kan ikke disse kildene kvantifiseres på samme måte.

Organisering og finansiering – pengestrømmer til drift av kollektivtrafikken.

Figur 2.124 oppsummerer gjennomgangen av pengestrømmer til drift av kollektivtrafikken som er gjennomgått i dette kapitlet. De frie inntektene som ble gjennomgått i kapittel 2.1, **skatt og rammetilskudd**, er plassert i to ulike bokser til venstre i figuren. Dette er inntekter som går til fylkeskommunen og som fylkeskommunen fritt disponerer til å løse sine oppgaver, deriblant ansvaret for kollektivtrafikken. Midler som kommer uten bindinger om spesifikk bruk er gitt oransje og gul farge i figuren.

Rammetilskuddet ligger sammen med **bymiljøavtalene og belønningsmidlene** (kapittel 2.3) i en egen boks figuren. Sammen utgjør dette statlige tilskudd til fylkeskommunen.

Bymiljøavtalene og belønningsmidlene kommer med konkrete bindinger til bruk og måloppnåelse og er derfor gitt en egen farge i figuren.

Staten er også forvaltningsmyndighet for NSB og gir penger til drift av jernbanetransporten gjennom NSB, dette er markert med en direkte pil i figuren.

Boksen **«Annet»** er gitt grønn farge, i denne boksen ligger ulike type private samarbeid og brukerbetaling. Boksen angir med andre ord inntekter som kommer fra private, utenom skatteinntekter. Til disse midlene vil det være knyttet vilkår om bruk, gjerne til et bestemt formål som kan være drift av kollektivtrafikken. Ulike midler som tilhører denne kategorien er oppsummert under kapittel 2.4. Konkret inneholder kategorien bompenger som er en kjent ordning og i bruk i Norge i dag. Vegprising er en annen form for trafikantbetaling på veg der hensikten er trafikkregulering, mens hensikten med bompenger er finansiering. Bompenger kan likevel virke trafikkregulerende og vegprising bidra til finansiering så på denne måten er det ikke så stor forskjell på disse virkemidlene. Til forskjell fra bompenger er ikke vegprising tidsavgrenset. Andre type private bidrag som kan være aktuelt er grunneierbidrag eller ulike type avgifter. Inntekstpotensiale i dette vurderes til å være begrenset.

Billettinntektene går i figuren fra tilbudet «bussen» og til kollektivselskapet, konkret plassering av pilen vil imidlertid være avhengig av kontrakten i det enkelte tilfellet. Det varierer med kontrakten hvem som beholder billettinntektene ved at det er ulik fordeling av type risiko ved kontrakten. Overordnet kan det skilles mellom¹²:

- Bruttokontrakter som innebærer at operatørene tar produksjonsrisiko mens myndighetene beholder billettinntektene. Disse kontraktene er vanlige for anbudskontrakter i Skandinavia.
- Nettokontrakter innebærer at operatørene tar både produksjons- og inntektsrisiko.

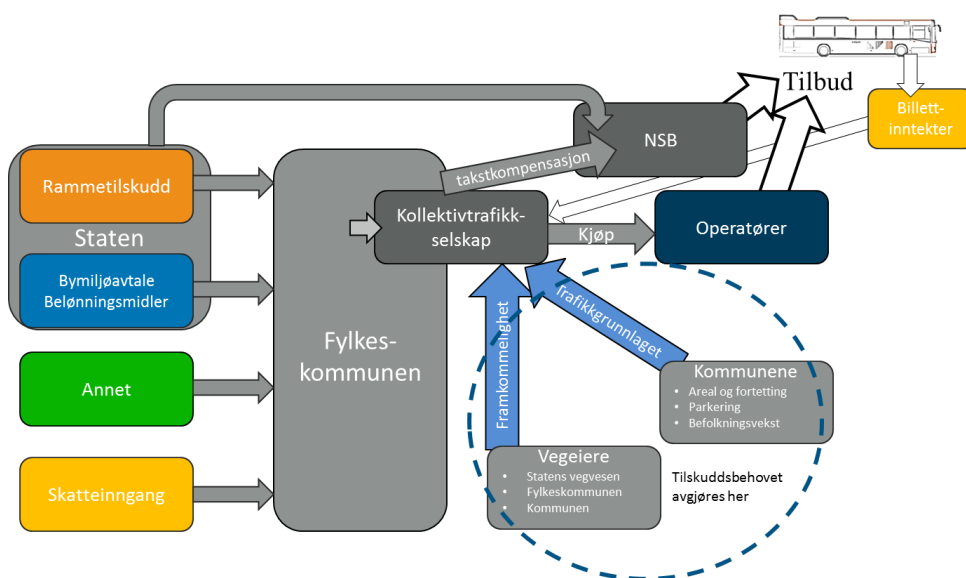
¹² I tillegg er det administrasjonskontrakter som innebærer at myndighetene har ansatt sjåfører, eier produksjonsmidlene og beholder billettinntektene, men har satt ut administrasjon og planlegging av tilbudet. Disse kontraktene er vanlig i Frankrike og innebærer at myndighetene tar mest økonomisk risiko. De er ikke vurdert som så relevante i denne sammenhengen

Det er utviklet en rekke blandingskontrakter de siste årene som gjør skillet mellom brutto- og nettokontrakter stadig er mer uklart.

Billettinntektene er gitt samme farge som **skatteinntektene**. Dette er penger som kommer direkte fra innbyggerne til fylket og som ikke direkte har noen føringer (selv om det er naturlig at betalingen går til den tjenesten som kjøpes selvsagt).

De offentlige aktørene er i figuren gitt en grå farge. Aktører som er delvis offentlige har fått en mørkere grå farge. NSB er et selvstendig selskap som er offentlig eid. Kollektivselskapene er delvis selvstendige aksjeselskap og delvis enheter internt i fylkeskommunen, og dermed ikke en selvstendig enhet. Kollektivselskapene kjøper tjenester fra ulike operatører, men kan også drive trafikken selv. I 2014 var 80 prosent av kollektivtransporten satt ut på anbud. Operatørene er, sammen med NSB, ansvarlig for å drifte kollektivtilbudet – i figuren representert med en buss.

Det er faglig anerkjent at framkommelighet, areal og parkering har stor betydning for kostnadene for kollektivtrafikken. Vi kommer tilbake til dette i kapittel fire, der ulike kostnadsscenarioer er presentert. Av figuren framkommer det at vegeiere (alle forvaltningsnivåene) og kommunene (blant annet i sin rolle som planmyndighet) er sentrale aktører som er avgjørende både for trafikkgrunnet og for framkommeligheten for kollektivtrafikken. Prinsipielt er framkommelighet avgjørende fordi hvor fort kollektivtrafikken kan kjøre er avgjørende for omløpshastigheten og hvor mange busser du trenger å ha i rute. Framkommeligheten, og dermed reisetiden, er også avgjørende for hvor attraktivt tilbudet er. En kollektivtrafikk med flere kunder gir større billettinntekter og er enklere å drive rasjonelt. Antall passasjerer avgjøres av lokalisering av bolig og arbeidsplasser, men også av konkurransen med andre transportmidler. Tilgang til parkering er en avgjørende faktor for konkurransen med bil.



Figur 2.124 Pengestrømmer til drift av kollektivtrafikken, med sentrale påvirkninger.

Statlig styring av rammebetingelsene

På grunn av sammenhengene mellom areal og transport, og på grunn av overordnede nasjonale målsetninger er det avgjørende for staten å kunne styre utviklingen på best mulig måte. Plan og bygningsloven og bruk av retningslinjer og bestemmelser innenfor dette rammeverket er det mest sentrale virkemidlet for å legge overordnede rammer for arealplanleggingen.

Belønningsmidlene har bygd opp under den samme målsetningen, ved blant annet å premiere vedtak knyttet til framtidig arealbruk og konsekvenser for transportutvikling og - politikk. Imidlertid er behovet for samordning og en mer målrettet arealpolitikk fortsatt stort, noe som også framgår tydelig av offentlige dokumenter. Se faksimilen fra grunnlagsrapporten til kommende NTP *Miljøvennlige og tilgjengelige byområder*, figur 2.15.

Figur 2.15 Behovet for å forplikte aktørene til samarbeid, faksimile fra «Miljøvennlige og tilgjengelige byområder», side 9 (Transportetatene 2015b).

Vi ser imidlertid at det kan være vanskelig å få kommunene til å enes om arealutviklingen i regionene. I arbeidet med regionale areal -og transportplaner har det vist seg å være utfordrende for kommuner og fylkeskommuner å komme til enighet rundt føringer for arealbruk. Det har også vært liten vilje til å innføre regionale planbestemmelser, som er et sterkere verktøy. Det er et ønske fra dagens regjering å ta i bruk ulike avtaleformer for å styre arealutviklingen. En frivillig avtale kan forplikte aktørene til mer samordnet areal- og transportplanlegging i praksis, men samtidig være mer akseptabel for byområdene. Dette krever imidlertid at avtalene bygger på dagens planer i fylkene og kommunene, og at avtalene videre konkretiseres i klare krav til arealplanleggingen

Samme behov er også identifisert fra kommunal og fylkeskommunal side. I den nylige vedtatte *Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus*. Er en avtale om samordnet areal og transportutvikling et eget handlingspunkt (H10).

Bymiljøavtalene er avtaler om investeringer og er både ved valg av investeringsprosjekter og gjennom den konkrete avtalen førende for hvilken politikk som skal gjennomføres. Arealdimensjonen i disse avtalene skal, for de fire største byområdene, følges opp gjennom byutviklingsavtaler. Dette skal gjøres gjennom **oppfølging av de regionale eller interkommunale for areal og transport**. Byutviklingsavtalene tar dermed utgangspunkt i virkemidlene i plan og bygningsloven. Byutviklingsavtalene skal sikre at arealbruk, boligbygging og infrastrukturtiltak innrettes for å oppnå nullvekstmålet for biltrafikken. Avtalene skal være et verktøy som strukturerer og formaliserer samarbeid om oppfølging og konkretisering av retningslinjer og tiltak i de regionale- og interkommunale-planene.

Byutviklingsavtalene avgrenses geografisk av de regionale eller interkommunale planene for areal og transport og **ikke** av de geografiske områdene som inngår som avtalepart i bymiljøavtalene. Dette er sentralt fordi dette i flere av byområdene utgjør et større geografiske områder som omfatter flere kommuner. Videre vil det funksjonelle byområde ikke nødvendigvis samsvare verken men bymiljøavtalen eller regional plan, men nullvekstmålet gjelder for det funksjonelle området.

Avtalene skal være et verktøy for å møte gjensidige forventninger i oppfølgingen av de regionale planene. For kommunene kan dette i første rekke innebære oppfølging av den konkrete arealpolitikken etter PBL, men også rollen som parkeringsmyndighet og vegeier. For fylkene innebærer det i første rekke oppfølging av sin rolle som planmyndighet etter den regionale planen. Fylkene er imidlertid også ansvarlig for fylkesveger og for kollektivtrafikken, og har gjennom dette store interesser som ansvarlig myndighet for dette. Vegansvaret er direkte relevant både for gange og sykkel og for framkommelighet for kollektivtrafikken.

Vi ser at det er behov for å tydeliggjøre koblingen og bruk av midler mellom bymiljøavtalene og byutviklingsavtalene – og koblingen til kollektivtrafikken for de områdene som er omfattet av byutviklingsavtalene – men ikke av bymiljøavtalene.

Aktuelle statlige bidrag i byutviklingsavtalene som har en klar kobling til kollektivtrafikken er etter vår vurdering¹³:

- Bidra med ruteopplegg i rollen som forvalter av kollektivtrafikk på jernbane
- Bidra med midler gjennom tilskudd/bymiljøavtalene til at tilbudet til kollektivreisende, gående og syklende kan forbedres i takt med fortettingen.

Vi har videre vurdert det slik at det må være en forutsetning for midler i en bymiljøavtale at det skal inngås byutviklingsavtale. Byutviklingsavtalen, og oppfylning av byutviklingsavtalen, bør påvirke byenes tilgang til kollektivinvesteringer eller driftsmidler.

Koblingen til bymiljøavtalene bør være klar for de fire store prosjektene som er planlagt i første rekke. I tillegg omfatter byutviklingsavtalen omfatter et større geografisk område og fordi mange kommuner/geografiske områder ikke er knyttet til de fire store kollektivprosjektene – er det aktuelt å knytte byutviklingsavtalene også til andre tilskuddsmidler. Dette kan for eksempel være belønningsordningen, sykkelmidler eller byutviklingsmidler/prosjekter. Det må vurderes hvordan midler kan knyttes til avtalene på en slik måte at det er gir merverdi både for de aktuelle byområdene og for andre byområder.

Det kan dermed være aktuelt å koble driftsmidler til kollektivtrafikken enten generelt eller ved avtaler om for eksempel ruteopplegg til byutviklingsavtalene.

Figuren viser de virkemidlene som er ment å påvirke kollektivtrafikken direkte. Bymiljøavtalene som gir investeringsmidler til kollektivtrafikken. Pilen inkluderer belønningsordningen og bypakkene. Byutviklingsavtalene er vist på den andre siden. Avtalene er ment å følge opp arealsiden gjennom oppfølging av de regionale areal og transportplanene.

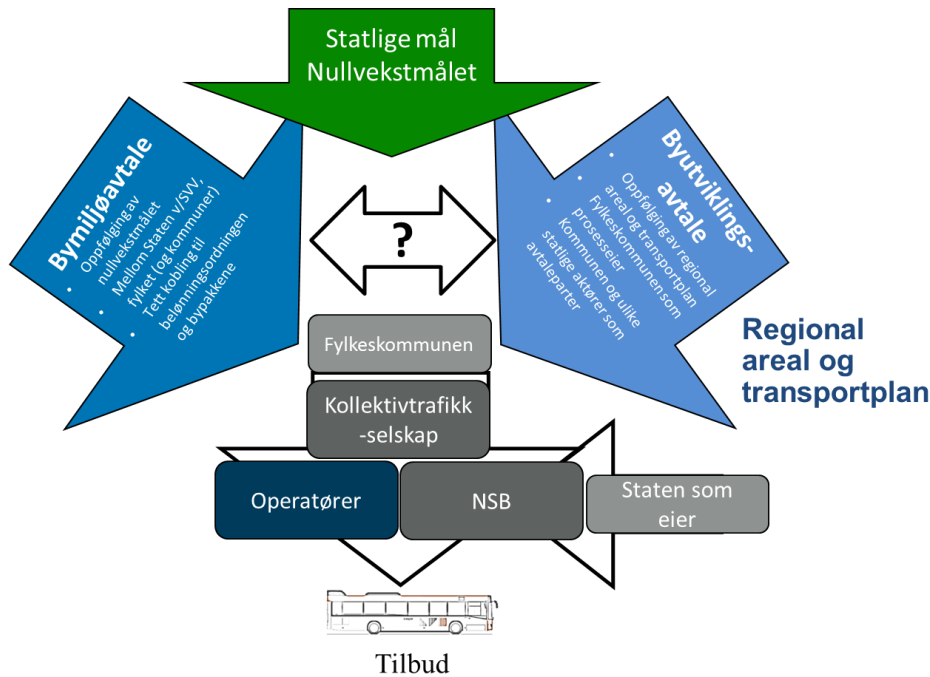
Et sentralt poeng er at styringssystemet for disse to avtalebaserte ordningene er ulike, med ulike aktører i førersetet:

- Belønningsavtalen skal ha fylkeskommunens prosesseier og inkludere kommunene og ulike statlige aktører som avtaleparter.

¹³ Urbanet, Asplan Viak og Jørund Nilsen jobber parallelt på et oppdrag for KMD der utformingen av byutviklingsavtalene er tema. Forslagene til statlige bidrag er presentert for KMD i forbindelse med dette oppdraget.

- Bymiljøavtalene skal være avtaler mellom staten ved Statens vegvesen, fylkeskommunen og i ulik grad kommunene.

Målet med de to avtaleformene er det samme, de skal bidra til å nå nullvekstmålet. Hvordan de konkret skal virke sammen er foreløpig i støpeskjeen.



Figur 2.136 Statlig styring rammebetingelsene for kollektivtrafikken

2.6 Innspill til framtidig finansiering fra forskjellige aktører

Det er i en del sammenhenger framkommet ulike innspill til hva som oppleves som utfordringer og til hvordan denne kan finansieres framover:

- Nasjonal transportplan 2018-2029. Miljøvennlige og tilgjengelige byområder. Nasjonal transportplan 2018-2029. Planfase. Hovednotat av 2. november 2015.
- Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus. Vedtatt i desember 2015.
- Brev til Samferdselsdepartementet av 25.11.2015. Frå Ordfører i Oslo og Fylkesordførerne i Hordaland, Rogaland og Sør-Trøndelag. Virkemidler for å nå nullvekstmålet i byene.
- Østlandssamarbeidet 2012. Nasjonalt løft for kollektivtransporten – innspill til politisk diskusjon.

Miljøvennlige og tilgjengelige byområder

Rapporten er en grunnlagsrapport for kommende NTP og inneholder sentrale vurderinger for det aktuelle temaet. For tilskudsbehovet for kollektivtransporten framkommer følgende sentrale punkter

- For fylkeskommunal kollektivtransport er det anslått et tilskuddsbehov (uten jernbane) på 84 milliarder kroner i perioden 2017-2029, det vil si 7 milliarder kroner årlig. For jernbanetransport er det estimert et tilskuddsbehov på totalt **36 milliarder** kroner i perioden 2018-2029, som gir 3 milliarder kroner årlig i gjennomsnitt.
- Fylkeskommunene peker på at dagens finansieringsløsninger ikke vil være tilstrekkelig for å møte den forventede transportveksten med kollektivtransport.
- Fylkeskommunene har allerede hentet ut effektiviseringsgevinster:
 - Ved at rutekonseptene er forenklet.
 - Ved å sette deler av busstilbudet ut på anbud.
- Fylkeskommunene har følgende innspill til hvilke finansieringsløsninger som kan benyttes for å finansiere driften av kollektivtransporten:
 - Endring i rammetilskuddet med en kostnadsnøkkel som fanger opp økt finansieringsbehov ved vekst i antallet som reiser med kollektivtransport.
 - Bruk av bompenger til driftstilskudd. Enten i form av kjøprising eller bompenger.
 - Grunneierbidrag, muligheter for å hente inn dette til drift av konkrete løsninger der disse løsningene øker verdiene av arealene langs strekningen.
 - Økt brukerbetaling, billetter.

Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus.

Planen viser til at Ruter har anslått at det mangler betydelig midler til drift de neste 10 årene dersom nullvekstmålet for biltrafikken skal legges til grunn. Planen har et eget punkt i handlingsprogrammet H8 hvor behovet for større bidrag fra staten til kollektivtransport i regionen er understreket og et eget punkt om vurdering av inntektsgrunnlaget for kommuner og fylkeskommuner – H9, der det framgår at regionen vil jobbe for mer midler for å oppmuntre til en areal og transportutvikling i tråd med planen.

Brev fra fylkeskommune til Samferdselsdepartementet.

Oslo kommune, Rogaland fylkeskommune, Hordaland fylkeskommune og Sør-Trøndelag fylkeskommune, ved de aktuelle ordførerne, sendte 25. november 2015 et brev til Samferdselsminister Ketil Solvik Olsen der de peker på at driftsutgiftene for kollektivtrafikken knyttet til de nye investeringene i bymiljøavtalene vil være langt høyere enn økningen i driftsinntektene. Fylkeskommunene og Oslo kommune skriver:

Vi anbefaler derfor Statsråden om å søke å etablere en like solid finansiering av driftskostnadene knyttet til realisering av nullvekstmålet som Statsråden har etablert for investeringskostnadene. For driftskostnadene medfører dette behov for en langsiktig og forutsigbar finansiering, der vi mener en økning av Oslo kommunes og fylkeskommunens rammer vil være den mest langsiktige og forutsigbare løsningen.

Østlandssamarbeidet 2012. Nasjonalt løft for kollektivtransporten

I sammendraget til rapporten heter det følgende: Befolkningsveksten i årene framover vil bety en formidabel økning av transportomfanget, spesielt i og rundt de største byene. Fortsatt

bilbasert trafikkvekst vil bety mer kø, kork og kaos på vegene, og føre til økte miljøutslipp. Det er gode økonomiske argumenter for at mest mulig av den forventede trafikkveksten bør håndteres av kollektivtransport og andre miljøvennlige transportformer som gang og sykkel. Beregninger viser at investeringsbehovet i infrastruktur vil være dobbelt så dyrt for samfunnet med en bilbasert trafikkvekst som med en trafikkvekst som håndteres av kollektivtransport, gang og sykkel.

