

SamferdselsLøftet - kortversjon

Næringslivets transportplan 2014-2023



SamferdselsLøftet

Kortversjon

Formålet med SamferdselsLøftet er todelt:

1. Å øke kunnskapen om sammenhengen mellom transport og næringslivets konkurranseevne.
2. Å påvirke myndighetene til å skape samferdselspolitiske rammebetingelser som bidrar til vekst og verdiskaping i næringslivet over hele landet.

NHO foreslår en samferdselsstrategi hvor:

- Dagens investeringsnivå til riksvei og jernbane forseres fra 35 til 20 år.
- De tyngste løftene gjøres fortrinnsvis tidlig i 20-årsperioden.

Det viktigste med SamferdselsLøftet er rask og effektiv utbygging av det nasjonale samferdselsnettet og er først og fremst NHOs innspill til Nasjonal transportplan (NTP) for 2014–2023.

NHO mener en samferdselsstrategi for Norge må ha som mål å løse følgende hovedutfordringer som transportsektoren står overfor:

- Kapasitetsutfordringer i byområder, forsterket av flyttestrømmer og befolkningsvekst.
- Utvikling av konkurransedyktige regioner.
- Reduksjon av transportsektorens bidrag til lokale og globale miljøproblemer.
- Reduksjon av avstandskostnader for næringslivet i alle landsdeler.
- Reduksjon i trafikkulykker.

1. Regionaliser samferdselspolitikken

Norge har i dag Europas sterkeste regionaliseringstendens. Denne tendensen, med en konsentrasjon av befolkningen i og rundt byer og regionale vekstsentra, har sammenheng med blant annet den generelle økonomiske utviklingen og strukturendringer i næringslivet. I tillegg er dynamikken i arbeidsmarked slik at både arbeidstaker og arbeidsgiver trekkes mot byregionene. De store flyttestrømmene til byområder og regionale vekstsentra, jf. figur 1, gir en sterk trafikkvekst. Uten omfattende tiltak vil dette skape store fremkommelighetsproblemer i disse områdene. Dette vil få konsekvenser for hele landet. Regionaliseringstrenden krever en kraftig omlegging av dagens samferdselspolitikk og de prioriteringene som gjøres i NTP, med en tøffere prioritering av de mest lønn-

somme prosjektene. NHO tar til orde for en regionalisering av samferdselspolitikken som tar hensyn til den klare utviklingstendensen.

NHO foreslår:

- Prioritering av infrastrukturutbygging som utvider bo- og arbeidsmarkedsregionene rundt by og vekstsentra.
- Prioritering av samferdselsprosjekter i transportkorridorene som binder landsdelene sammen.

Gjennomsnittlig befolkningsendring per år og folketall i kommuner 2006-2011

Gjennomsnittlig befolkningsøkning per år og folketall i kommuner 2006-2011

- Over landsgjennomsnittet
- Under landsgjennomsnittet

Landsgjennomsnitt: 1,16%

Størrelsen på sirklene viser befolkningsstørrelsen i kommunen.

FIGUR 1

Kilde: Statistisk sentralbyrå
Kartgrunnlag: Statens kartverk

2. Forbedre og effektiviser planverktøyet

NTP er det sentrale styringsdokumentet for myndighetene på samferdsel. Skal NTP fungere, må det være sammenheng mellom målene i planen og politikernes vilje til å følge den opp i de årlige budsjettene. For NTP 2010–2019 har regjeringen så langt vist god vilje til å følge opp de overordnede økonomiske rammene, men liten evne til effektiv gjennomføring av nye investeringsprosjekter. NHO har dokumentert store forsinkelser i viktige vei- og jernbaneprosjekter for næringslivet. På jernbanesiden er fem av de ni største investeringsprosjektene forsinket. Erfaringer viser også at prioriteringsrekkefølgen endres underveis i NTP-perioden. Dette svekker NTP som strategisk styringsdokument.

NHO foreslår:

- Utvikling av et langt enklere og mer effektivt planverktøy, enn det NTP representerer i dag.
- Tydeliggjøring av næringslivsdimensjonen i NTP og i større grad nyttiggjøring av næringslivets logistikkunnskaper.
- Økt vektlegging av tiltak som bidrar til vekst og verdiskaping i norsk næringsliv, og som ivaretar trafikksikkerheten og miljøet.

3. Øk investeringsnivået og forser gjennomføringstiden

I Nasjonal transportplan 2010–2019 skisseres et løft i investeringer i forhold til tidligere planperioder. Samtidig går det frem av budsjettene som inngår i planen at vedlikehold prioriteres foran investeringer, med den konsekvens dette får for fremdriften i viktige utbyggingsprosjekter. Godt vedlikehold av infrastrukturen har stor betydning for norske bedrifters konkurransevne. Det er i dag et betydelig vedlikeholdsetterslep. Dette etterslepet må innhentes. På samme tid frykter NHO at vedlikeholdsutfordringene får konsekvenser for den fremtidige utbyggingen av ny infrastruktur.