Det er derfor behov for et nasjonalt løft for kollektivtransporten, noe som vil kreve betydelig økt ressursbruk til kollektivtransport, mer samordnet areal- og transportplanlegging og forenkling av plansystemet. Opprustning av kollektivtransporten vil kreve en **mer langsiktig og forutsigbar finansiering** enn det som ligger innenfor nåværende bevilgningsrammer og finansieringssystem.

Felles satsning og koordinert virkemiddelbruk vil kreve en **forpliktende avtale**¹⁴ mellom staten, fylkeskommunene og kommunene om finansiering og virkemiddelbruk, basert på konkrete mål om økt kollektivtransport. Avtalen, som foreslås koordinert med NTP og planperioden på 10 år, bør for det aktuelle avtaleområdet resultere i:

- En forutsigbar og langsiktig finansieringsordning for investeringer gjennom et avtalt spleiselag mellom staten og kommunesektoren
- En forutsigbar, langsiktig og resultatbasert statlig finansieringsordning som ekstra bidrag til nødvendig driftstilskudd

Staten og kommunesektoren kan møte det økte **finansieringsbehovet knyttet til investeringer** i kollektivtransporten med en avtalt andel fra hver part. Et grunnlag for diskusjon kan være 50 % statlig andel og 50 % fylkeskommunal/kommunal andel.

De økte **kostnadene til drift** av kollektivtransporten kan finansieres av fylkeskommunale midler og billettinntekter, samt ved innføring av en ny statlig resultatbasert ordning. Denne må ha et vesentlig større omfang enn dagens belønningsordning og må være rettet mot driften.

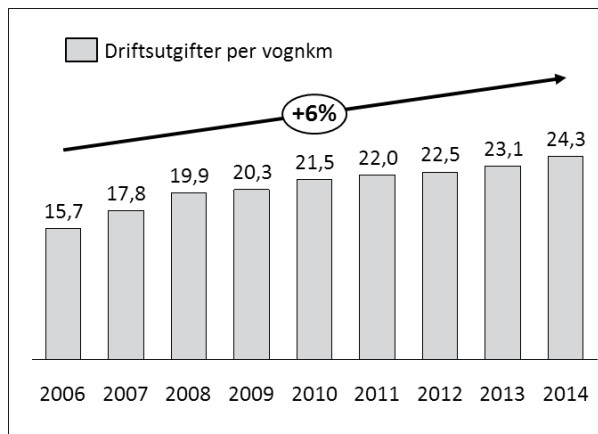
Lokalt og regionalt bør det legges til rette for en meny av **inntektsgivende virkemidler** som kommuner og fylkeskommuner får ansvaret for å initiere. Det må være opp til det enkelte avtaleområde å velge hvilke tiltak som er best egnet ut fra lokale og regionale forhold, så lenge tiltakene samlet bidrar til å oppfylle de overordnede målsettingene for kollektivtransporten og forpliktelsene i avtalen med staten.

¹⁴ Rapporten fra Østlandssamarbeidet ble utarbeidet i 2012 og før bymiljøavtalene ble introdusert.

3 Finansieringsbehov i byområdene

3.1 Nullvekstmålet gir økte kostnader for byområdene framover

I kapittelet over har vi kartlagt dagens finansieringsløsninger for kollektivtransporten. Der så vi også tendenser til økende kostnader for kollektivtransporten. Figur 3.1 viser fylkeskommunenes netto driftsutgifter per vognkm de siste årene, med årlig gjennomsnittlig vekst på omtrent 6 prosent (faste priser, 2014-kroner). Det er mange forhold som kan være med å forklare denne kostnadsveksten, for eksempel endrede forhold knyttet til drivstoff og anbudsprosesser, samt økende kilometerkostnader for drosjetransport.



Figur 3.1: Driftsutgifter per vognkm (fylkeskommunenes netto driftsutgifter per vognkm for buss, båt og bane. Faste priser, 2014-kr.

Det er også flere generelle årsaker til at vi kan forvente økende kostnader i tiden framover. Det er en tendens til økende kostnader til skoletransporten, som er en lovpålagt oppgave for kollektivtransporten i dag. Kostnadsveksten skyldes blant annet sentralisering og nedlegging av skoler i distriktene. Det vil trolig også komme nye krav om mer miljøvennlig teknologi og drift, som i en startfase vil gi økte kostnader. Det samme vil krav om universell utforming. En effekt som kan trekke i motsatt retning er økt fleksibilitet i reisetiden gjennom endrede arbeidstidsbestemmelser. Dette kan redusere kostnadene ved at ledig kapasitet utenfor rushtiden kan utnyttes.

Finansieringsbehovet varierer på tvers av transportmidlene. Ruters årsrapport (2014) viser relativt små forskjeller i tilskudd per passasjer for bybuss og skinnegående, mens regionbuss og båt ligger på et høyere nivå. Tilskudd per passasjer 9 kroner for T-bane, og omtrent 7 kroner for trikk, mens bybuss hadde et tilskudd per passasjer på 4 kroner. Regionbuss ligger på 13 kroner per passasjer, mens båt har tilskudd per passasjer på hele 29 kroner.

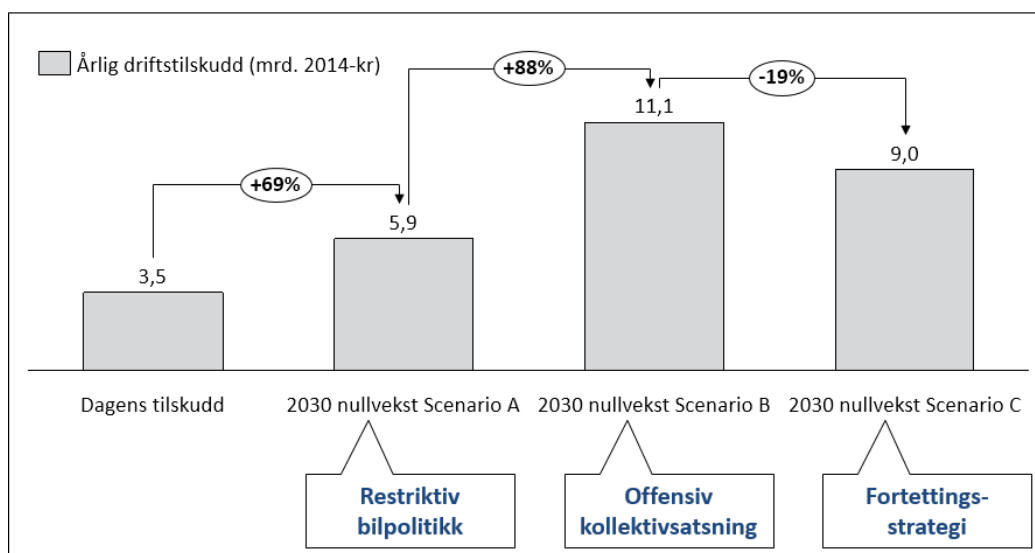
I tillegg til de generelle kostnadsdriverne gir befolkningsvekst i seg selv økt passasjergrunnlag og behov for økte tilskudd. Det nasjonale målet om at all vekst i personbilreiser i byområdene skal tas av sykkel, gange og kollektivtransport vil dessuten føre til at kollektivreiser øker vesentlig mer enn det befolkningsveksten tilsier. Merk at denne kostnadsdriveren først og fremst er aktuell i de ni byområdene som omfattes av nullvekstmålet¹⁵.

For å se på finansieringsbehovet knyttet til nullvekstmålet har vi benyttet en normert kostnadsmodell som estimerer mulig økning i tilskuddsbehovet dersom byområdene når nullvekstmålet sammenlignet med dagens situasjon. Beregningene bygger på fordelingen av veksten i reiser fra et tidligere prosjekt gjennomført på oppdrag fra Vegdirektoratet (UA-

¹⁵ Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger, Kristiansand, Tromsø, Buskerudbyen, Nedre Glomma, Grenland.

rapport 50/2014)¹⁶. Modellberegningene estimerer dagens tilskudd i de ni byområdene til omtrent 3,5 milliarder kroner per år, mens tilskuddet i 2030 estimeres til omtrent 6 milliarder kroner per år. Beregningene inkluderer ikke tog, og antar at kapasiteten økes jevnt i takt med veksten i reiser – det vil si at en ikke har antatt at ledig kapasitet i eksisterende tilbud utnyttes.

Dette er dessuten et konservativt estimat som ikke hensyntar den generelle kostnadsveksten og hvor det er antatt at en ikke tar i bruk positive virkemidler for å oppnå målet (scenario A). Dette kan tolkes som at nullvekstmålet nås kun ved bruk av restriktive tiltak, og ingen offensive kollektivtiltak. Det er videre gjort modellberegninger av hva kostnadene kan være dersom en kun bruker positive kollektivtiltak for å nå målet (scenario B), samt et mellomalternativ som antar en kombinasjon av fortetting, restriktive tiltak på bil og tilbudsutvidelse (scenario C). Modellberegningene viser at kostnadene knyttet til nullvekstmålet varierer mye avhengig av hvilke virkemidler som benyttes – tilskudsbehovet er nesten dobbelt så stort i scenario B sammenlignet med scenario A¹⁷. I tillegg viser kostnadsmodellen at dersom framkommeligheten bedres med for eksempel 10 prosent kan driftskostnadene reduseres med 9 prosent, som vil redusere tilskudsbehovet ytterligere.



Figur 3.2: Årlig driftstilskudd i dagens situasjon og gitt nullvekst i bilreiser i 2030 for tre ulike scenarier. 9 byområder. Kollektivt (buss og trikk/bane). Milliarder kroner (2014).

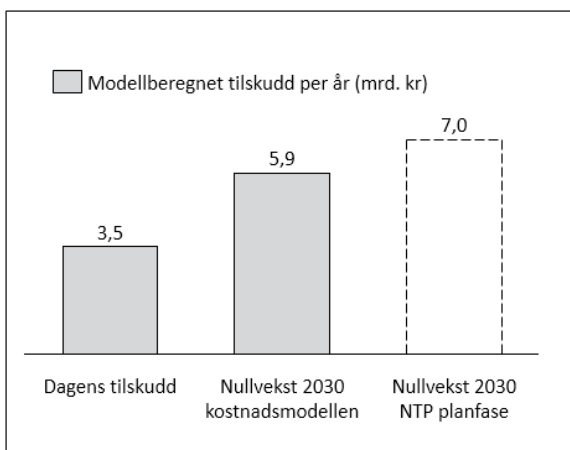
Som en del av forarbeidet til NTP 2018-2029 er det gjort et anslag på økt tilskudsbehov knyttet til nullvekstmålet ved å hente inn kostnadsoverslag fra de aktuelle byområdene. For fylkeskommunal kollektivtransport anslås det et tilskudsbehov på omtrent 7 milliarder kroner årlig (2016-kroner), noe som gir omtrent en doubling fra dagens nivå. I rapporten nevnes det at

¹⁶ Veksten i bilreiser ble fordelt ut på kollektivtransport, sykkel og gange på bakgrunn av dagens markedsandeler på ulike reiselengder. Dette betyr for eksempel at gange og sykkel vil ta en større del av reisene på relativt korte reiser, hvor deres markedsandel er større, mens kollektivt vil måtte ta en større del av de lange reisene.

¹⁷ Det ble også gjort kostnadsestimat i prosjektet som ble gjennomført for Vegdirektoratet (UA-rapport 50/2014). Kostnadstallene som gjengis her skiller seg fra disse på grunn av nyere inndata og andre forutsetninger knyttet til utnyttelse av ledig kapasitet, tilskudd for jernbane etc.

flere byområder ikke har lagt inn forutsetninger om å øke tilbudet og kapasiteten utover passasjerveksten, og dermed sammenfaller anslaget i størst grad med vårt scenario A over (6 milliarder 2014-kroner). Det er flere grunner til at tallene fra kostnadsmodellen og de kostnadene som hentes inn fra byområdene vil variere. Kostnadsmodellen estimerer normerte kostnader basert på en rekke informasjon om tilbudet i det aktuelle geografiske området, mens det vil variere hvilke metoder byområdene har benyttet til å anslå sitt tilskuddsbehov. Det vil dessuten variere i hvilken grad en har antatt bruk av positive kollektivtiltak utover den generelle kapasitetsøkningen for å nå nullvekstmålet. I tillegg opereres det med ulike kroneverdier (modellen gir 2014-kroner, mens NTP-dokumentet operer med 2016-kroner).

Hovedfokus i dette prosjektet er å vurdere ulike modeller for finansiering av lokal kollektivtransport. Vi benytter kostnadsmodellen til å vise ulike effekter og faktorer som påvirker tilskuddsnivået. For det eksakte tilskuddsbehovet i 2030 viser vi imidlertid til arbeidet fra planfasen til NTP, hvor kostnadsanslag er hentet inn fra de respektive byområdene.



Figur 3.3: Årlig driftstilskudd for dagens situasjon og gitt nullvekst i 2030. 9 byområder (buss, trikk/bane). Milliarder kroner. Estimert fra kostnadsmodellen i 2014-kr, mens tall fra NTP planfase er i 2016-kr.

3.2 Økt skattegrunnlag kan ikke dekke finansieringsbehovet

I dag finansieres kollektivtransporten i hovedsak av skatteinntekter og rammetilskudd til fylkeskommunene. Størrelsen på rammetilskuddet bestemmes basert på en rekke kriterier, blant annet innbyggertall. Et viktig premiss for dagens rammetilskudd er at tilskuddet gis som frie midler, det vil si at fylkeskommunene selv bestemmer hvor mye som skal brukes på de ulike funksjonsområdene.

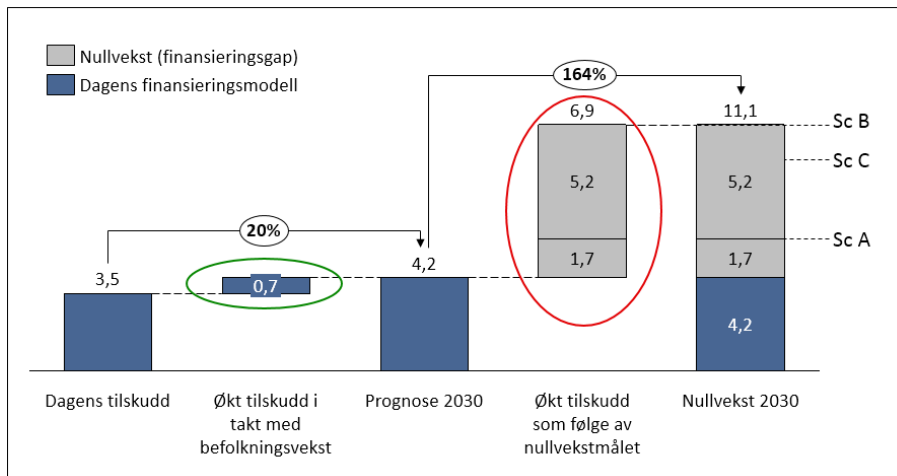
Dagens inntektssystem er utformet på en sånn måte at det i teorien skal kunne fange opp kostnadsøkning i tråd med en trendutvikling. Sektorvektene (hvor stor andel de ulike sektorene utgjør av samlet kostnadsnøkkel) blir oppdatert med noen års mellomrom, noe som innebærer at hvis fylkeskommunene over tid bruker mye mer penger på kollektivtransport, og relativt sett mindre på andre områder, vil dette bli fanget opp av sektorvektene. Til syvende og sist er spørsmålet om inntektssystemet vil fange opp den trendmessige kostnadsøkningen et budsjettspørsmål, som må tas hensyn til hvert år. I dette prosjektet har vi imidlertid gjort en

antagelse om at en trendutvikling dekkes av dagens inntektssystem, og konsentrert oss om det ekstra finansieringsbehovet knyttet til vekst i kollektivtransport i byområdene.

Som nevnt i forrige kapittel kan fortsatt kostnadsvekst (eksempelvis knyttet av endrede forhold knyttet til drivstoff og anbud) gi et økt finansieringsbehov uavhengig av nullvekstmålet. Dette er ikke inkludert i analysene våre, som fokuserer på det ekstra finansieringsbehovet som er knyttet til nullvekst i byområdene. Som en forenkling har vi dermed antatt at dagens inntektssystem skal kunne fange opp finansieringsbehovet knyttet til en fortsatt trendutvikling. I de ni største byområdene vil imidlertid nullvekstmålet føre til en langt større vekst i reiser enn det befolkningsveksten tilsier, og dagens inntektssystem vil derfor føre til underfinansiering.

For å få et inntrykk av hvor stor del av finansieringsbehovet som kan dekkes av dagens inntektssystem beregner vi tilskuddsbehovet knyttet til trendutvikling fram mot 2030. Fra 2014 til 2030 fant vi i tidligere analyser av nullvekstmålet at befolkningen i byområdene er antatt å øke til 3,3 millioner i 2030. Dette tilsvarer en vekst på 20 prosent, eller på omtrent 600.000 innbyggere (UA-rapport 50/2014). Befolkningsveksten innebærer en vekst i reiser med alle transportmidler. Det vil være en viss vekst i kollektivreiser, selv om trendutvikling i hovedsak innebærer en bilbasert vekst. For de ni byområdene viser modellberegninger at trendutviklingen gir et tilskuddsbehov på 4,2 milliarder kroner i 2030, sammenlignet med 3,5 milliarder kroner i dagens situasjon (omtrent 20 prosent økning). Som en forenkling antar vi at dette er et finansieringsbehov som vil fanges opp av dagens inntektssystem med de kriteriene som ligger til grunn i dag.

I byområdene har vi sett at tilskuddsbehovet knyttet til oppnåelse av nullvekstmålet kan være 6 milliarder kroner i det mest konservative scenarier (scenario A – restriktiv bilpolitikk) og 11 millioner kroner i det offensive kollektivscenariet (scenario B). Det betyr at det er et vesentlig gap mellom den finansieringen som kan antas å dekkes av dagens inntektssystem (en fortsatt trendutvikling) og det finansieringsbehovet som er knyttet til nullvekstmålet i byområdene. Som figuren under viser kan nullvekstmålet bety en ytterligere økning på mellom 1,7 milliarder kroner (41 prosent) og 6,9 milliarder kroner (164 prosent) avhengig av hvilke virkemidler som tas i bruk for å nå målet. Dette er et ekstra finansieringsbehov som må dekkes av nye finansieringsmodeller.



Figur 3.4: Dagens tilskudd gitt trendutvikling (befolkningsvekst) og nullvekstmålet i 2030. 9 byområder. Milliarder 2014-kroner.

3.3 Oppsummert om utfordringsbildet

I dette kapittelet har vi sett at dagens inntektssystem vil gi en underfinansiering i byområdene dersom nullvekstmålet skal nås, siden nullvekstmålet innebærer en vekst i kollektivreiser som er lang høyere enn det en fortsatt trendutvikling innebærer. I distriktene derimot er vekst i reiser i tråd med befolkningsveksten mer realistisk, og dette skal i teorien kunne fanges opp av dagens inntektssystem. Dette er en forenkling fremstilling, da det kan være mer generelle passasjeruavhengige kostnadsdrivere som vil føre til at dagens finansieringskilder ikke fanger opp behovet i distriktene heller. Våre analyser fokuserer imidlertid på finansieringsproblemet i de største byområdene, og antar som en forenkling at mer generelle kostnadsdrivere som nye anbudsrunder, krav til teknologi og drivstoff, universell utforming etc. fanges opp av dagens inntektssystem.

For å håndtere underfinansieringen i byområdene må en vurdere nye finansieringsmodeller i tillegg til dagens inntektssystem. Størrelsen på underfinansieringen i byområdene avhenger av hvilke virkemidler som benyttes for å nå nullvekstmålet. En restriktiv bilpolitikk (scenario A) gir den desidert minste økningen i finansieringsbehov, mens en offensiv kollektivsatsning (scenario B) gir en vesentlig større økning. En fortetningsstrategi (scenario C) gir et nivå et sted mellom disse to ytterpunktene.

Når vi vurderer ulike finansieringsmodeller er det derfor aktuelt å se på ulike mekanismer og insentiver som fører til at selve finansieringsbehovet reduseres (for eksempel ved arealplanlegging og bedre framkommelighet) samtidig som modellen skal motivere til adferd som gjør at nullvekstmålet faktisk nås. I neste kapittel vurderer vi ulike finansieringsmodeller som på ulike måter kan dekke inn dette finansieringsgapet.

4 Alternative finansieringsmodeller

4.1 Det er behov for helhetlig og samordnet finansiering

I de foregående kapitlene har vi vist at dagens finansieringsmodell vil gi en underfinansiering i byområdene gitt at nullvekstmålet skal nås. Vi så også at nivået på underfinansieringen avhenger av virkemiddelbruk i byene, og spesielt at restriktive tiltak og fortetting kan redusere finansieringsbehovet betydelig. I tillegg kan nullvekstmålet spare samfunnet for betydelige ressurser i form av reduserte veginvesteringer. Beregninger med kostnadsmodellen viser at en bilbasert trendutvikling fram til 2030 kan medføre veginvesteringer på i underkant av 200 milliarder kroner.

Ny finansieringsmodell må supplere de øvrige finansieringskildene

Innenfor dette prosjektet har vi sett på ulike finansieringsmodeller for å dekke det økte tilskudsbehovet i forbindelse med nullvekstmålet i de største byene. Et av målene med disse finansieringsmodellene er å øke fylkeskommunenes handlingsrom og muligheter til avtale mer helhetlige tiltakspakker i de største byområdene. På den måten vil både bymiljøavtaler, belønningsordningen og fylkeskommunenes frie inntekter være viktige finansieringskilder. Samtidig er det flere grunner til at disse finansieringskildene ikke er tilstrekkelig for å møte det økte tilskudsbehovet:

- Bymiljøavtalene går til investeringer og ikke drift.
- Belønningsordningen er tidsavgrenset og eventuell økning av tilskudd må avløses av lokale finansiering.
- Fylkeskommunen har ikke mulighet for å finansiere det økte tilskudsbehovet innenfor dagens inntektssystem.

Utfordringene er å finne en finansieringsmodell som stimulerer byene til å finne de mest kostnadseffektive tiltakene, med rammebetingelser som bygger opp under trafikkgrunnlaget for kollektivtransporten. De ulike insentivmodellene som vi har drøftet innenfor dette prosjektet har som formål å stimulere byene til å ta i bruk mer helhetlige tiltakspakker som kan bidra til å bygge opp under trafikkgrunnlaget for kollektivtransporten og redusere biltrafikken. Eksempel på slike tiltak kan være fortetting, knutepunktutvikling, fremkommelighetstiltak og restriksjoner på biltrafikken. Det er viktig å legge opp til en finansieringsmodell som ikke binder opp lokale myndigheter til å gjennomføre bestemte typer tiltak, men prioriterer en satsing som gir størst mulig måloppnåelse. Den mest effektive kombinasjonen av tiltak varierer fra by til by. Et hovedprinsipp i de modellene som skisseres i denne rapporten er derfor at ansvaret for virkemiddelbruken bestemmes lokalt.

En insentivmodell kan redusere de budsjettmessige barrierene

I utgangspunktet er det ikke behov for en insentivmodell for å få byene til å vurdere disse tiltakene. Utfordringen er at de ulike aktørene lokalt er bundet av stramme budsjettammer som gjør at tiltak som totalt sett er samfunnsøkonomisk lønnsomme ikke blir gjennomført fordi det mangler finansiering. Som eksempel kan fylkeskommunen mangle finansiering til å

øke rutetilbudet selv om kommunen fortetter i et område. Og både fremkommelighetstiltak og arealplanlegging vil få lavere prioritet hvis ikke ringvirkningene i form av et bedre rutetilbud kan hentes fullt ut.

Samtidig er det ulike politiske prioriteringer som ligger til grunn for hvilke virkemidler som tas i bruk. Et hovedprinsipp bak de insentivmodellene som vi har sett på er at staten ikke skal «betale byene for å gjennomføre den politikken som staten ønsker». På lang sikt, med ulike politiske flertall, vil dette bli en veldig ustabil styringsform og det vil også bryte med det lokale ansvaret for transportpolitikken i byene. Dessuten vil det være ulike tiltakspakker som er mest hensiktsmessige i de forskjellige byområder, og den beste kunnskapen om hvilke tiltak som bør prioriteres er lokalt i byene.

Finansieringsmodellen må prioritere den mest kostnadseffektive kollektivsatsingen

Det er en betydelig grad av kostnadskontroll av konkrete pakker og investeringer i dag, gjennom KVU, KS1 og KS2, men det er i mindre grad evaluering av hvilket driftsopplegg som er optimalt gitt de investeringene som foretas. Er dette den mest effektive tiltakspakken lokalt, når staten både skal bidra med økte investeringer og midler til drift? Et typisk eksempel er de planlagte investeringene i Fornebubanen, hvor staten skal bidra med delfinansiering, men hvor tilskuddsbehovet avhenger av hva slags parkeringsnormer som gjelder for arbeidsplassene i området og hva slags fortetting som planlegges for nye boliger.

Et mest mulig kostnadseffektivt kollektivtilbud er ikke primært et spørsmål om å redusere kostnader men å utnytte den infrastruktur og investeringer som er foretatt i området. Tunge kollektivinvesteringer, som Fornebubanen, er først lønnsomme når de oppnår et visst trafikkgrunnlag og frekvens på tilbudet. Samtidig vil dette kreve økte tilskudd til drift kombinert med fortetting og redusert parkeringsdekning.

Målsetningen med de insentivmodellene som vi har drøftet er at de lokalt kan velge hva slags fortetting, parkeringspolitikk, framkommelighetstiltak og kollektivsatsing som gjennomføres, mens insentivene skal sikre at de mest kostnadseffektive tiltakene gjennomføres. Samtidig må modellene være basert på et kompromiss som «i gjennomsnitt er bra for de ulike byene» og enkelt å administrere framfor den perfekte insentivmodellen i hver enkelt by. Vi har ikke kommet med noe anbefalt nivå for insentiver i de ulike modellene, men belyser konsekvensene av de ulike finansieringsmodellene ved hjelp av illustrative regneeksempler. En mer detaljert utforming må analyseres når det er tatt en beslutning om hvilken modell som er å foretrekke.

Overgang fra tiltaksbasert til resultatbasert finansiering?

En resultatbasert finansieringsmodell vil innebære at staten premierer byene ut fra hvor mye de klarer å redusere biltrafikken, indirekte ved det økte tilskuddsbehovet når antall kollektivreiser øker. Dette er ikke ment som en «resultatavhengig bymiljøavtale», men et supplement som dekker et finansieringsbehov som i dag ikke fanges opp av bymiljøavtalene.

Hvis finansieringen gjøres resultatavhengig betyr det at byene får dekket de økte driftskostnadene «proporsjonalt med passasjerøkningen», slik at byene sikres tilstrekkelige midler til å finansiere flere avganger når passasjertallene øker. Hvis de iverksetter tiltak som gir

få passasjerer gir det liten økning i driftstilskudd. Forutsetningen for å kunne innføre resultatavhengig finansiering vil være at det finnes gode måltall, og at staten og byene er enige om kostnadene og innsparingene ved endret reisemiddelvalg.

Resultatavhengig finansiering skiller seg fra tiltaksavhengig finansiering ved at en får betalt for *resultatet* av de tiltakene som blir gjennomført. Staten vil derfor ikke kunne legge seg opp i hvordan resultatene oppnås, det er opp til byområdene å gjennomføre de tiltakene som de anser som effektive for å få økt passasjervekst. Resultatbaserte finansieringsmodeller sikrer dermed det lokale ansvaret som allerede er etablert i dag. Tiltaksavhengig støtte er på den andre siden støtte til å gjennomføre konkrete tiltak, for eksempel utvidelse av kollektivtilbudet. Dette fører til at staten vil ha større behov for å kontrollere hvilke tiltak som igangsettes enn ved resultatavhengig finansiering.

En annen forskjell mellom disse modellene er fordelingen av usikkerhet og krav til prognoser. En resultatavhengig modell vil overføre økonomisk usikkerhet til byområdene, og på den måten gi insentiver til å utarbeide mer nøyaktige prognoser som finansieringen skal baseres på. Samtidig vil det trolig gi mindre diskusjon mellom staten og byene om valg av tiltakspakke i forkant og gi større fleksibilitet til å justere kursen underveis hvis effekten av de første tiltakene ikke gir ønsket effekt. Resultatbaserte finansieringsmodeller sikrer dermed det lokale ansvaret som allerede er etablert i dag.

En innvending mot et resultatavhengig tilskudd kan være at det ikke tar tilstrekkelig hensyn til gange og sykkel. Samtidig viser analyser av rolledelingen mellom gange, sykkel og kollektivtransport for å nå nullvekstmålet at det er veldig viktig å prioritere gange og sykkel på korte reiser for å få til en effektiv satsing (Kjørstad m fl 2014). Det vil samtidig gi kollektivtransporten muligheter for å prioritere kollektivtransporten på lengre strekninger og gi mer kostnadseffektiv satsing. En resultatavhengig finansiering må derfor sees i sammenheng med de nye bymiljøavtalene og eventuelt byutviklingsavtaler som utvikles lokalt.

Målrettet og enkel finansieringsmodell

En målrettet finansieringsmodell bør fokusere på resultatet av tiltakspakkene, i form av redusert biltrafikk og samfunnsøkonomiske konsekvenser av et bedre kollektivtilbud. Kriteriene for hvordan en modell skal utformes bør ta utgangspunkt i hvor stor grad den er egnet til å ivareta hensyn til sentrale mål for kollektivtransporten og i hvilken grad modellen bidrar til å ta ut potensielle effektiviserings- og samordningsgevinster.

Et sentralt fokus for våre analyser har derfor vært å drøfte om de nye finansieringsmodellene kan etableres innenfor eksisterende forvaltningsmodell og finansieringsordninger, og i hvilken grad finansieringsmodellene bidrar til at sentrale virkemidler ses bedre i sammenheng og om den får aktører til å samhandle bedre enn i dagens situasjon. Samtidig er det viktig å unngå overlappende og for byråkratiske finansieringsordninger som det kan være vanskelig å administrere. Vi vil derfor drøfte hvordan de ulike modellene kan:

1. **Dekke framtidig finansieringsbehov**, det vil si hvor sentrale er de ulike modellene ut fra hvor stor del av tilskuddene de kan dekke?

2. **Inkluderes i dagens finansieringsordninger**, det vil si hvor komplisert er det å innføre de ulike modellene ut fra om de krever nye byråkratiske modeller eller ordninger?
3. **Sikre mer kostnadseffektive transportløsninger**, det vil si vil finansieringsmodellene stimulere til flere reisende og samordning, effektivisering og produktutvikling?
4. **Være enkle og oversiktlige å administrere**, det vil si vil det være måleproblemer eller overlappende finansieringsordninger som gjør de ulike modellene vanskelig å administrere?

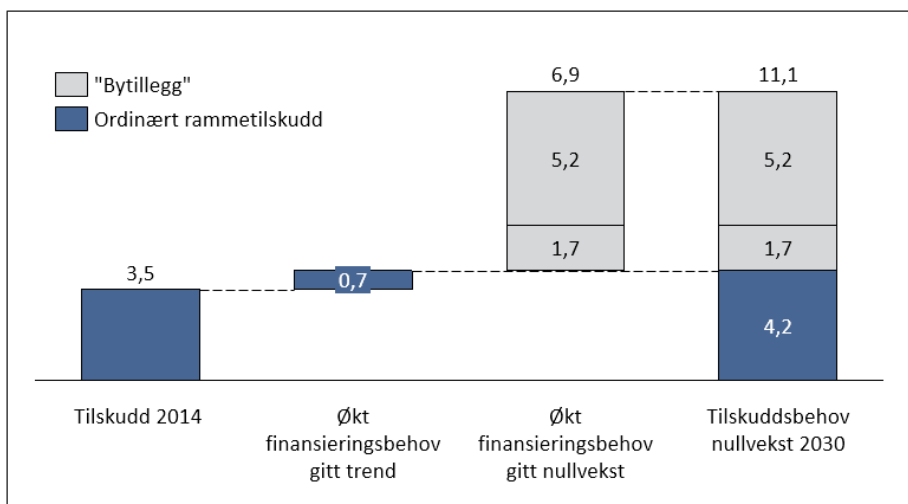
I dette kapitlet vil vi se på de økonomiske konsekvensene av ulike finansieringsmodeller for byområdene (punkt 1 og 3), mens det neste kapitlet også ser på muligheter for å implementere disse modellene (punkt 2 og 4). Formålet med en ny finansieringsmodell er å stimulere til at virkemiddelpakken når målsettingen om nullvekst med de mest kostnadseffektive løsningene. Grunntanken i denne finansieringsmodellen er at det er lokalt ansvar for å finne den beste virkemiddelpakken, mens det er statens ansvar å finansielt bidra til at disse virkemiddelpakkene realiseres. Det samsvarer med dagens forvaltningsmessige ansvar for lokal kollektivtransport, og det unngår muligheten for at staten skal styre virkemiddelbruken i de ulike byene.

4.2 Gjennomgang av mulige framtidige finansieringsmodeller

I kapittel 3.2 beregnet vi tilskuddsbehovet gitt en fortsatt trendutvikling, for å illustrerer hvor stort tilskuddet kan tenkes å være i 2030 med dagens inntektssystem. En fortsatt trendutvikling gir en vekst i tilskuddet på 0,7 milliarder kroner i 2030. Videre så vi at dersom nullvekstmålet skal nås er det behov for ytterligere tilskudd, som varierer mellom 1,7 milliarder og 6,9 milliarder avhengig av hvilken strategi som benyttes for å nå nullvekstmålet. Dette illustrerer at dagens inntektssystem, med dagens kriterier, ikke vil kunne fange opp den relativt store veksten i tilskuddsbehovet som vil komme som følge av nullvekstmålet.

For å dekke denne underfinansieringen i byområdene må det utvikles nye finansieringsmodeller. Vi drøfter ulike former for finansieringsmodeller som inkluderer finansiering fra fylkeskommunenes frie inntekter i bunn men også et bytillegg for å fange opp transportutfordringene i de ni største byområdene. Et slik bytillegg kan enten gis som et fast beløp per innbygger, eller med insentiver for å bedre rammebetingelsene for kollektivtransporten, optimalisere kollektivtilbudet eller øke inntektsgrunnlaget.

I figuren under har vi illustrert størrelsen på finansieringsbehovet som antas å kunne dekkes av dagens inntektssystem, samt bytillegget som kommer i tillegg.



Figur 4.1: Årlig tilskudd gitt trendutvikling og nullvekst sammenlignet med 2014. 9 byområder (buss, trikk/t-bane). Milliarder kroner.

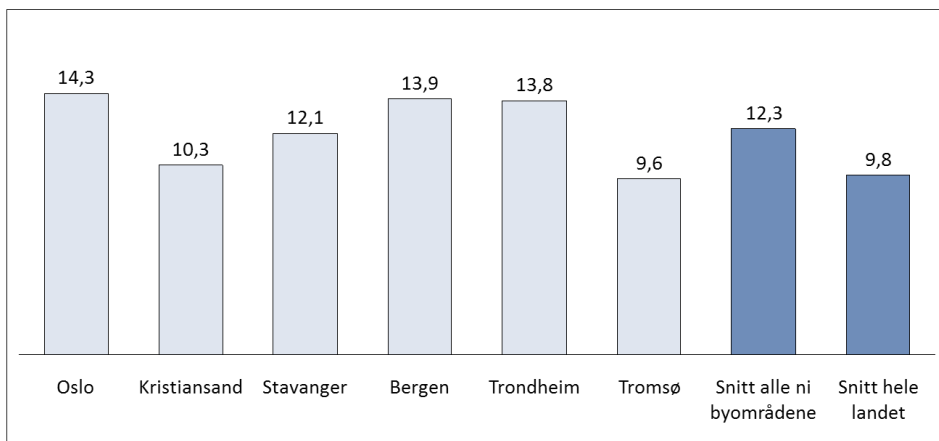
Konkret vurderer vi følgende hovedmodeller for et slikt bytillegg:

- Modell A: Et fast beløp per innbygger.
- Modell B1: Et fast beløp per nye passasjer.
- Modell B2: Et fast beløp per vognkm eller rutekm.
- Modell B3: Variabelt tilskudd avhengig av rammebetingelser.

Det er viktig å presisere at dagens finansieringsmodell, som hovedsakelig består av tilskudd fra fylkeskommunenes frie inntekter, fortsatt skal ligge til grunn. Driftstilskuddet fra fylkeskommunene skal dekke basistilbudet og den veksten i reiser som kommer som følge av økt befolkning. Den nye finansieringsmodellen kommer som et tillegg til dette, hvor hensikten er å fange opp et økt finansieringsbehov på grunn av en vekst i kollektivreisere som langt på vei overstiger den generelle trendutviklingen. Dette omtales i videre analyser som et bytillegg.

I de neste delkapitlene viser vi prinsippene for disse hovedmodellene ved hjelp av illustrative regneeksemplere. Det er imidlertid behov for en mer detaljert gjennomgang av de konkrete nivåene før en eventuelt innfører en ny finansieringsmodell.

I beregningene benytter vi tilskuddsanalysene fra kostnadsmodellen, og SSBs kollektivstatistikk for passasjerbelegg. SSB's kollektivstatistikk viser et gjennomsnittlig belegg for all busstransport på 10 passasjerer. I de største byene varierer belegget mellom 10 og 14 passasjerer på bussen, mens snittet for de ni største byområdene ligger på 12 passasjerer. Samtidig er grenseverdien for når det er mer miljøvennlig å kjøre buss framfor bil på 8 passasjerer hvis vi ser på CO2 utslipp (Solli m.fl. 2015). Det betyr at dagens passasjerbelegg gir en miljøgevinst i forhold til bil, og at det er viktig å ikke ha en insentivmodell som premierer bussproduksjon som er lavere enn 8 passasjerer per buss.



Figur 4.2: Gjennomsnittlig passasjerer per buss beregnet ut fra SSB's kollektivtransportstatistikk (passasjerkm/vognkm)

4.3 Modell A fungerer som dagens rammetilskudd

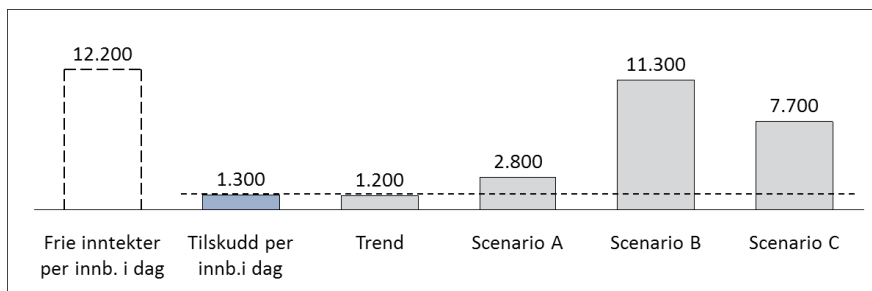
Den første modellen innebærer at det gis et fast beløp per innbygger basert på dagens tilskuddsnivå (modell A). Befolkningen i de 9 byområdene var omtrent 2,7 millioner innbyggere i 2014 (UA-rapport 50/2014), mens tilskuddet er estimert til omtrent 3,5 milliarder kroner, noe som gir et tilskudd per innbygger på i snitt 1.300 kroner. Den enkleste formen for bytillegg kan være å gi dette tilskuddet som finansiering for befolkningsveksten.

Fra 2014 til 2030 fant vi i tidligere analyser av nullvekstmålet at befolkningen i byområdene er antatt å øke til 3,3 millioner i 2030. Dette tilsvarer en vekst på 20 prosent, eller på omtrent 600.000 innbyggere (UA-rapport 50/2014). Videre har vi sett at en fortsatt trendutvikling kan bety en økning i finansieringsbehovet på 0,7 milliarder kroner. I tillegg viser analysene at det ekstra finansieringsbehovet knyttet til nullvekstmålet kan være alt mellom 1,7 milliarder kroner og 6,8 milliarder kroner avhengig av virkemiddelbruk. Dersom vi deler finansieringsbehovet på de 600.000 nye innbyggerne finner vi svært varierende tilskuddsbehov per nye innbygger avhengig av hvilket scenario vi ser på.

Figuren under viser det nivået på tilskudd per innbygger som er nødvendig for å sikre finansiering av veksten i reiser i trend og de tre nullvekstscenariene. En trendutvikling krever 1.200¹⁸ kroner per innbygger for å sikre finansiering, mens nullvekstmålet krever langt høyere nivåer; 2.800 kroner i scenario A og 11.300 kroner i scenario B. Dette betyr at dersom vi benytter et tilskudd per innbygger basert på dagens nivå (1.300 kroner) vil vi få underfinansiering sammenlignet med det behovet som er estimert som nødvendig for å nå nullvekstmålet. Et slikt tilskudd vil kun være i stand til å finansiere en trendutvikling, og slik sett fungere på samme måte som finansiering gjennom fylkeskommunenes frie inntekter (dagens inntektssystem).

¹⁸ Lavere tilskudd per innbygger i trend enn i dagens situasjon kan skyldes at en har en mer bilbasert vekst framover, det vil si at vekten i kollektivreiser er lavere enn veksten i befolkningen generelt.