Det samlede investeringsbehovet i transportsektoren nærmer seg 1000 milliarder kroner i et 30-års perspektiv. En videreføring av dagens økonomiske rammer til samferdsel vil medføre en gjennomføringstid på 35 år for planlagte og ønskede investeringer i sektoren. NHO mener investeringstakten må trappes opp og planene forseres til 20 år, jf. tabell 1. Vi tar til orde for en investeringsramme til vei og jernbane på 355 milliarder kroner. Med utgangspunkt i perspektivmeldingen, bruk av oljepenger og fordeling mellom offentlige og private budsjetter har Vista Analyse AS gjort beregninger for NHO som viser at norsk økonomi kan tåle en slik investeringsramme. Utviklingen i anleggsbransjen tyder på at det er rom for en slik økning i investeringene.

NHO foreslår:

- Gjennomføring av transportetatens tiltak i stamnettutredningene de neste 20 år.
- Økning i investeringsrammen til 355 milliarder kroner (inkludert bompenger på 105 milliarder kroner) for planperioden.
- En dobling av den statlige innsatsen i byområdene i tillegg til kraftig økning av rammen til vei, jernbane og knutepunkt for gods, jf. tabell 2.

Ulike investeringsnivå og gjennomføringstid - NHOs anbefaling

| Rammer | Statlige midler til investering (2014-2023) | Samlede midler til investering, inkl. bompenger (2014-2023) | Gjennomføringstid |
|----------------------------|---|---|-------------------|
| Dagens ramme (planteknisk) | 140 mrd. kr | 215 mrd. kr | 35 år |
| Dagens ramme +45 % | 215 mrd. kr | 310 mrd. kr | 23 år |
| NHOs anbefaling | 250 mrd. kr | 355 mrd. kr | 20 år |

TABELL 1

Fordeling av økonomisk ramme fordelt på sektor, Statlig bidrag, millioner 2011-kroner

| Kategori | Dagens statlige andel | NHOs anbefaling til statlig andel |
|---------------------------|-----------------------|-----------------------------------|
| Byområder | 25 000 | 50 000 |
| Jernbane | 60 000 | 85 000 |
| Veisektoren i korridorene | 60 000 | 95 000 |
| Knutepunkt for gods | 15 000 | 20 000 |
| Sum | 160 000 | 250 000 |

TABELL 2

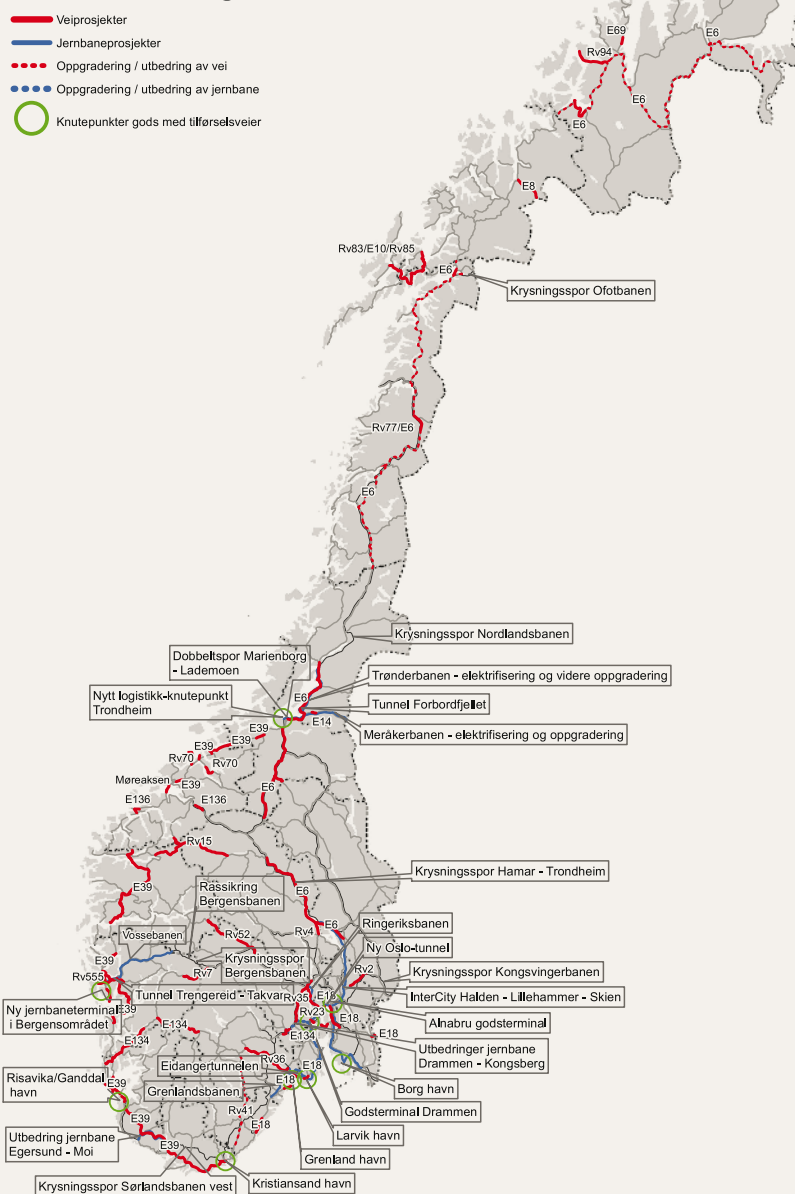
4. Konsentrer satsingen og prioriter tøffere