Som et bytillegg som skal svare på transportutfordringene er det imidlertid en mindre effektiv løsning. Et høyere tilskudd per innbygger, som samsvarer med nivået i et av nullvekstscenariene, vil kunne finansiere nullvekstmålet. En slik ordning vil på den andre siden i mindre grad motivere til kostnadseffektivitet fordi størrelsen på tilskuddet er gitt uavhengig av virkemiddelbruk. Ordningen vil heller ikke gi incentiver til å gjennomføre tiltak som motiverer til økt bruk av kollektivtransport på bekostning av bil. Dermed vil en slik finansieringsmodell kunne være unødvendig kostbar uten å sikre at nullvekstmålet faktisk oppnås. Kostnaden per innbygger i scenario B (offensiv kollektivsatsning) utgjør for eksempel nesten like mye som fylkeskommunenes frie inntektene i dag (12.200 kr per innbygger). Dette betyr at en vesentlig del av fylkeskommunenes frie inntekter må benyttes på kollektivtransport dersom nullvekstmålet skal nås kun ved positive kollektivtiltak med dagens inntektssystem.



Figur 4.3: Estimert tilskudd per innbygger i dagens situasjon, og det som er nødvendig for å finansiere trendutvikling samt nullvekst i scenario A-C. 2014-kr.

4.4 Modell B1 og B2 inkluderer incentiver for optimalisering av tilbudet

Som vi så over vil en finansieringsmodell som gir et fast tilskudd per nye innbygger gi underfinansiering dersom den baseres på dagens tilskuddsnivå. I tillegg inkluderer ikke modellen incentivmekanismer som kan bidra til å redusere finansieringsbehovet gjennom mer helhetlig virkemiddelbruk eller effektivisering av rutetilbudet. I dette kapitlet drøfter vi modeller som i større grad gir tilbudsoptimerende incentiver. For eksempel kan en se for seg effektivisering av rutetilbudet, vognparken eller endring av takstene i takt med tilbudet. En del av disse effektiviseringseffektene vil være en konsekvens av at staten gir resultatavhengig støtte, for eksempel per økte kollektivreise eller per økning i vognkm/rutekm.

Under gjennomgår vi to konkrete eksempler på modeller som kan gi optimalisering av tilbudet;

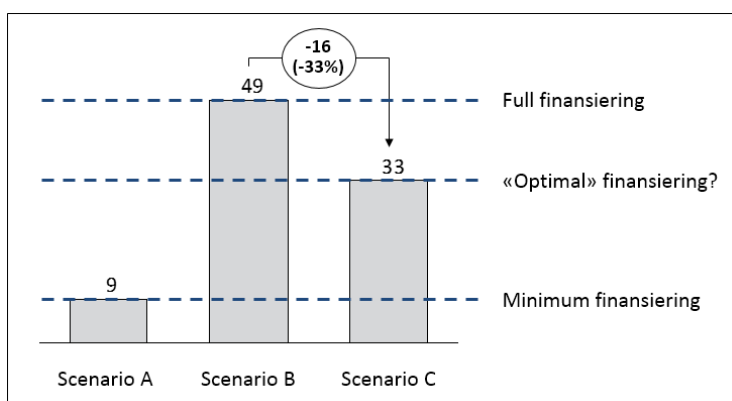
- Modell B1: Et fast beløp per nye passasjer.
- Modell B2: Et fast beløp per vognkm eller rutekm.

Modell B1: Et fast beløp per nye passasjer

Tilskudd per passasjer er en form for resultatbasert finansiering da modellen belønner byområdene for å øke antallet passasjer i kollektivtransporten uten å sette krav til hvilke tiltak som gjennomføres for å oppnå dette.

Som vi har sett er ekstrakostnaden som byområdene påføres som følge av nullvekstmålet avhengig av hvilke virkemidler som benyttes. Under viser vi at tilskuddsbehovet per nye

passasjer utover trendutviklingen varierer fra 9 kroner i scenario A til 49 kroner i scenario B. Et viktig spørsmål dersom en benytter tilskudd per passasjer blir hvilket nivå en skal legge overføringen på. Dersom en gir tilskudd på 49 kroner per passasjer blir kostnadene for staten uforholdsmessig store, mens 9 kroner kan være urealistisk for byene å få til og på den måten hindre passasjervekst. Et optimalt nivå bør være høyt nok til å sikre at byene ønsker å øker passasjergrunnlaget, men samtidig motivere til å gjennomføre tiltak som reduserer selve finansieringsbehovet.



Figur 4.4: Tilskuddsbehov per ny kollektivreise avhengig av hvilke tiltak som iverksettes i byene Kr/reise. Buss, trikk og t-bane.

Denne store variasjonen i tilskuddsbehovet per nye kollektivreise (figur 4.4) skyldes at de ulike tiltakspakkene/scenariene gir svært forskjellig belegg på kollektivtransporten. Ved en restriktiv bilpolitikk øker ruteproduksjonen i takt med økende etterspørsel, og passasjerbelegget i rusket er som i dag. Ved en offensiv kollektivsatsing øker ruteproduksjonen langt mer enn passasjertallene, slik at belegget reduseres og tilskuddsbehovet øker. En målrettet finansiering må derfor ha som mål å stimulere til økt passasjerbelegg på kollektivtransporten. Dette er både en mer kostnadseffektiv og mer miljøvennlig kollektivsatsing.

Det er viktig at finansieringen skal stille krav til belegget på bussene, slik at overføringen ikke er kostnadsdekkende. Basert på SSBs kollektivtransportstatistikk finner vi at det i dag er i gjennomsnitt 12 passasjerer per buss i byområdene. Dersom en har færre passasjerer enn dette på bussene vil en få underfinansiering på grunn av for lave billettinntekter. Dette betyr at det gis incentiver til å, i minste fall, opprettholde dagens belegg.

Kostnadsmodellen estimerer gjennomsnittlig kostnad per reise i byområdene til 19 kroner, inntektene til 10 kroner og et tilskudd per reise på 9 kroner i dagens situasjon. Som et eksempel kan vi se for oss en tilskuddsmodell hvor staten gir et tilskudd på 9 kr per nye reise. Med dagens belegg og kostnad/reise vil dette være kostnadsdekkende. For scenario A, som innebærer samme belegg som i dag, vil dette tilskuddsnivået være tilstrekkelig til å dekke finansieringsbehovet. Dersom belegget reduseres vil en imidlertid få en underfinansiering. Det samme vil skje dersom en når nullvekstmålet på en måte som gjør at kostnad per reise øker – eksempelvis ved at en tar i bruk flere offensive kollektivtiltak. Både scenario B og C vil få en betydelig underfinansiering dersom det utbetales 9 kroner per nye reise. Motsatt vil økt belegg og effektivisering av kostnadene gi et «overskudd» dersom det utbetales et tilskudd på 9

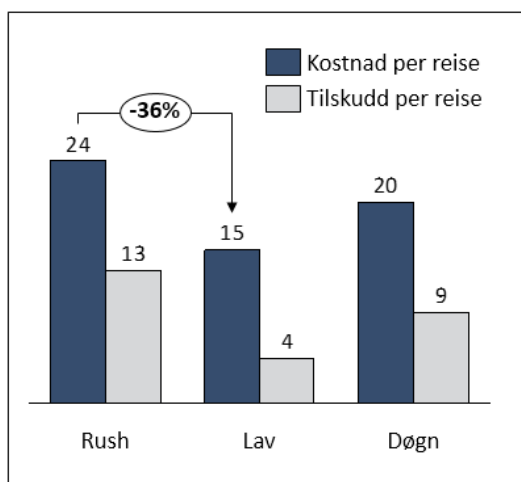
kroner per passasjer. Kostnadseffektivisering kan eksempelvis være effektivisering av linjenettet og knutepunktutvikling, framkommelighetstiltak og optimalisering av holdeplassene eller bruk av takstene med takstfinansiering av et bedre tilbud og tidsdifferensierte takster. Hovedpoenget er at staten ikke skal premiere bestemte effektiviseringstiltak, men å utvikle en modell som stimulerer til mer kostnadseffektive tiltak.

I tabellen under har vi illustrert dagens situasjon og effekten av 20 prosent kostnads-effektivisering, som vil gi et «overskudd» på 4 kr per ny reise.

Tabell 4.1: Regneeksempel med tilskudd per nye reiser og effektivisering av tilbudet.

	Snitt Byområder	+Effektivisering -20 %
Snitt belegg	12	12
Kostnader/reise	19	15
Inntekter/reise	10	10
Tilskuddsbehov/reise	9	5
Utbetalt tilskudd/reise	9	9
Overskudd	0	4

En annen effekt av en flat rate kan være at kollektivselskapene motiveres til å absorbere reiser utenfor rushtiden, når enhetskostnadene er lavere. For eksempel viser normerte kostnadsberegninger av dagens busstilbud i Kristiansand at kostnad per reise er 36 prosent lavere utenfor rush. Med en gjennomsnittlig billettinntekt på 11 kroner blir tilskuddet per



Figur 4.5: Estimert tilskudd og kostnad per reise i Kristiansand, i rush/lav og for døgnet totalt.

passasjer 13 kroner i rush og 4 kroner utenfor rush (figur 4.5). Ved å gi et flatt tilskudd basert på gjennomsnittet, det vil si 9 kr for Kristiansand, vil en indirekte motivere til å absorbere reiser utenfor rushtiden siden en da reelt får 5 kr i «belønning». Dette vil være et viktig tiltak for å kunne nå nullvekstmålet uten å måtte utvide tilbudet 1-1 med veksten i reiser, som innebærer vesentlig kostnadsøkning. Samtidig vil nullvekstmålet nødvendigvis føre til at en del av reisene må tas i rush, og dersom en gir en flat rate basert på døgnet vil disse reisene bli underfinansiert. Dette kan trekke i motsatt retning, slik at det blir vanskeligere å nå nullvekstmålet.

Oppsummert viser beregningene at et tilskuddsnivå per ny passasjer vil gi et insentiv for å øke belegget (passasjergrunlaget) og effektivisere tilbudet, som begge deler vil redusere egenfinansieringen lokalt. Samtidig vil en slik modell fungere bedre hvis tilskuddene ikke er øremerket, det vil si at de må bruke midlene fra staten på kollektivtiltak. Hvis byene klarer å effektivisere tilbudet og øke trafikkgrunlaget vil dette frigjøre midler til andre formål og øke frihetsgradene for lokale myndigheter.

Med et nivå basert på dagens situasjon er det kun scenario A som vil være kostnadsdekkende. Både scenario B og scenario C vil kreve en vesentlig lokal finansiering. Hvilket nivå som bør benyttes ved en eventuell implementering må baseres på grundigere analyser.

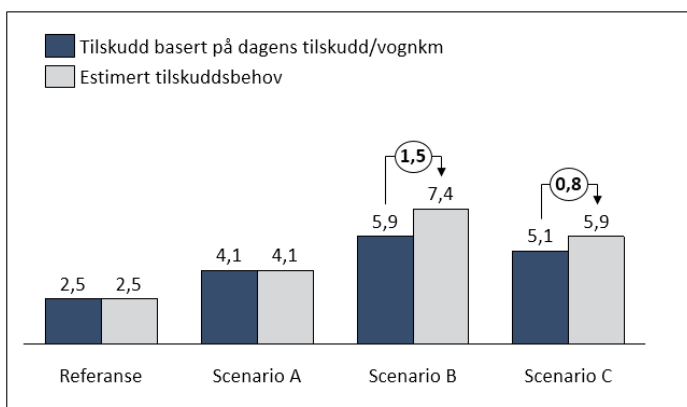
Vi kan også se på denne modellen i forhold til andre lokale myndigheter. Hvis kommunene fortetter slik at det øker trafikkgrunnet for kollektivtransporten kan behovet for lokal finansiering reduseres. Dette kan gi grunnlag for å opprette avtaler med kommunene om at det opprettes et rutetilbud i områder hvor passasjergrunnet gir minst 12 passasjerer per buss. Et passasjeravhengig insentiv vil dermed danne et godt grunnlag for å utvikle forutsigbare avtaler mellom fylkeskommuner og kommuner om sammenhengen mellom fortetting og kollektivtilbud, uten at dette vil være avhengig av variasjoner i fylkeskommunenes budsjetter.

Modell B2: Et fast beløp per nye vognkm

Et annet alternativ til å innføre tilskudd per ny passasjer vil være å kople det opp mot ruteproduksjon. Den viktigste grunnen til å benytte ruteproduksjon er at det også fokuserer på nytten for eksisterende passasjerer. Mens tilskudd per ny passasjer bare utløses av nye passasjerer vil økt ruteproduksjon gi en gevinst for de som reiser i dag. Dette er viktig for å utvikle et tilbud som også sørger for å beholde dagens passasjerer, og det er viktig fordi den største nytten av et bedre kollektivtilbud vil være trafikantnyttene for de som reiser kollektivt i dag (Norheim m fl 2005).

Tilskuddet bør være lavere enn totale kostnader slik at operatørene må ha et visst passasjerbelegg/inntektgrunnlag i tillegg. Dette bygger på noe av det samme prinsippet som passasjeravhengige tilskudd, men det dekkes en viss andel av produksjonskostnadene. På den måten gis byområdene insentiver til å velge kostnadseffektive løsninger.

Dagens tilskudd per vognkm er estimert til omtrent 14 kroner for buss i referansesituasjonen (2014). Som et eksempel kan vi se for oss en finansieringsordning som benytter dette som et fast tilskudd per vognkm til byområdene. Dersom vi multipliserer 14 kroner per vognkm med antall utkjørte kilometer i de tre ulike scenariene for nullvekst får vi et estimat på hvor stor underfinansiering denne ordningen ville ført til. Avviket mellom overført tilskudd og det reelle behovet illustrerer den delen av kollektivtransporten som da må finansieres lokalt. Den offensive kollektivstrategien gir en relativt større økning i ruteproduksjonen enn veksten i reiser. Dette fører til at de har behov for en høyere finansiering per vognkm for å dekke utgiftene i dette scenariet enn i scenario A og C. I figuren under ser vi at byområdene vil få finansiert hele sitt behov dersom de når nullvekstmålet ved restriktiv bilpolitikk. Dersom en benytter en offensiv kollektivstrategi må 1,5 milliarder kroner finansieres lokalt, mens nivået kan reduseres til 0,8 milliarder kroner med en fortettingsstrategi. På den måten kan en slik ordning motivere byområdene til å ta i bruk effektive virkemidler for å redusere den lokale finansieringen.



Figur 4.6: Estimert tilskudd for buss ved en flat rate på 14 kroner per vognkm sammenlignet med det reelle finansieringsbehovet i ulike scenarier. Milliarder kroner. Referanse 2014, scenarioene er nullvekst i 2030 med ulike virkemidler.

Dagens tilskudd er basert på et visst belegg, og inntektsgrunnlag, på bussene. I dag er det i gjennomsnitt 12 passasjerer per buss i byområdene i dag. Et gjennomsnittlig belegg under dette vil føre til at tilskuddet og billettinntektene samlet ikke dekker kostnadene. Dette betyr at det stilles krav til et visst belegg for at overføringen skal finansiere behovet. For denne modellen betyr det at det vil være ulønnsomt å utvide tilbudet i områder hvor det ikke er trafikkgrunnlag.

I følge våre beregninger er gjennomsnittlig kostnad per vognkm 29 kr i 2014 og billettinntektene er 15 kr per vognkm (tabell 4.2). Det gir et tilskuddsbehov på 14 kr per vognkm med et snittbelegg på 12 passasjerer. Et statlig tilskudd basert på dagens situasjon vil være kostnadsdekkende gitt de samme forutsetningene. Høyere enhetskostnader (for eksempel som følge av offensiv kollektivsatsning) eller lavere belegg, vil føre til en underfinansiering. Motsatt vil en kunne få et overskudd dersom en klarer å effektivisere tilbudet, eller øke belegget på bussene. I tabellen under viser vi et eksempel hvor belegget er økt fra 12 til 14 passasjerer på bussene. Dette fører til at billettinntektene per vognkm øker, og en får et overskudd på 2 kroner per vognkm.

Tabell 4.2: Regneeksempel med tilskudd per vognkm og økt belegg på bussene.

	Snitt byområder	Økt belegg
Snitt belegg	12	14
Driftskostnader/km	29	28
Billettinntekter/km	15	18
Tilskuddsbehov/km	14	12
Utbetalt tilskudd/km	14	14
Overskudd/km	0	2

En strategi som legger opp til større utvidelse av kollektivtilbudet enn det som er nødvendig for å fange opp veksten i kollektivreiser fører altså til et større lokalt finansieringsbehov. På den måten kan et flatt tilskudd per vognkilometer bidra til at målet nås ved hjelp av

kostnadseffektive tiltak. I tillegg gir ordningen insentiver til å øke belegget for å få ned det lokale finansieringsbehovet per passasjer. Dette vil være en tilskuddsmodell som ikke vil gi støtte til ruteopplegg med «tomme busser», med lavt belegg. I den grad byene selv ønsker å prioritere dette busstilbudet må de bidra med en høyere egenfinansiering på samme måte som et passasjeravhengig tilskudd.

Med et nivå basert på dagens situasjon er det kun scenario A som vil være kostnadsdekkende. Både scenario B og scenario C vil kreve en vesentlig lokal finansiering. Hvilket nivå som bør benyttes ved en eventuell implementering må baseres på grundigere analyser.

4.5 Modell B3 gir insentiver til endring av rammebetingelsene

Heller enn å finansiere resultater kan en se for seg at staten gir støtte til gjennomføring av tiltak som vil føre til økt passasjergrunnlag for kollektivt på bekostning av bil. På den måten kan motivere til virkemiddelbruk som reduserer det totale finansieringsbehovet på en mer direkte måte enn dersom en benytter resultatavhengig finansiering.

Som vi så tidligere er det stor variasjon i kostnadene knyttet til nullvekstmålet avhengig av hvilken strategi som benyttes for å nå målet. En strategi som kun benytter restriktive tiltak på bil for å nå nullvekstmålet gir tilskudd per nye reise utover befolkningsveksten på 9 kroner, mens en offensiv kollektivstrategi gir tilskudd per passasjer på hele 49 kroner. En optimal finansieringsordning bør dermed organiseres på en slik måte at byområdene motiveres til å igangsette tiltak som reduserer enhetskostnaden.

Tiltak som kan bidra til å redusere selve finansieringsbehovet er eksempelvis fortetting rundt knutepunktene eller økt framkommelighet for kollektivtransporten. Spesielt hvis dette gjøres i kombinasjon med restriktive tiltak på bilbruk vil en få en overføring av reiser fra bil til kollektivt. Under diskuterer vi muligheten for at finansieringsmodellen kan inkludere indikatorer og mekanismer som premierer byområdene som gjør de «riktige» tiltakene.

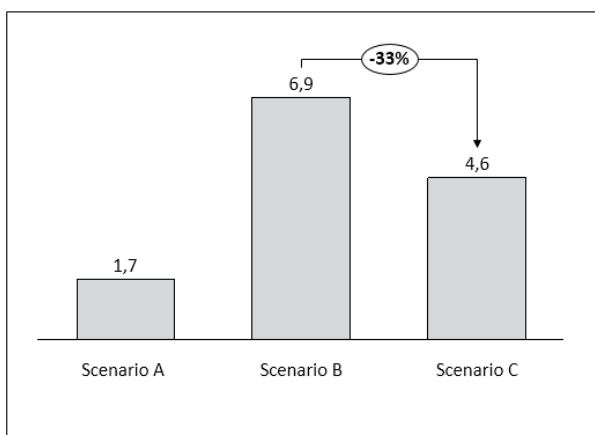
Belønning av fortettingstiltak

Fortetting kan bidra positivt til overføringen av bilreiser til kollektivt på flere måter. For det første gir fortetting en positiv etterspørselseffekt etter kollektivreiser siden det blir kortere avstand mellom gjøremål, samt at tettere byer ofte har dårligere parkeringsdekning. Analyser basert på UITP-databasen viser at hvis veksten kommer som fortetting vil en 10 prosent mer tettbygd bystruktur isolert sett gi nesten 4 prosent flere kollektivreiser per innbygger, og 2 prosent færre bilturer per innbygger (Norheim 2006). Dette gjør at en trenger å sette i gang færre kostbare kollektivtiltak for å motivere til økt bruk av kollektivtransporten dersom en bygger tettere byer.

I de ni største byområdene er det forventet en befolkningsvekst på omtrent 20 prosent fra 2014 til 2030 (UA-rapport 50/2014). Basert på etterspørselastisitet fra UITP-databasen gir 10 prosent økt fortetting nesten 4 prosent økning i kollektivreiser. Dersom all befolkningsveksten kommer som fortetting betyr det at vi kan få en økning i kollektivreiser på 8 prosent. En naturlig tilleggs effekt er at parkeringsdekningen i sentrum reduseres tilsvarende

befolkningsveksten. Basert på etterspørselastisitet fra UITP-databasen gir 10 prosent redusert parkeringsdekning i sentrum 1,3 prosent økning i kollektivreiser. Dersom parkeringsdekningen reduseres med 20 prosent får vi dermed en ytterligere etterspørselseffekt på nesten 3 prosent. Totalt kan fortetningsstrategien gi 11 prosent økning i kollektivreiser. Samlet sett er det estimert at kollektivreiser må øke med 54 prosent for å nå nullvekstmålet. For å nå målet betyr det at en trenger å ta i bruk færre offensive kollektivtiltak eller restriktive tiltak dersom en fører en arealstrategi basert på fortetting.

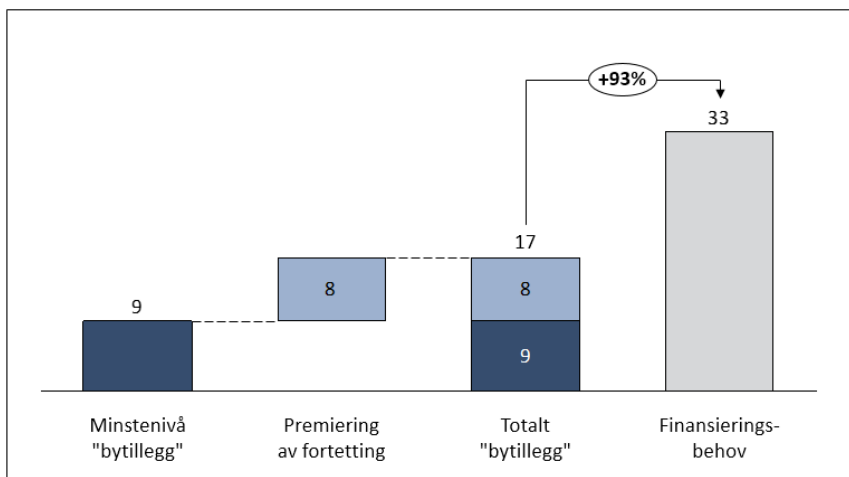
I figuren under viser vi at tilskuddsbehovet som en knyttet til nullvekstmålet varierer mellom 1,7 milliarder kroner og 6,9 milliarder kroner avhengig av hvilken strategi som benyttes. Scenario C er forettings-scenariet, og vi ser at tilskuddsbehovet for de 9 største byområdene kan reduseres med 33 prosent dersom de legger opp til en fortetningsstrategi.



Figur 4.7: Finansieringsbehov knyttet til nullvekstmålet i 2030 (utover trendutviklingen). Mrd. kr. 9 byområder (buss, trikk og t-bane).

For å motivere byene til å fortette der hvor kollektivtransporten har gode konkurranseflater kan en se for seg at deler av besparelsen gis som et insentiv til byene dersom de setter i gang forettingstiltak. Minstenivået på tilskudd per nye passasjer er 9 kroner (Scenario A), mens det dyreste alternativet (scenario B) gir et tilskuddsbehov på 49 kroner per nye passasjer utover befolkningsveksten. En fortetningsstrategi (scenario C) gir et mellomnivå på 33 kroner per nye passasjer.

Dersom vi antar at minstenivået (9 kroner) utgjør basisen til bytillegget kan en se for seg at byområdene som fortetter kan få en belønning utover dette nivået (på maksimalt 16 kroner). Dersom en som et illustrativt eksempel antar at halvparten av besparelsen gis i belønning havner vi på 17 kroner, noe som er lavere enn det reelle finansieringsbehovet i scenario C. Dette tyder på at ytterligere tiltak, som framkommelighetstiltak og økte bilkostnader, må tas i bruk dersom finansieringen skal gå opp. Disse gjennomgås under.



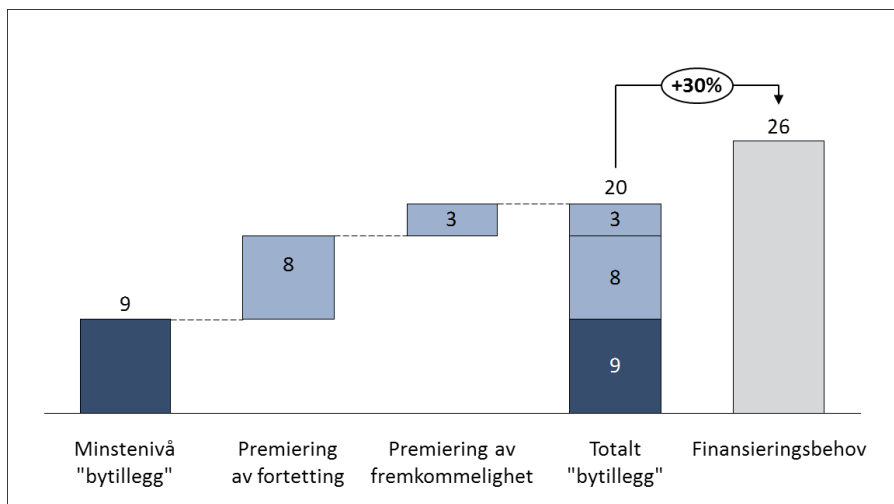
Figur 4.8: Finansieringsbehov knyttet til nullvekstmålet i 2030 (utover trendutviklingen) fordelt på grunntilskudd og fortettingstilskudd. Illustrativt eksempel. Kroner/reise. 9 byområder (buss, trikk og t-bane).

Belønning av framkommelighetstiltak

Framkommelighetstiltak kan på samme måte som fortetting redusere tilskuddsbehovet. For å motivere til virkemiddelbruk som reduserer finansieringsbehovet kan en premiere slike tiltak.

Framkommelighetstiltak gir direkte effekt av reduserte kostnader for kollektivtransporten. Dersom en øker framkommeligheten med 10 prosent viser beregninger at driftskostnadene kan reduseres med 9 prosent. Med upåvirkede inntekter gir dette en reduksjon i tilskuddsbehovet på omtrent 15 prosent. Det vil si at finansieringsbehovet per reise reduseres med 7 kroner – fra 33 til 26 kroner. En kan se for seg at en framtidig finansieringsordning belønner byenes framkommelighetstiltak ved å gi hele, eller deler av, denne besparelsen i form av økt tilskudd per reise.

Figuren under oppsummerer et illustrativt eksempel hvor byområdene blir belønnet med 50 prosent av besparelsen som følge av fortetting, i tillegg til 50 prosent av besparelsen som følge av framkommelighetstiltakene. Det vil si 8 kroner som følge av 20 prosent mer fortetting, og 3 kroner som følge av 10 prosent bedre framkommelighet. Sammen med basistilskuddet på 8 kroner fører dette til et resultatbasert tilskudd på 20 kroner. Finansieringsbehovet er imidlertid 26 kroner, slik at ytterligere tiltak må tas i bruk for å dekke kostnadene. Dette kan oppnås ved å skru mer til på framkommelighetstiltaket, eventuelt ved å innføre økte bilkostnader som gjennomgås under.



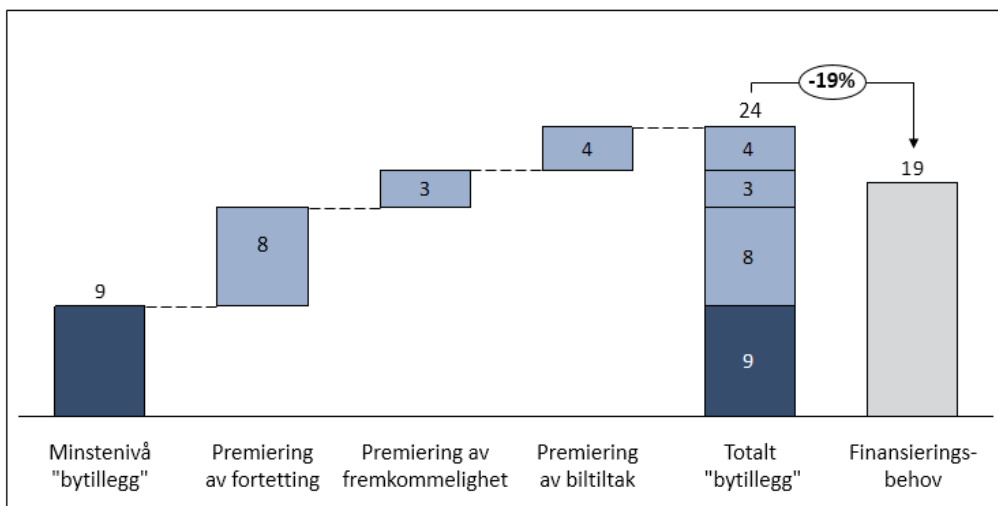
Figur 4.9: Finansieringsbehov knyttet til nullvekstmålet i 2030 (utover trendutviklingen) fordelt på grunntilskudd og tilskudd som følge av fortetting og framkommelighet. Illustrativt eksempel. Kroner/reise, 9 byområder (buss, trikk og t-bane).

Belønning av restriktive tiltak på bil

På samme måte som fortetting kan økte bilkostnader føre til økt antall kollektivreiser uten at en trenger å igangsette offensive kollektivtiltak. Dette gjør at en kan redusere finansieringsbehovet sammenlignet med maksimumsscenarioet (scenario B).

Basert på etterspørselastisitet fra UITP-databasen analysen gir 10 prosent økte kostnader for bil 2,2 prosent økning i kollektivreiser. Dette kan eksempelvis være i form av økte parkeringskostnader eller økte bomsatser. Dersom en øker bilkostnadene med eksempelvis 50 prosent kan en forvente 11 prosent flere kollektivreiser, noe som gjør at den nødvendige frekvensøkningen for å nå nullvekstmålet i scenario B kan reduseres. Beregninger viser at 50 prosent økte bilkostnader kan redusere tilskuddsbehovet i scenario B med omtrent 14 prosent. Dette gjør at tilskuddsbehov per nye reise, utover befolkningsveksten, reduseres med 7 kroner. På samme måte som over kan en som et illustrativt eksempel anta at halvparten av denne besparelsen gis i belønning til byområdene som igangsetter restriktive tiltak på bil.

I figuren under oppsummerer vi effektene av de tre effektene; fortetting, framkommelighet og restriktive tiltak. Som et eksempel har vi antatt at 50 prosent av besparelsen disse tiltakene gir overføres som belønning til byområdene. I tillegg til at byområdene får økt tilskudd reduseres selve finansieringsbehovet som følge av tiltakene (sammenlignet med scenario B, maksimumsscenarioet). Dette gjør at vi, som i figuren under, kan få situasjoner hvor tilskuddet er på nivå som overstiger det reelle finansieringsbehovet. Men selv om statens utgifter overgår minimumsnivået er overføringen redusert langt under det som er estimert som nødvendig både i scenario B og C (24 kroner vs. 49 og 33 kroner). Hvilke tiltak som skal utløse premiering, og hvor stor del av besparelsen som skal gis til byene, vil påvirke denne balansen og incentiveeffekten. Det vil også være store forskjeller mellom byområdene, blant annet på grunn av at ulike markedsandeler og befolkningsvekst vil føre til variasjoner i nødvendig vekst i kollektivreiser for å nå nullvekstmålet.



Figur 4.10: Finansieringsbehov knyttet til nullvekstmålet i 2030 (utover trendutviklingen) fordelt på grunntilskudd og tilskudd som følge av fortetting, framkommelighet og økte bilkostnader. Illustrativt eksempel. Kroner/reise, 9 byområder (buss, trikk og t-bane).

Case-beregninger Oslo, Kristiansand og Stavanger

Beregningene over baserer seg på aggregerte nivåer for de ni store byområdene som omfattes av nullvekstmålet. I dette avsnittet viser vi effektene av de insentivbaserte tilskuddsordningene som beskrevet over for Oslo, Kristiansand og Stavanger. Det er flere årsaker til at effektene på byområdenivå vil være ulike. For eksempel henger effektene sammen med den nødvendige veksten i kollektivreiser for å nå målet. Kristiansand og Stavanger må ha en langt høyere prosentvis vekst i kollektivreiser enn Oslo for å nå nullvekstmålet. Høyere vekst gjør at byområdene trenger en relativt større frekvensøkning for å nå målet i scenario B og C, som vil gi et større finansieringsbehov. I tillegg avhenger effektene som følge av fortetting av befolkningsveksten. I Oslo, hvor befolkningene er forventet å vokse mye, er effekten av fortetting større enn eksempelvis i Stavanger.

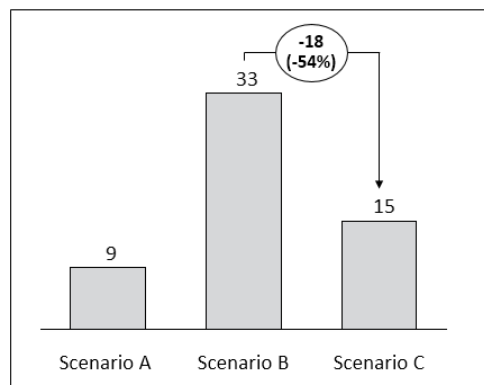
På samme måte som i de aggregerte beregningene ser vi på en fortetting i takt med befolkningsveksten, 10 prosent økt framkommelighet og 50 prosent økte bilkostnader.

Oslo

I Oslo er tilskuddet for buss, trikk og t-bane estimert til 2,2 milliarder kroner i 2014. Befolkningsveksten fra 2014 til 2030 fører til en vekst i tilskuddsbehovet på 0,3 milliarder kroner. For å nå nullvekstmålet er det estimert et ytterligere tilskuddsbehov på mellom 0,7 og 2,7 milliarder kroner avhengig av hvilken strategi som benyttes. Utover befolkningsveksten må det komme en vekst i kollektivreiser på i overkant av 80 millioner årlige reiser dersom nullvekstmålet skal nås. Dette gir et tilskudd per reise utover trend på 9 kroner i scenario A, 33 kroner i scenario B og 15 kroner i scenario C.

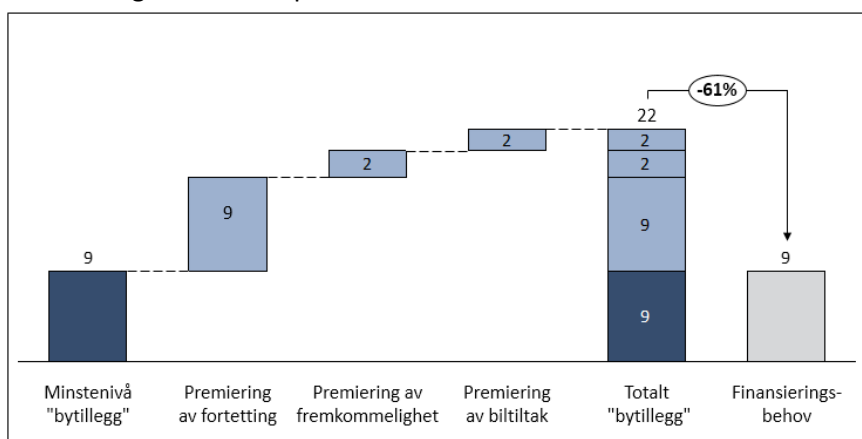
En fortetningsstrategi i Oslo og Akershus kan redusere finansieringsbehovet per nye reise fra 33 kroner i scenario B til 15 kroner i scenario C. I Oslo gir fortettingen er relativt stor effekt sammenlignet med øvrige byer. Dette skyldes blant annet at byområdet har en relativt lav vekst i kollektivreiser for å nå nullvekstmålet – 44 prosent vekst, mens snittet er 54 prosent. Enkelte byer har dessuten over 100 prosent vekst knyttet til nullvekstmålet. Fortettingen baseres på befolkningsveksten i perioden, slik at byer med høy befolkningsvekst vil få større effekt en byer med lavere befolkningsvekst.

Oslo er et av byområdene med høyest vekstprognoser, slik at effekten også blir større. Når denne relativt høye fortettingseffekten trekkes fra et lavere vekstmål blir også nedgangen i tilskudd per reise større. Dersom vi antar at halve fortetningsbesparelsen gis som belønning for gjennomføring av tiltakene tilsvarer det en støtte på 9 kroner.



Figur 4.11: Tilskuddsbehov per ny kollektivreise avhengig av hvilke tiltak som iverksettes i Oslo/Akershus. Kr/reise. Buss, trikk og t-bane.

10 prosent bedre framkommelighet kan redusere tilskuddsbehovet i scenario B med 15 prosent, noe som tilsvarer en reduksjon på omtrent 5 kroner. Dersom halve denne besparelsen gis i belønning tilsvarer det en støtte på i overkant av 2 kroner. Til slutt ser vi også på restriktive tiltak, som kan redusere tilskuddsbehovet med 13 prosent i Osloområdet – noe som tilsvarer en reduksjon i tilskuddsbehovet på i overkant av 4 kroner sammenlignet med scenario B. Dersom halvparten av denne besparelsen gis som belønning tilsvarer det en støtte på omtrent 2 kroner. Til sammen får vi et totalt bytillegg på 22 kroner, mens det reelle finansieringsbehovet er på 9 kroner¹⁹.



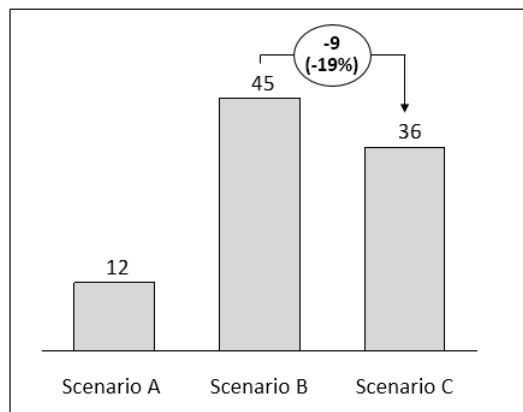
Figur 4.12: Finansieringsbehov knyttet til nullvekstmålet i 2030 (utover trendutviklingen) fordelt på grunntilskudd og tilskudd som følge av fortetting, framkommelighet og økte bilkostnader. Illustrativt eksempel. Kroner/reise, Oslo/Akershus (buss, trikk og t-bane).

¹⁹ Finansieringsbehovet kan ikke være lavere enn minstenivået i scenario A.

Kristiansand

I Kristiansand er tilskuddet for buss estimert til 133 millioner kroner i 2014. Befolkningsveksten fra 2014 til 2030 fører til en vekst i tilskuddsbehovet på 17 millioner kroner. For å nå nullvekstmålet er det estimert et ytterligere tilskuddsbehov på mellom 107 og 400 millioner kroner avhengig av hvilken strategi som benyttes.

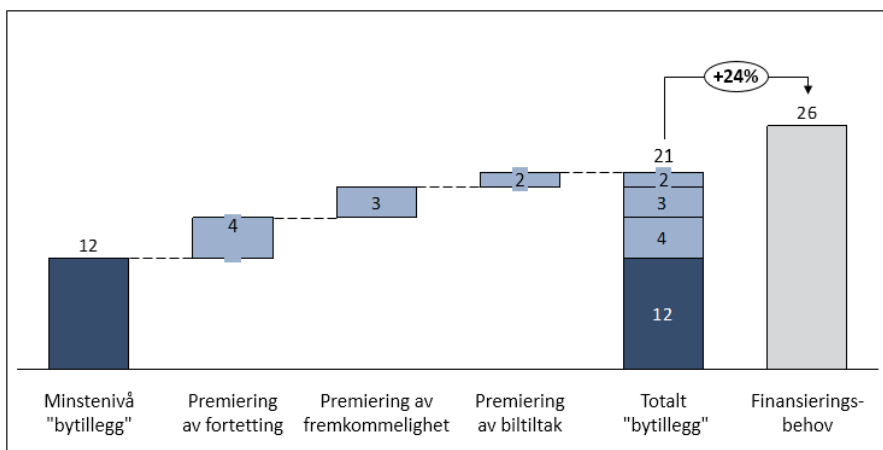
Utover befolkningsveksten må det komme en vekst i kollektivreiser på 9 millioner årlige reiser dersom nullvekstmålet skal nås. Dette gir et tilskudd per reise utover trend på 12 kroner i scenario A, 45 kroner i scenario B og 36 kroner i scenario C. Som vi ser er det vesentlig lavere effekt av fortetting i Kristiansand enn i Oslo, noe som skyldes at Kristiansand må ha en dobling av kollektivtransporten for å nå målet, mens Oslo «kun» har en 45 prosents økning. I tillegg er befolkningsveksten noe lavere, slik at fortetting i takt med befolkningsveksten gir en lavere effekt.



Figur 4.13: Tilskuddsbehov per ny kollektivreise avhengig av tiltak. Kristiansand. Kr/reise.

En fortettingsstrategi i Kristiansand kan redusere finansieringsbehovet per nye reise fra 45 kroner i scenario B til 36 kroner i scenario C. Dersom vi antar at halve denne besparelsen gis som belønning for gjennomføring av tiltakene tilsvarer det en støtte på 4 kroner. 10 prosent bedre framkommelighet kan redusere tilskuddsbehovet i scenario B med omtrent 15 prosent, noe som tilsvarer en reduksjon på omtrent 6 kroner. Dersom halve denne besparelsen gis i belønning tilsvarer det en støtte på 3 kroner. Til slutt ser vi også på restriktive tiltak, som kan redusere tilskuddsbehovet med 7 prosent i Kristiansandsområdet – noe som tilsvarer en reduksjon i tilskuddsbehovet på nesten 3 kroner sammenlignet med scenario B. Dersom halvparten av denne besparelsen gis som belønning tilsvarer det en støtte på i overkant av 1 krone.

Til sammen får vi et totalt bytillegg på 21 kroner, mens det reelle finansieringsbehovet er på 26 kroner. Her ser vi altså at det illustrative eksempelet ikke fører til at finansieringsbehovet dekkes. Dette skyldes blant annet at Kristiansand må ha en økning på nesten 100 prosent for å nå nullvekstmålet, mens Oslo ligger på rundt 45 prosent. Dette betyr at Kristiansand må ha en relativt høyere frekvensøkning for å nå målet, og dermed også ha et relativt høyere finansieringsbehov.

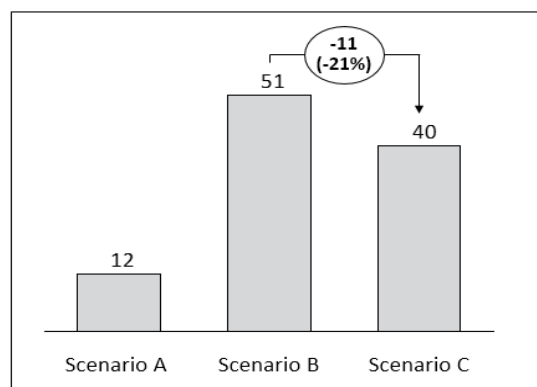


Figur 4.14: Finansieringsbehov knyttet til nullvekstmålet i 2030 (utover trendutviklingen) fordelt på grunntilskudd og tilskudd som følge av foretting, framkommelighet og økte bilkostnader. Illustrativt eksempel. Kroner/reise. Kristiansand.

Stavanger

I Stavanger er tilskuddet for buss estimert til nesten 200 millioner kroner i 2014. Befolkningsveksten fra 2014 til 2030 fører til en vekst i tilskuddsbehovet på 43 millioner kroner. For å nå nullvekstmålet er det estimert et ytterligere tilskuddsbehov på mellom 280 millioner og 1,2 milliarder kroner avhengig av hvilken strategi som benyttes. Utover befolkningsveksten må det komme en vekst i kollektivreiser på 22 millioner årlige reiser dersom nullvekstmålet skal nås. Dette gir et tilskudd per reise utover trend på 10 kroner i scenario A, 43 kroner i scenario B og 34 kroner i scenario C.

En fortetningsstrategi i Stavanger kan redusere finansieringsbehovet per nye reise fra 51 kroner i scenario B til 40 kroner i scenario C. Dersom vi antar at halve denne besparelsen gis som belønning for gjennomføring av tiltakene tilsvarer det en støtte på 5 kroner. 10 prosent bedre framkommelighet kan redusere tilskuddsbehovet i scenario B med omtrent 15 prosent, noe som tilsvarer en reduksjon på omtrent 8 kroner. Dersom halve denne besparelsen gis i belønning tilsvarer det en støtte på 4 kroner.

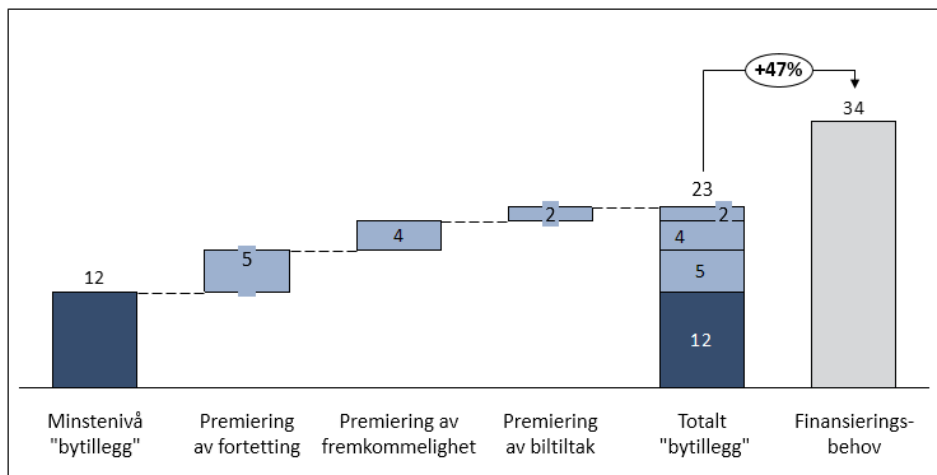


Figur 4.15: Tilskuddsbehov per ny kollektivreise avhengig av tiltak. Stavanger. Kr/reise.

Til slutt ser vi også på restriktive biltiltak, som kan redusere tilskuddsbehovet med 7 prosent i Stavangerområdet – noe som tilsvarer en reduksjon i tilskuddsbehovet på 4 kroner sammenlignet med scenario B. Dersom halvparten av denne besparelsen gis som belønning tilsvarer det en støtte på 2 kroner.

Til sammen får vi et totalt bytillegg på 23 kroner, mens det reelle finansieringsbehovet er på 34 kroner. Her ser vi, i likhet med i Kristiansand, at det illustrative eksempelet ikke fører til at finansieringsbehovet dekkes. Dette skyldes blant annet at Stavanger også må ha en langt

høyere vekst i kollektivreiser enn det snittet tilsier. Mens de ni byområdene i gjennomsnitt må øke kollektivreisene med 54 prosent på Stavanger ha en vekst på 111 prosent. Dette betyr at Stavanger må ha en relativt høyere frekvensøkning for å nå målet, og dermed også ha et relativt høyere finansieringsbehov.



Figur 4.16: Finansieringsbehov knyttet til nullvekstmålet i 2030 (utover trendutviklingen) fordelt på grunntilskudd og tilskudd som følge av foretting, framkommelighet og økte bilkostnader. Illustrativt eksempel. Kroner/reise. Stavanger.

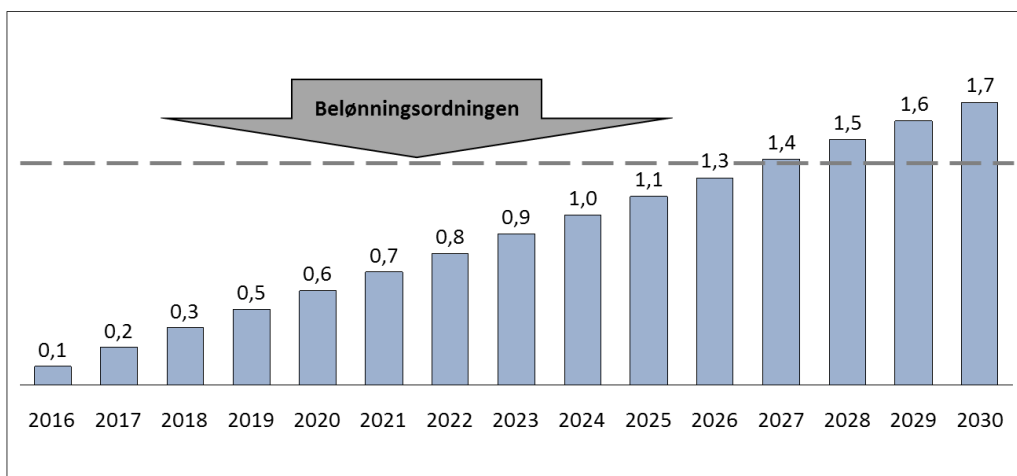
4.6 Illustrasjon av konsekvensene av en insentivmodell

Vi har forsøkt å beregne hva en insentivmodell kan bety i form av økte tilskudd til byene. Som et eksempel ser vi på passasjeravhengig tilskudd (modell B1) med 9 kroner per passasjer.

I 2014 er det estimert i underkant av 420 millioner årlige kollektivreiser (buss, trikk, t-bane). Ved en fortsatt trendutvikling kan en forvente omtrent 500 millioner reiser i 2030 – det vil si en økning på omtrent 20 prosent. Som vi har sett før vil imidlertid nullvekstmålet bety en ytterligere vekst på nesten 150 millioner reiser utover trendutviklingen, og nullvekstmålet kan bety i underkant av 650 millioner kollektivreiser i 2030. Dersom en antar en jevn fordeling av disse utover de neste 15 årene og antar 9 kroner per nye reiser får vi statlige overføringer på omtrent 1 million kroner første året og til slutt 1,7 milliarder kroner ved nullvekst i 2030. Og i 2027 vil den passere 1,4 milliarder kroner²⁰, som er litt mer enn det som anslått som ramme for belønningsordningen årlig. Det betyr at belønningsordningen, hvis den går til å dekke drift av kollektivtransporten, kan avløses av en slik resultatavhengig finansieringsmodell i 2027.

Samtidig viser disse beregningene at en slik løsning vil dekke kostnadene dersom nullvekstmålet nås kun ved bruk av restriktive tiltak på bil (scenario A), mens en situasjon hvor en utvider kollektivtilbudet utover det som veksten i reiser tilsier vil kreve betydelig lokal finansiering. Graden av lokal egenfinansiering vil dermed avhenge av hvilke virkemidler som tas i bruk lokalt.

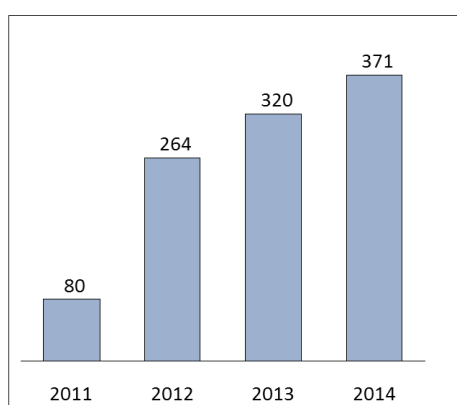
²⁰ Opprinnelig omtrent 1,1 milliard kroner årlig, men bevilgningen i 2016 ble anslått til 1380 mill. kr. (1105 + 275) etter budsjettforliket med V/KrF.



Figur 4.17: Beregnet passasjeravhengig tilskudd til de 9 største byområdene i Norge med bytillegg på 9 kroner per ny passasjer. Milliarder kroner. Beregnet for buss, trikk og t-bane.

Hovedpoenget med incentivmodellene er å gi byene større økonomisk handlingsrom for å satse på tiltak som øker mulighetene for å nå nullvekstmålet. Det betyr at byer som oppnår resultater vil få en større del av tilskuddene. Vi har, som en illustrasjon, sett på passasjerutviklingen for de største byene de siste årene og beregnet hvor mye de enkelte byene ville fått utbetalt årlig med et passasjeravhengig tilskudd (figur 4.18). Basert på passasjerutviklingen siden 2011 og et tilskudd på 9 kroner per nye passasjer ville tilskuddet i Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger, Kristiansand og Tromsø summert seg til 80 millioner i 2011 og 370 millioner i 2014.

Figur 4.18: Beregnet utbetalt passasjeravhengige tilskudd til byene hvis basisåret var 2010. Millioner kroner. Kun beregnet for bussreiser, basert på SSBs kollektivtransportstatistikk.



	Mill kr/år
Alle byområder	371
Oslo	216
Kristiansand	(-)
Stavanger	10
Bergen	95
Trondheim	36
Tromsø	12

Dersom vi ser på byområdenivå ser vi imidlertid at Kristiansand ikke har hatt tilstrekkelig passasjervekst til å få utbetalt passasjeravhengige tilskudd. Ordningen er ment som et tillegg til grunnfinansieringen gjennom dagens inntektssystem, og det er derfor ikke lagt opp til noe fratrukk hvis passasjertallene reduseres. Men økningen kan bli mindre hvis passasjertallene går ned. Det betyr at byer som i dag skulle fått en høy utbetaling, for eksempel Oslo og Bergen, kan få reduserte utbetalinger hvis passasjertallene faller.

Oppsummert kan en beskrive insentivmodellens hovedprinsipper, og fordeler, på denne måten:

- Det gjør byene bedre rustet for å kunne finansiere en økt kollektivsatsing, som er en viktig del av satsingen for å nå nullvekstmålet
- Utbetalingene gis bare hvis byene lykkes i å få flere passasjerer, slik at de må gjøre grundige markedsundersøkelser i forkant av hvilke tiltak som er mest effektive
- Den lokale egenfinansieringen øker hvis det satses på kollektivtiltak med lavt belegg på bussene
- Konsekvensene av endrede rammebetingelser for kollektivtransporten, ved fortetting, framkommelighetstiltak og restriktiv bilpolitikk, vil gi direkte utslag i de statlige overføringene.
- Det øker mulighetene for å utvikle lokale avtaler i byene, mellom lokale aktører, fordi fylkeskommunen får mulighet til en offensiv kollektivsatsing innenfor disse avtalene, men bare hvis det kombineres med andre virkemidler som bygger opp under trafikkgrunnlaget

Selve nivået på overføringen vil avgjøre i hvilken grad byområdene får dekket kostnadene sine, og hvor mye som kreves av lokal finansiering. Eksempelene i dette kapittelet er illustrative og nærmere analyser må gjøres før en eventuell implementering.

5 Muligheter for implementering av bytillegget

Vurderingen av alternative modeller har dagens finansiering som utgangspunkt (se kapittel to) og det økte finansieringsbehovet i byområdene (se kapittel tre). I kapittel to så vi at dagens finansiering er en kombinasjon av frie inntekter gjennom skatt og rammetilskudd, billettinntekter, midler gjennom belønningsordningen og andre finansieringskilder – i praksis bompengeinntekter. Videre ble rammene for øremerkede tilskudd presentert i et eget delkapittel.

I kapittel tre så vi at nullvekstmålet gir økte kostnader i byområdene og at trendutviklingen gir underfinansiering og hindrer måloppnåelse. I dette kapitlet vil vi se på hvordan et økt tilskudd kan bevilges – det vil si gjennom rammetilskudd, gjennom øremerkede tilskudd og/eller ved et spleiselag mellom ulike aktører.

Diskusjonen i kapittel fire med ulike finansieringsmodeller ligger som et sentralt bakteppe. I kapitlet så tre ulike for insentivmodeller:

- Et fast beløp per innbygger (altså ikke et insentiv) – modell A
- Insentiver for optimalisering av tilbudet – modell B1 og B2
- Insentiver koplet til bedre rammebetingelser – modell B3

I dette kapitlet går vi gjennom rammetilskudd, øremerking, kobling til bymiljø- og byutviklingsavtale og ser på fordeler og ulemper med de ulike ordningene. Til grunn for diskusjonen ligger de fire spørsmålene vi har hatt med oss gjennom rapporten. I hvilken grad kan modellene:

1. Dekke framtidig finansieringsbehov, det vil si hvor sentrale er de ulike modellene ut fra hvor stor del av tilskuddene de kan dekke?
2. Inkluderes i dagens finansieringsordninger, det vil si hvor komplisert er det å innføre de ulike modellene ut fra om de krever nye byråkratiske modeller eller ordninger?
3. Sikre mer kostnadseffektive transportløsninger, det vil si vil finansieringsmodellene stimulere til flere reisende og samordning, effektivisering og produktutvikling?
4. Være enkle og oversiktlige å administrere, det vil si vil det være måleproblemer eller overlappende finansieringsordninger som gjør de ulike modellene vanskelig å administrere?

Nedenfor drøftes de øremerking vs. rammetilskudd som de to hovedkildene til finansiering av kommunesektoren og deres egenskaper i lyset av målene med ny finansieringsordning.

Finansieringskildene knyttes konkret til modellene fra kapittel fire.

5.1 Bytillegget som økt rammetilskudd – modell A.

Modellen innebærer overføring av friske midler som frie inntekter basert på prinsippene gitt for rammetilskuddet. Som det framkom i kapittel to ligger det til grunn for rammetilskuddet at

fordelingen av midlene skal ta utgangspunkt i objektive kriterier. Incentivbaserte kriterier er dermed uaktuelt.

En aktuell måte å gjennomføre en økning i rammetilskuddet er fordele frie inntekter etter en særskilt fordeling med utgangspunkt i antall innbyggere i byområdene i de aktuelle fylkene og innbyggernes alderssammensetning for å avspeile fylkeskommunenes utgiftsbehov. Dette innebærer at det er Modell A slik (denne er beskrevet i kapittel fire) som er aktuell for særskilt fordeling gjennom rammetilskuddet. Modellen innebærer at det gis et fast beløp per innbygger. Modellen kan tilpasses slik at beløpet varierer med «type» innbygger slik det gjøre i dagens rammetilskudd.

Kan rammetilskuddet dekke et framtidig finansieringsbehov?

Vi så i forrige kapittel at rammetilskuddet, med dagens kriterier, ikke vil fange opp den relativt store veksten i tilskuddsbehovet som vil komme som følge av nullvekstmålet. Heller ikke en endring i kostnadsnøkkelen til fordel for byområdene vil ha som konsekvens at midlene vil målrettes til (kollektivtransport i) byområdene. Det vil si at en fordeling over kap. 572 *Rammetilskudd til fylkeskommuner, post 60 innbyggertilskudd* ikke er målrettet nok.

Den samme konklusjonen framkom gjennom innspillsmøtet på Gardermoen. Fylkeskommunene erfarer at dagens delkostnadsnøkkel ikke fanger opp den reelle situasjonen i byområdene. Delkostnadsnøkkelen dekker for eksempel innbyggere mellom 6 og 34 år som bruker kollektivtransport, men ikke utfordringene knyttet til nullvekstmålet. Innspillet gjennom møtet var at det må komme midler i tillegg og som er målrettete.

I diskusjonene i innspillsmøtet kom det i tillegg fram at en potensiell svakhet ved å gi tilskudd basert på samme beløp per innbygger, modell A, er at det er ulikt hvor stor befolkningsvekst som er ventet i de ulike byområder. Byområder der er forventet lav befolkningsvekst vil komme dårlig ut. Dersom byområdet likevel har målsetninger om et tilsvarende skifte i transportmiddelfordeling (altså et skifte i transportmiddelfordeling som er mer ambisiøst enn det som følger av nullvekstmålet i det aktuelle byområdet) vil ikke tilskuddet kunne finansiere dette.

Dersom rammetilskuddet skal ta hele eller deler av det økte finansieringsbehovet med nullvekstmålet må finansieringen økes gjennom målrettet og økt tildeling til byområdene. Modell A kan potensielt gjennomføres særskilt eller som en egen post i rammetilskuddet:

Særskilt fordeling eller egen post i rammetilskuddet

Innenfor rammetilskuddet finnes det to fordelingsalternativer som kan sikre at de aktuelle byområder mottar frie midler til kollektivtransporten.

Det ene alternativet innebærer at satsningen på kollektivtransporten fordeles særskilt gjennom «tabell C» i inntektssystemet²¹. En slik fordeling kan begrunnes ut fra at nåværende kriterier i rammetilskuddet ikke fanger opp utgiftsbehovet og/eller fordi man fra nasjonalt hold

²¹ Kommunal- og moderniseringsdepartementet presenterer midlene som har en særskilt fordeling i inntektssystemet i en tabell ved navn «tabell C» i beregningsteknisk dokumentasjon (Grønt hefte). Grønt hefte viser fordelingen av rammetilskuddet for den enkelte kommune og fylkeskommune og legges frem som vedlegg til statsbudsjettet (Prop. 1 S) hvert år.

ønsker å prioritere og/eller fordele midler på en bestemt måte. Innen samferdselsområdet fordeles for eksempel midler til opprustning og fornying av fylkesvegnettet særskilt.

Et annet alternativ er å opprette en ny post i inntektssystemet særskilt rettet mot de aktuelle byområdene og kollektivtransport. Også i dag er det flere eksempler på poster i inntektssystemet som er resultater av en politikk for å legge til rette for politisk måloppnåelse. Et eksempel på dette er post 67 *Storbytilskuddet* til Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger.

Rammetilskuddet er en sentral del av dagens finansieringsordning

Rammetilskuddet slik det er utformet i dag fungerer godt for å sikre at de ulike fylkene får tilskudd tilpasset sine geografiske og demografiske forhold. Det vil si at dagens rammetilskudd også vil kunne fange opp en trendbasert utvikling i tråd med befolkningsveksten relativt godt, men ikke økningen som følge av nullvekstmålet.

Rammetilskuddet er ikke egnet til å ta et trendbrudd

Det kom fram under innspillmøtet at fylkeskommunene og kollektivselskapene mener at det er behov for å få et løft for kollektivtransporten, og at et transportmiddelkifte vil ha en oppstartskostnad. Det er også kjent fra forskning at det tar tid å få full effekt av ulike kollektivsatsinger, fra 5 til 10 år etter at de er iverksatt (Norheim og Ruud 2007). Dette gjelder tilbudsforbedringer og i enda større grad arealvirkemidler. Dersom et nytt tilskudd baseres på midler per innbygger vil ikke tilskuddet være spesielt egnet til å ta den oppstartskostnaden som et trendbrudd krever.

Samtidig er befolkningsveksten relativt forutsigbar i de største byene, slik at det er mulig å forskuttere noe av disse tilskuddene. I tillegg er kostnadene ved nullvekstmålet tett koplet opp mot befolkningsveksten, hvor kostnadene øker omtrent proporsjonalt med befolkningen. Dermed vil kostnadene i oppstartsfasen være langt mindre enn behovet 10-20 år fram i tid.

Rammetilskudd er ikke egnet som styringsvirkemiddel

Rammetilskuddet er innrettet slik at det skal gi forutsigbarhet og frihet til å prioritere bruk av midler lokalt. Rammetilskudd er ikke et styringsvirkemiddel. Det ligger derfor utenfor ordningen å premiere kostnadseffektive løsninger eller måloppnåelse. Staten er heller ikke sikret at midlene går til drift av kollektivtransport.

Rammetilskuddet vil dermed ikke i seg selv bidra til mer kostnadseffektive transportløsninger.

Er rammetilskuddet enkelt og oversiktlig og administrere?

Finansiering gjennom frie inntekter er hovedprinsippet for finansiering av kommunesektoren. Frie inntekter er enkelt for staten og forutsigbart for fylkeskommunene. Finansieringsmodellen er ubyråkratisk i den forstand at den ikke krever egen rapportering eller søknadsprosess, men følger de ordinære rapporteringsrutiner basert på KOSTRA. Ordningen gir mulighet til langsiktig planlegging i fylkene fordi beløpet endrer seg lite fra år til år. Ordningen gir også rom for fleksibilitet og lokal prioritering av tiltak. Fylkeskommune prioriterer selv innenfor de økonomiske rammer de disponerer.

5.2 Bytillegget som øremerket tilskudd – modell B

Som det framgår av kapittel 3 er øremerkede tilskudd, tilskudd som skal benyttes fastsatte formål, i dette tilfellet kollektivtransport. Et kjennetegn ved øremerkede tilskudd er at departementet står friere i utformingen av kriteriene for ordningen sammenlignet med overføringer i rammetilskuddet. Samtlige modeller skisser i kapittel fire kan dermed fordeles gjennom en øremerket ordning – modell B. Øremerkede ordninger utformes gjerne slik at det stilles krav til lokal medfinansiering.

Modell A vil i prinsippet også kunne gjennomføres som et øremerket tilskudd, uten insentiver. Argumenter som taler mot dette er at fylkeskommunene får redusert frihet til å disponere midlene etter behov og politikk og dermed den demokratiske styringsretten som er gitt gjennom ansvarsfordelingen i forvaltningen. Dersom fylkeskommunene inngår bymiljøavtaler eller har egne politiske vedtak knyttet til nullvekstmålet vil de likevel være forpliktet til å følge opp, men da basert på egne vedtak og avtaleinngåelse og ikke statlig styring gjennom tilskuddsinnretningen.

Det vil være større behov for øremerking ved en innbyggerbasert tildeling enn de insentivbaserte modellene under. Det skyldes at disse modellene er knyttet til hva du oppnår eller gjennomfører av tiltak. Derfor må det gjennomføres kollektivtiltak i disse modellene for å oppnå økt finansiering, mens en innbyggeravhengig finansiering vil være uavhengig av hva som gjøres på kollektivtransportområdet.

Som det ble diskutert i kapittel tre er driftskostnadene ved å nå nullvekstmålet helt avhengig av virkemidlene. En modell med insentivmekanismer kan bidra til å redusere finansieringsbehovet. Vi har derfor valgt å diskutere det øremerkede tilskuddet ut i fra den forutsetningen at det er en insentivmodell – modell B i kapittel fire. Som det ble diskutert kommer modell B kommer i tre varianter, to resultatbaserte (B1 og B2) og en der tiltakene blir belønnet direkte:

- B 1. Et fast beløp per ny passasjer
- B 2. Et fast beløp per økt vogn eller rutekilometer
- B 3. Et variabelt beløp per ny passasjer avhengig av konkrete tiltak i byene (fortetting, framkommelighet, restriktive tiltak på bil)

Hovedprinsippene bak disse insentivmodellene er at de kan bidra til å inkludere flere aktører som gjennom sine beslutninger kan påvirke tilskuddsbehovet. Insentivene er ikke laget fordi lokale myndigheter ikke forstår at økt satsing på kollektivtransport er viktig, men fordi dagens finansieringsmodell ikke tar hensyn til disse sammenhengene. Som eksempel vil økte bom-satser eller køprising i de største byene føre til økt tilskuddsbehov som må dekkes av fylkeskommunen. Det har de siste årene vært en del diskusjoner mellom staten og byene om hvilke tiltak som bør iverksettes for å redusere biltrafikken, uten at dette er koplet mot fylkeskommunenes behov for å finansiere drift av kollektivtilbudet ved en slik endret virkemiddelbruk.

Insentivmodeller som løser opp disse finansielle barrierene lokalt vil også redusere behovet for statlig styring av virkemiddelbruken lokalt. Ved å innføre insentivmodeller som avhenger av

hvor mange passasjerer som reiser kollektivt vil det være lettere å inngå avtaler lokalt som både inkluderer arealplanlegging, restriksjoner på bilbruk og framkommelighet på vei.

I dette kapitlet diskuterer vi først en del overordnede forhold ved øremerking, for deretter å diskutere fordeler og ulemper med de ulike variantene av modell B.

Mulighetene for å drive langsiktig planlegging og produktutvikling avhenger av forutsigbar finansiering av kollektivtransporten. Samtidig er det viktig at byene gjør grundige analyser i forkant av hvilke tiltak som er mest effektive. Det er ikke mulig å eliminere den økonomiske risiko i denne planleggingen, men vi legger til grunn at den beste kompetansen på dette området er lokalt. Det betyr at det må være en god balanse mellom ansvar og økonomisk risiko i planleggingen av nye kollektivtilbud. En resultatavhengig finansiering innebærer at lokale myndigheter i større grad tar ansvar for resultatet av planleggingen, samtidig som utbetalingene per reise er forutsigbar og rettighetsbasert uavhengig av skiftende politiske ledelse. Det betyr at jo større økonomisk risiko og potensiell gevinst som ligger i finansieringsmodellen, jo mer grundig arbeid må det legges ned i forkant for å vurdere økonomien i de ulike kollektivsatsingene.

Kan øremerket tilskudd dekke et framtidig finansieringsbehov?

Avhengig av midler på statsbudsjettet kan det lages et øremerket tilskudd som helt eller delvis dekker finansieringsbehovet for kollektivtrafikken framover. Om tilskuddet helt eller delvis skal dekke finansieringsbehovet er avhengig av den samlede innretningen finansieringen. I alle variantene av modell B i kapittel fire er prinsippet at tilskuddet fra staten i gjennomsnitt ikke skal være fullfinansierende, og hvor den lokale finansieringsgraden avhenger av hvor mange passasjerer som reiser på bussen eller banen.

Imidlertid kan enkelttiltak, hvor for eksempel fortetting øker belegget eller framkommelighets-tiltak øker omløpshastigheten og passasjergrunnlaget, være tiltak som isolert sett er fullfinansierende innenfor en slik insentivmodell. Det betyr at en insentivmodell basert på passasjergrunnlag vil stimulere byene til å prioritere de mest kostnadseffektive tiltakene for å dekke transportveksten.

Et øremerket tilskudd basert på objektive kriterier er ikke egnet til å ta et trendbrudd

Som det framgikk av innspillsmøtet kan et trendbrudd ha en oppstartskostnad. Det kan derfor være behov for å se et slikt tilskudd i sammenheng med andre ordninger som kan bidra til å ta det løftet som er nødvendig for å lykkes med et skifte i transportmiddelfordelingen.

Belønningsmidlene kan være sentrale for å løfte kollektivtrafikken til et nytt nivå

Belønningsmidlene er forutsatt avviklet. Det bytillegget som er skissert kan komme til erstatning for dagens belønningsordning, men vil vesentlig skille seg fra belønningsordningen ved at den IKKE er avgrenset i tid (belønningsordningen er per i dag fireårige avtaler) og IKKE søknadsbasert – men rettighetsbasert. En rettighetsbasert modell innebærer at tilskuddene beregnes ut fra bestemte kriterier, som er uendret over tid, og som er uavhengig av om andre byer også har rett på økte tilskudd (budsjetterrammer). Staten kan lage prognoser for forventet utbetaling innenfor disse kriteriene. Imidlertid kan ikke staten redusere utbetalingene innenfor

ordningen. Dette fører til at ordningen blir forutsigbar for fylkene og kan danne grunnlag for deres planer og prognoser i byene.

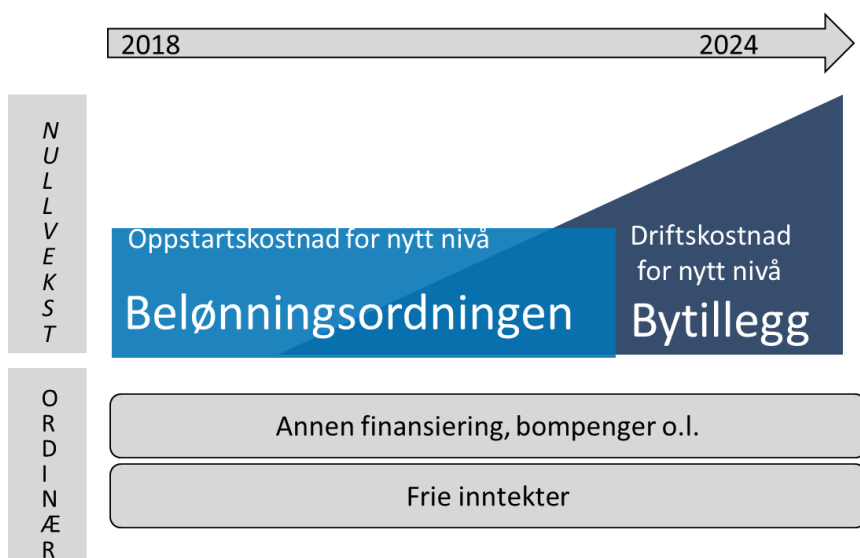
Vi mener at belønningsordningen er egnet til å ta denne oppstartskostnaden.

Belønningsordningen er egnet fordi:

- Formålet vil være i tråd med innretningen.
- Midlene skal bidra til et løft. En tidsavgrenset ordning som belønningsordningen er derfor egnet.

Konsekvensen av dette er at belønningsmidlene i den siste perioden det er lagt opp til fram mot 2024 i stor grad bør brukes til drift. Det har hittil vært begrensninger på bruk av belønningsmidler til drift av kollektivtransport fordi midlene er midlertidige. Dersom de finansierer oppstartskostnaden ved drift på et nytt nivå vil bruk av belønningsmidlene til drift være en investering i å nå nullvekstmålet.

Figur 5.1 illustrerer hvordan drift av kollektivtrafikken samlet kan finansieres framover. Figuren illustrerer hvordan belønningsmidlene kan være de midlene som bidrar til et løft opp til et nytt nivå og hvordan bytillegget kan ivareta drift på den nye nivået. Det er lagt opp til at bytillegget vil være på et langt høyere nivå enn dagens belønningsordning. Fylkeskommunes frie inntekter vil fortsatt ligge til grunn, det samme vil andre midler som bompengainntekter gjøre.



Figur 5.1 Hvordan belønningsordningen og et bytillegg kan fungere sammen

Kan øremerkede tilskudd inkluderes i dagens finansieringsordninger?

Som det kom fram i kapittel to så er finansiering gjennom skatteinntekter og rammetilskudd hovedmodellen for finansiering av kommuner og fylkeskommuner. Øremerkede tilskudd kan benyttes når det er et nasjonalt mål å bygge opp en tjeneste som har lav dekningsgrad på landsbasis, når det kan være formålstjenlig å etablere øremerkede tilskudd til kommunene for å stimulere utbyggingen av tjenesten og/eller når staten vil finansiere tjenester i avgrensede

geografiske områder eller grupper av innbyggere. Begge begrunnelsene over kan sies å sammenfalle med satsningen på kollektivtransport og behovet for å nå nullvekstmålet. Øremerkede ordninger kan virke i en kombinasjon med andre finansieringskilder herunder det generelle rammetilskuddet og midler fra brukerbetaling, jf. figur 5.1.

Øremerking er egnet som styringsvirkemiddel

Øremerkede ordninger er hensiktsmessige dersom staten ønsker å påvirke fylkeskommunenes prioriteringer og sikre at økte ressurser blir benyttet til kollektivtransport. Et annet kjennetegn ved øremerkede tilskudd er at departementet kan benytte resultatbaserte kriterier for fordelingen av midlene slik belønningsordningen i dag er et eksempel på. De ulike variantene av modell B vil utgjøre ulike mulige styringsmekanismer.

Er øremerket tilskuddet enkelt og oversiktlig og administrere?

Generelt er øremerkede tilskudd mer krevende å administrere og følge opp enn rammetilskuddet. Øremerkede tilskudd krever særskilt rapportering og oppfølging utover rammetilskuddets ordinære systemer. Imidlertid vil kriterier som er enkle og transparente redusere administrative omkostninger.

For å være hensiktsmessig må tilskuddet være rettighetsbasert og tidsavgrenset med forutsigbare kriterier

Som vi så i kapittel fire kan øremerkede tilskudd innrettes på mange ulike måter. Det må legges opp til en innretning som er enkel og kostnadseffektiv. For at tilskuddet skal være forutsigbart og langsiktig må tilskuddet være rettighetsbasert, tidsavgrenset og med forutsigbare kriterier.

Tabell 5.1 viser de to finansieringsalternativene sett i sammenheng. Det er mulig å øke finansieringen både via rammetilskuddet, med en særskilt fordeling, og som et øremerket tilskudd. Begge tilskuddene vil kunne inkluderes i dagens ordninger og begge kan være enkle og oversiktlige og administrere. Forskjellen mellom de to finansieringsmåtene er at et øremerket tilskudd kan sikre en mer kostnadseffektive transportløsninger. Rammetilskuddet er ikke egnet i så måte.

Tabell 5.1 Oppsummering rammetilskudd og øremerket tilskudd

	Kan tilskuddet dekke et framtidig finansieringsbehov	Kan tilskuddet inkluderes i dagens finansieringsordninger?	Sikre mer kostnadseffektive transportløsninger?	Enkelt og oversiktlig og administrere?
Rammetilskudd	Gitt særskilt fordeling /ny post	Ja, som et tillegg til det ordinære	Ikke et statlig styringsvirkemiddel	Ja
Øremerket tilskudd	Ja	Ja, i kombinasjon med det ordinære rammetilskuddet	Ja	Ja, med det foreslåtte opplegget

5.3 Passasjertilskudd er den insentivmodellen som er best egnet

På innspillsmøtet ble de ulike insentivmodellene drøftet, andre fordeler og ulemper med modellene framkommer av diskusjonen i kapittel fire og løftes fram igjen her.

Modell B1: Et fast tilskudd per ny passasjer

Sammenlignet med modell A, å gi tilskudd per ny innbygger, gir dette insentivet premiering av oppnådde resultater og er dermed direkte koblet til nullvekstmålet.

Fylkeskommunene oppfatter det slik at den største utfordringen i dag er at kommunene ikke tar tilstrekkelig hensyn til kollektivtrafikk i planleggingen. Det er konkrete utfordringer i og med at tilbudet ikke bare utformes etter hva som er markedsmessig fornuftig, men også ut fra ulike lokale kompromisser. Kommunens politikk er den største risikoen for fylkeskommunene i arbeidet med å oppnå nullvekstmålet. På den annen side ble det hevdet at samarbeid med Statens vegvesen og tilrettelegging for kollektivtrafikk på riksveg er en vel så stor utfordring.

Innspillet fra møtet var at denne innretningen treffer bredt og har i seg insitamenter som virker. Tilskudd per passasjer gir et høyt fokus på markedsutviklingen. Økt tilskudd per passasjer vil derfor gi et økt grunnlag for å samarbeide med kommunen. Tilskuddet gir også bedre forutsetninger for samarbeid med Statens vegvesen, særlig når det gjelder tiltak med økt framkommelighet og knutepunktsutvikling som kan effektivisere rutetilbudet.

Ordningen oppfattes ikke direkte som statlig styring ettersom det avgjøres lokalt hvilke tiltak som skal gjennomføres for å få flere passasjerer.

Geografiske variasjoner i hvor mye en ny passasjer koster kan være en utfordring med modellen. Denne utfordringen vil vi finne igjen i alle de mulige innretningene av en tilskuddsordning, uavhengig om den er insentivbasert eller ikke.

Den største utfordringen med denne modellen er å finne fornuftige måleparametere for passasjerutviklingen. Det er mange ulike systemer i byområdene, både tellinger, basert på billettstatistikk og nye automatiserte passasjertellinger for påstigende passasjerer. Det er mulig å etablere en god indikator på passasjerutviklingen i de største byene basert på en kombinasjon av denne passasjerstatistikken og de reisevaneundersøkelsene som skal etableres i forbindelse med bymiljøavtalene. Samtidig bør denne statistikken være et glidende snitt av de siste 3-5 år for å unngå tilfeldige svingninger fra år til år. En slik statistikk vil gi robuste og gode indikatorer for å kunne utbetale passasjeravhengige tilskudd.

Dersom reiser måles per delreise kan det gi insentiv til å dele opp reisene i større grad. Samtidig vil bytte i seg selv være så stor ulempe at det også kan redusere totalt antall passasjerer.

Dersom en velger denne modellen er det behov for å jobbe mer med å konkret utforme innretningen av modellen. Spesielt hvor stort tilskuddet skal være per passasjer og hvordan passasjerer skal måles.

Modell B2: Et fast beløp per vognkilometer for kollektivtransport i rute

Det kom fram i innspillsmøtet at dette er et måleparameter det er mulig å påvirke uten at det gir resultat, ved å gjøre om vognkm til rutekm. Hvis ruteproduksjon skal benyttes i insentivmodellen bør det derfor være vognkm som benyttes.

Fordeler med modellen som framkom under møtet er at modellen vil skape sikkerhet for at man leverer et tilbud. Modellen er mer forutsigbar i planleggingen enn et tilskudd per passasjer. Et innspill var at modellen kan bidra til for stort fokus på flatedekning, hvis den var fullkostnadsdekkende.

Geografiske variasjoner i kostnader vil være en utfordring også med denne modellen. Modellen vil være enklere å måle enn tilskudd per passasjer, men som det framgår over mener fylkene at de aktuelle parameterne vil kunne manipuleres.

Dersom en velger modellen er det behov for å jobbe mer med å konkret utforme innretningen av modellen. Spesielt hvor stort tilskuddet skal være per vognkilometer slik at det er et hensiktsmessig krav til belegg i insentivmodellen. I våre analyser har vi sett på et nivå på tilskudd per vognkm som tilsvarer et belegg på mellom 10 og 14 passasjerer per buss før det er kostnadsdekkende.

Modell B3: Premiering av tiltak

Det framkom under møtet at dette er en modell som er godt egnet for samhandling med andre aktører. Modellen er også konkret i forhold til hva som skal gjøres. Samtidig oppfatter fylkeskommunene at den gir stor fleksibilitet - *en kan plukke tiltakene som gulerøtter*.

En sentral svakhet med modellen er at den er skjev på den måten at byområdene starter på ulikt nivå når det gjelder til hvilke tiltak som er gjennomført allerede. Modellen kan dermed oppleves som urettferdig i byområder der det allerede er gjort mye. Det er et spørsmål om en slik ordning skal være en kombinasjon av både tiltak som er iverksatt og planlegges. Som eksempel har Oslo høye bomsatser og lav parkeringsdekning i sentrum, som begge deler er viktige kriterier i en slik insentivmodell. Hvis insentivene utformes ut fra et felles basisnivå i alle byer vil de byene som har satset få et høyere insentivnivå i oppstartsfasen.

Modellen kan oppfattes som politisk vanskelig og være problematisk ved politiske skifter. Samtidig er modellen egnet til å skape politisk debatt. På innspillsmøtet var det noe uenighet om det vil slå ut positivt eller negativt. Samtidig ble det understreket at de politiske diskusjonene allerede går i dag i forbindelse med belønningsordningen og bymiljøavtalene. Det ble uttrykt et behov for å samordne disse diskusjonene.

Dersom denne modellen velges er det, som ved de andre modellene, behov for å jobbe mer konkret med utformingen av modellen. En del av kriteriene i denne insentivmodellen kan være uklare og må derfor defineres på en måte som er objektive og udiskutable for alle parter.

5.4 Koplingen til bymiljøavtaler, belønningsmidler og byutviklingsavtaler

Driftsmidlene til kollektivtransporten må ses i sammenheng med antatt transportvekst og hvor i byområdene transportveksten kommer. Ved siden forhold fylkeskommunene selv har ansvaret for (investeringer finansiert av fylkeskommunale midler, bompenger mv) vil behovet for driftsmidler måtte ses i lys av investeringene som gjøres i de kommende bymiljøavtalene og fylkeskommunen og kommunenes oppfølging av byutviklingsavtalene - arealplanleggingen

Bymiljøavtalene skal dekke investeringer, og i første omgang blant annet støtte fire store investeringsprosjekter i Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger. Innenfor den nåværende innretningen av avtalene er det ikke rom for å legge driftstilskudd inn i avtalene. Det innebærer at partene ved forhandlinger om bymiljøavtalene og senere tilpasninger/rulleringer av disse vil være et økt tilskuddsbehov som følger av investeringene gjort i disse avtalene. Bymiljøavtalene vil ikke dekke dette tilskuddsbehovet.

I anslag for økte driftsbehov vil også investeringer finansiert av bompengepakker og fylkeskommunenes frie inntekter inngå.

I den nylig inngåtte Bymiljøavtalen i Trondheim er det gjort enkelte vurderinger knyttet til drift. Av avtalen framgår det at det er et økt finansieringsbehov til drift som skyldes investeringen i superbuss – og nullvekstmålet.

Figur 5.2 Nylig inngått bymiljøavtale i Trondheim

Konseptet med Superbuss skal sammen med satsing på annen kollektivtrafikk, sykling og gåing bidra til å nå nullvekstmålet. Ved innføring av Superbusskonseptet øker trolig kostnadene til drift av kollektivtransporten. Trondheim kommune og Sør-Trøndelag fylkeskommune forutsetter at staten jobber for at Trondheim skal få dekket en større del av driftskostnadene til kollektivtransport enn de gjør i dag, for eksempel gjennom belønningsordningen eller over rammetilskuddet til fylkeskommunen.

Det er Sør-Trøndelag fylkeskommune som har ansvaret for drift av kollektivtransport. Inntil det er avklart hvordan merkostnader til driften av tiltak for å nå nullvekstmålet skal finansieres vil Trondheim kommune, Sør-Trøndelag fylkeskommune og staten via Miljøpakkesamarbeidet, ta ansvar for eventuelle økte omforente driftskostnader som ikke finansieres gjennom belønningsordningen eller over fylkeskommunens rammetilskudd.

Bymiljøavtalene skal følges opp med byutviklingsavtaler. Byutviklingsavtalene er ikke innrettet for å gi tilskudd fra staten. Det skyldes at det er lagt opp til at det er fylkeskommunene som er prosesseiere og at avtalene skal følge opp arealdelen av bymiljøavtalene gjennom handlingsprogrammet til de regionale areal- og transportplanene. Gjennom dette kan avtalene påvirke finansieringsbehovet, jamfør effekten av fortettingstiltak.

En sentral diskusjon i forbindelse med byutviklingsavtalene er hva som kan være aktuelle statlige bidrag. Gitt nullvekstmålet bør deler av svaret være en klar kobling til kollektivtrafikken:

- Bidra med ruteopplegg i rollen som forvalter av kollektivtrafikk på jernbane
- Bidra med midler gjennom tilskudd/bymiljøavtalene til at tilbudet til kollektivreisende, gående og syklende kan forbedres i takt med fortettingen.

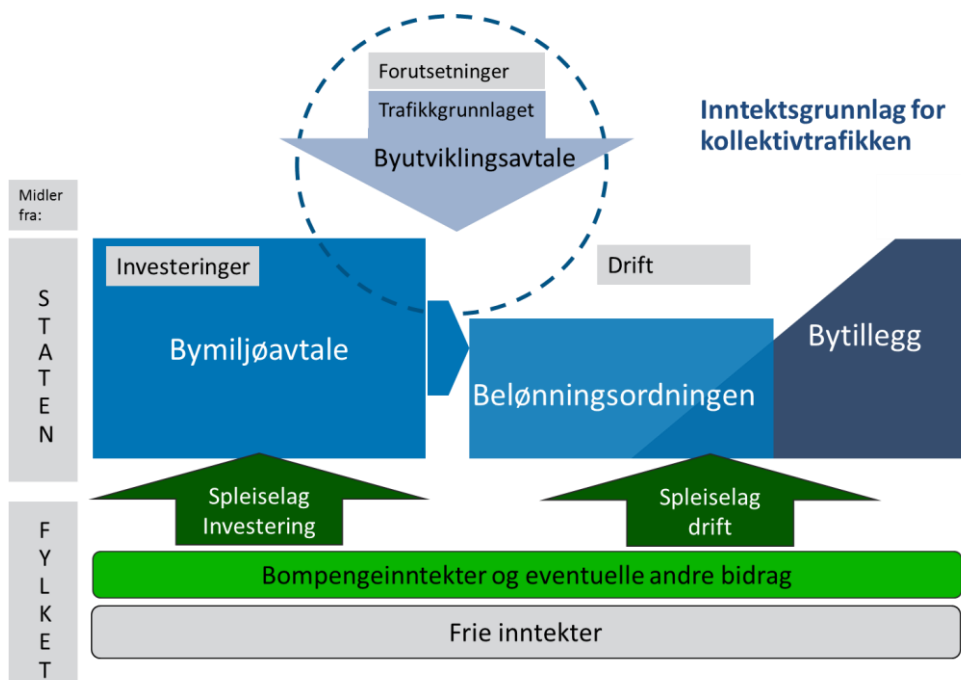
Bytillegget kan være midler som kan bidra til at tilbudet til kollektivreisene forbedres i takt med fortettingen. Ettersom det er fylkeskommunen som har forvaltningsansvaret for kollektivtrafikken vil bytillegget gi fylkeskommunene handlingsrom til å kunne inngå konkrete avtaler med kommunene om fortetting, bilrestriktive tiltak og ruteopplegg. Koblingen til markedsgrunnlaget for kollektivtrafikken vil for et tilskudd basert på passasjerinsentiver være ganske direkte.

Figur 5.3 gir en samlet framstilling av investeringer og drift av kollektivtrafikk framover – gitt anbefalingen om bytillegg. Figuren viser hvordan bytillegget og driften av kollektivtrafikk henger sammen med midler brukt på investeringer og byutviklingsavtaler:

- Investeringer i ny infrastruktur vil gi nye passasjerer, det vil premieres med økt tilskudd gjennom bytillegget (gitt at dette er passasjeravhengig).
- Gjennom byutviklingsavtalene vil passasjergrunnlaget påvirkes direkte med konkrete avtaler om fortetting og parkering. Gitt at veksten er begrenset må disse avtalene også inkludere hvor det ikke skal bygges som en del av fortettingsstrategien.
- Figuren illustrer også hvordan bytillegget kan ta over for belønningsordningen som over tid fases ut.

Midlene som brukes på kollektivtransport framover vil i hovedsak komme fra det offentlige, selv om ulike midler fra private også kan bidra, som gjennom bompengainntekter. Figuren illustrerer hvordan staten og fylkeskommunen har et felles ansvar for finansiering av kollektivtrafikken framover. Et spleiselag mellom disse to forvaltningsaktørene vil være sentrale elementer både for investeringer og drift.

- For investeringer ligger bymiljøavtalene til grunn for spleiselaget.
- For drift er ikke det foreslåtte bytillegget nok til å fullfinansiere et økt driftsopplegg, og spleiselaget må bestå i midler fra byområdene blant annet gjennom bruk av bompenge og billettinntekter. Størrelsen på spleiselaget, eller de totale kostnadene vil være avhengig av virkemiddelbruken.



Figur 5.3 Samlet finansiering av kollektivtransporten framover.

En av de store utfordringene ved dagens bymiljøavtaler er at den i stor grad er investeringsbasert og koplet mot dagens bypakker. Dette setter fylkeskommunen litt på sidelinjen, til tross for at den har hovedansvaret for lokal kollektivtransport. Samtidig kan belønningsordningen og til en viss grad bypakkene, benyttes til drift av kollektivtransport, men under forutsetning av at denne driften kan finansieres lokalt etter at disse ordningene er avsluttet. Her vil en passasjeravhengig finansiering kunne avløse de andre finansieringsordningene så lenge byene lykkes i å endre transportmiddelfordelingen i byene. Samtidig er nullvekstmålet i biltrafikken og en kraftig vekst i kollektivtrafikken en forutsetning for både bymiljøavtalene og belønningsordningen. Finansieringsmodellen har derfor en god mulighet til å overta «stafettspinnen» for disse ordningene.

Det skyldes at fylkeskommunen får større økonomisk handlingsrom ved et passasjeravhengig tilskudd på to sentrale områder:

1. Det gir større muligheter til å utvikle et effektivt driftsopplegg i tilknytning til de investeringer som planlegges innenfor bymiljøavtalene, og fylkeskommunen vil være en mer sentral avtalepart fordi de økonomiske rammene til drift vil økes betydelig i perioden.
2. Det gir større mulighet til å utvikle forpliktene byutviklingsavtaler mellom lokale aktører for å bedre rammebetingelsene for en mer miljøvennlig transportutvikling. En passasjeravhengig finansieringsmodell gir fylkeskommunen muligheter for å etablere konkrete avtaler om sammenhengen mellom fortetting/trafikkgrunnlag og rutetilbud, eller framkommelighet og rutetilbud.

5.5 Fylkeskommunal delfinansiering av økt driftsbehov – spleiselag?

I forslaget er det lagt til grunn at frie inntekter skal finansiere utgiftsbehovet som følger av befolkningsveksten i byområdene. I tillegg vil bytillegget kunne finansiere tilskuddsbehovet for kollektivtransporten hvis byene skal nå målsettingen om nullvekst i biltrafikken.

Det er imidlertid et spørsmål om det skal stilles krav til fylkeskommunal medfinansiering av drift for å utløse bytilskuddet. Mange øremerkede ordninger har krav til medfinansiering. Krav om medfinansiering kan gi insentiver til effektiv ressursbruk lokalt og bidrar dermed til å begrense kostnadsveksten i kommunesektoren. Krav om medfinansiering kan imidlertid bidra til å forsterke inntektsforskjellene mellom fylkeskommuner fordi fylkeskommuner med høye inntekter har større evne til medfinansiering. Disse fylkeskommunene kan dermed motta større øremerkede tilskudd.

En ny finansieringsordning for byene vil komme i tillegg til frie inntekter. Hensikten vil være å dekke det økte tilskuddsbehovet for å nå nullvekstmålet. I de insentivmodellene som er foreslått i dette prosjektet vil det være en viss grad av lokal medfinansiering eller spleiselag. Hvor stor denne medfinansiering er vil være avhengig av hvor stort belegget er om bord på kollektivtransporten og hvor kostnadseffektive kollektivtiltak som iverksettes lokalt. Samlet sikrer det en viss grad av medfinansiering, effektiv ressursallokering og stimulans for byene til å utvikle kostnadseffektive løsninger.

Bytillegget vil derfor suppleres med et spleiselag mellom lokale aktører/finansieringskilder og staten, og som øremerkes til drift av kollektivtransporten. Slike finansieringskilder kan være:

- Fylkeskommunens frie midler.
- Omdisponering av budsjetttrammene for bypakken.
- Økte bompengainntekter.
- Økte takster for kollektivtransporten.
- Medfinansiering fra bedrifter til rutetilbud for arbeidsreiser.

Et spleiselag kommer derfor som et tillegg til insentivordningen, og er primært av interesse hvis de statlige rammene ikke er store nok. Det betyr at insentivmodellen skal være rettighetsbasert og forutsigbar, uavhengig av andre lokale finansieringskilder.

Vi har ikke tatt stilling til fordelingsnøkkelen for et slikt spleiselag, men 50/50-fordeling kan være et alternativ som kan utløse en del lokal finansiering. Ettersom det totale finansieringsbehovet avgjøres av virkemiddelbruken kan ikke andelene fastsettes eksakt. Det er likevel behov for å utrede dette nivået nærmere. Hovedpoenget er at staten ikke skal legge føringer på hva slags lokal finansiering som skal inngå, men legge til rette for en mulig omdisponering av lokale finansieringskilder.

Som eksempel har det i den siste tiden vært en diskusjon om dagens bypakker må revideres i tråd med den nye nullvekstmålet og om bomtakstene bør økes. Det kan være gode faglige grunner for begge deler, og ifølge våre analyser vil det gi muligheter for en mer kostnadseffektiv kollektivsatsing. Med en slik mulighet til å finansiere økt kollektivsatsing

gjennom et spleiselag vil det gi mulighet for en mer balansert finansiering mellom staten og lokale myndigheter uten at staten legger seg opp i lokale prioriteringer.

I innspillsmøtet kom det fram noen overordnede innspill knyttet til spleiselag. For det første må beløpene være så store at det monner fra begge parter. Staten må for eksempel matche det som fylkeskommunen legger i potten sammen med billettinntektene. Samtidig må ikke spleiselaget være avtalebasert, men enkelt. Det siste er i tråd med bytillegget slik det er foreslått her.

6 Referanser

- Bekken, Jon-Terje. 2004. *FINMOD – en aggregert kostnadsmodell for norsk kollektivtransport TØI-rapport 734/2004.*
- Folkestad, Bjarte, og Tord Skogedal Lindén. 2014. *Offentlig–privat samarbeid i kommuner Modeller og erfaringer.* Stein Rokkan senter for flerfaglige samfunnsstudier, Uni Rearch.
https://www.regjeringen.no/contentassets/f271f49b9fbd42eeaf52441fd8d97908/ops_kommuner_rokkansenteret.pdf.
- Meld. St. 26 (2012-2013). *Nasjonal Transportplan 2014-2023 - et løft for miljøvennlig transport.* Samferdselsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/nb/aktuelt/nasjonal-transportplan-2014-2023--et-lo/id722910/>.
- Kjørstad, Katrine N, Ingunn Opheim Ellis, Mads Berg, Mari Betanzo og Bård Norheim. 2014. *Nullvekstmålet. Hvordan kan den forventede transportveksten fordeles mellom kollektivtransport, sykkel og gange.* UA-rapport 50/2014
- Norheim, Bård og Alberte Ruud, 2007. *Kollektivtransport. Utfordringer, muligheter og løsninger for byområder.* Statens Vegvesen/UA - Rapport desember 2007
- Norheim, Bård og Tormod Wergeland Haug, 2011. *Kollektivtrafikk, veiutbygging eller kaos?* UA-rapport 23/2011.
- Olsen, Silvia J. Knut Sandberg Eriksen, Nils Fearnley, Frode Longva. 2011. *Kollektivtransport og kostnader.* TØI rapport 1176/2011. <https://www.toi.no/publikasjoner/kollektivtransport-og-kostnader-article30673-8.html>.
- Oslo kommune. 2016. *Byrådets budsjettforslag 2016 og økonomiplan 2016-2019 - Budsjett, regnskap og rapportering - Oslo kommune, del 2. 4.2.7 Fondsutvikling – bykassen. Åpnet januar 15.*
<https://www.oslo.kommune.no/politikk-og-administrasjon/politikk/budsjett-regnskap-og-rapportering/byradets-budsjettforslag-2016-og-okonomiplan-2016-2019/>.
- Meld. St. 25 (2014–2015) *På rett vei. Reformen i veisektoren.* Samferdselsdepartementet.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/fa9a90ec1eda4c6a9215b6c803f88f8f/no/pdfs/stm201420150025000dddpdfs.pdf>.
- Ot.prp. nr. 15 (2007-2008) *Om lov om endring i veglov 21. juni 1963 nr . 23.* Samferdselsdepartementet.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/527ab1e419f8430a9eb3f79b27a071ac/nn-no/pdfs/otp200720080015000dddpdfs.pdf>.
- Prop. 95 S (2013–2014). *Kommuneproposisjonen 2015*
- Prop 1 S (2015-2016). *Statsbudsjettet 2016 for Kommunal- og moderniseringsdepartementet*
- Prop 1 S (2015-2016). *Statsbudsjettet 2016 for Samferdselsdepartementet*
- Prop. 113 S (2011-2012) *Innkrevjing av lokalt finansieringstilskott på omsetnad av drivstoff i Tromsø og ein del andre saker på Samferdseldepartementet sitt område.*
- Prop. 172 S (2012-2013) *Finansiering av Miljøpakke Trondheim trinn 2*
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet: *Veileder: Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner*

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. *Beregningsteknisk dokumentasjon til Prop. 1 S (2015–2016). «Grønt hefte».*

Samferdselsdepartementet. 2013. *Belønningsordningen for bedre kollektivtransport og mindre bilbruk i byområdene.* Samferdselsdepartementet, retningslinjer.

https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/sd/retningslinjer_2013.pdf.

Samferdselsdepartementet. 2015. *Virkemidler for lokal luftkvalitet*, brev av desember 22. 15/576-.

https://www.regjeringen.no/contentassets/db8752be6b1347ff98b8ee30b464d262/brev_virkemidler_luftkvalitet_2015.pdf.

Statens vegvesen, Region nord (2010). *Vegvalg Tromsø. Konseptvalgutredning for transportsystemet i Tromsø.* Oktober 2010.

Statens vegvesen. 2015. *Indikatorer for arealbruk og parkering for oppfølging av bymiljøavtaler - høring.*

Statens vegvesen. [http://www.ntp.dep.no/Nasjonale+transportplaner/2018-](http://www.ntp.dep.no/Nasjonale+transportplaner/2018-2027/Bymilj%C3%B8avtaler/)

[2027/Bymilj%C3%B8avtaler/attachment/816511/binary/1021654?ts=14c0db1bf98](http://www.ntp.dep.no/Nasjonale+transportplaner/2018-2027/Bymilj%C3%B8avtaler/attachment/816511/binary/1021654?ts=14c0db1bf98).

St.meld. nr. 15 (2004-2005) *Om konkurransepolitikken.* Moderniseringsdepartementet.

<https://www.regjeringen.no/contentassets/3ed57b393a1f4dba974bf935de00faed/no/pdfs/stm200420050015000dddpdfs.pdf>.

SOU 2016:3. 2016. *Delrapport från Sverigeförhandlingen. Höghastighetsjärnvägens finansiering och kommersielle förutsättningar.* Statens offentliga utredningar, SOU 2016:3 Delrapport från

Sverigeförhandlingen. Stockholm. [http://media.sverigeforhandlingen.se/2016/01/SOU-](http://media.sverigeforhandlingen.se/2016/01/SOU-2016_03_webbpdf-160112-2.pdf)

[2016_03_webbpdf-160112-2.pdf](http://media.sverigeforhandlingen.se/2016/01/SOU-2016_03_webbpdf-160112-2.pdf).

Transportetatene. 2015a. *Utfordringer for framtidens transportsystem Hovedrapport fra analyse- og strategifasen.* Transportetatene: Kystverket, Statens vegvesen, Jernbaneverket og Avinor.

<http://www.ntp.dep.no/Nasjonale+Transportplaner/2018-2027/Utredninger+og+grunnlagsmateriale>.

Transportetatene. 2015b. *Miljøvennlige og tilgjengelige byområder. Planfase. Hovednotat 2. november*

2015. Transportetatene. [http://www.ntp.dep.no/Nasjonale+transportplaner/2018-](http://www.ntp.dep.no/Nasjonale+transportplaner/2018-2029/)

[2029/attachment/1069002/binary/1068380?ts=150c842abc0](http://www.ntp.dep.no/Nasjonale+transportplaner/2018-2029/attachment/1069002/binary/1068380?ts=150c842abc0).

Østlandssamarbeidet 2012. *Nasjonalt løft for kollektivtransporten*

Lover og forskrifter:

Forskrift om kjøprising - Lovdata. 2011. Bd. I 2011 hefte 9.

<https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2011-10-25-1044?q=Vegprising>.

Vegloven - § 27. Bompenger. Endra med lover 10 juni 1988 nr. 47, 17 des 1993 nr. 129, 1 mars 1996 nr. 11 (ikr. 1 juli 1996), 4 apr 2008 nr. 8 (ikr. 4 apr 2008, etter res. 4 apr 2008 nr. 318), 22 juni 2012 nr. 59.

Vegtrafikkloven § 7a. Vegprising. Tilføyd ved lov 15 juni 2001 nr. 86 (ikr. 24 okt 2011 iflg. res. 21 okt 2011 nr. 1040).

Urbanet Analyse
EIET AV ASPLAN VIAK

Urbanet Analyse AS
Kongens gate 1,
0153 Oslo.

Tlf: [+47] 96 200 700
urbanet@urbanet.no