NHO mener prioriteringene i samferdselssektoren ikke reflekterer i tilstrekkelig grad de utfordringene vi står overfor. Midlene fordeles jevnt og klattvis utover hele landet uten en god nok vurdering av hvor nytten av investeringen er størst. I neste NTP må det prioriteres tøffere i forhold til hva det skal investeres i og hvor det skal utbygges.

NHO foreslår prioritering av:

- De mest lønnsomme samferdselsprosjektene.
- Prosjekter i byområder/regionale vekstsentra, langs nasjonale og internasjonale transportkorridorer, samt i kollektivtransporten, jf. figur 2.
- Jernbaneprosjekter som bidrar til å utvide bo- og arbeidsmarkedene, samt jernbaneprosjekter som bidrar til en mer effektiv og forutsigbar fremføring av gods i hele landet.
- Godsknutepunkter med tilknytningsveier, jernbane og farledere.
- Veiprojekter som gir bedre standard og redusert reisetid i transportkorridorene og som binder vekstsentra sammen.

NHOs anbefalinger NTP 2014-2023



FIGUR 2

5. Øk konkurransekraften for sjøtransporten

Kombinasjonen av befolkningsvekst, økonomisk vekst og et stadig mer globalisert marked, vil gi en tredobling av godsmengden frem mot 2040. Dette vil gi økte miljøutfordringer og fremkommelighetsproblemer gitt dagens transportmideldfordeling. Sjøtransporten kan spille en nøkkelrolle for å løse disse utfordringene. Tiltak må derfor identifiseres og iverksettes raskt. Sjøtransporten har i dag en stor markedsandel av bulktransport, men små andeler med containertransport. Årsakene til dette er blant annet omlastningskostnader, kystavgifter, havneavgifter og usikkerhet knyttet til punktlighet. I tillegg sliter sjøfarten med en skjev retningsbalanse og returlastproblematikk som gjør at den blir vesentlig dyrere enn veitransport. Avgiftssystemet i transportsektoren er også i sjøfartsnæringens disfavør hva gjelder næringsnøytralt og like konkurransevilkår. Det er nødvendig å trappe opp arbeidet for å få en større andel av containertransporten over på sjø og iverksette særskilte tiltak.

NHO foreslår:

- Effektivisering av havneterminalene, gjennom økte åpnings-tider, økt tilgjengelighet for mellomlagring, elektronisk samhandling i forsyningskjeden og økt multimodalitet, bedre retningsbalanse.
- Etablering av en overordnet masterplan for utbygging av de mest sentrale havnene til multimodale logistikknutepunkt.
- Bedring av infrastruktur gjennom utbygging av veier, jernbane og farleder til havnene.
- Redusering av avgifter og administrative byrder for sjøtransporten.
- Regionalisering av havnestrukturen med følgende inndeling:
 - Region Oslo innbefattet Østfold-Horten-Drammen
 - Region Larvik/Grenland-området
 - Region Sør med Kristiansand og sørlandshavnene
 - Region Vest med Bergen, Stavanger og Karmsund
 - Region Nordvestlandet med Sunnmøre innbefattet Romsdal
 - Region Midt-Norge med Trondheimsfjorden og eventuelt ut mot Hitra/Frøya
- Styrking av saksbehandlingskapasiteten og overføring av alt ansvar for næringstransport på sjø til Samferdselsdepartementet.

6. Utnytt ressursene mer effektivt

Utbygging av samferdselsprosjekter må skje på en så effektiv måte som mulig. Dagens system med oppstyking av prosjektene i mindre parseller, der utbyggingstempoet er avhengig av de årlige budsjettene, gir unødvendig lang gjennomføringstid. NHO mener det bør tas i bruk nye modeller som kan være med på å gi en mer rasjonell og kostnadseffektiv utbygging av viktige samferdselsprosjekter. Vi tar til orde for bruk av prosjektfinansiering som innebærer at prosjektene er fullfinansiert ved oppstart. Sparte investeringskostnader og tidligere realisering av nytt for utbyggingen av et prosjekt tilsvarende Vestfold vil

gi en samfunnsøkonomisk gevinst på mellom 2 og 4 milliarder kroner. For å få full effekt av prosjektfinansieringsmodellen bør den kombineres med totalentreprise i utbygging hvor entreprenørene tar totalansvaret for prosjektet etter at planprosessen er ferdigstilt. Dette gir full forutsigbarhet i forhold til kostnader og ferdigstilling, samt frigjøring av kapasitet i etatene til overordnet planlegging.

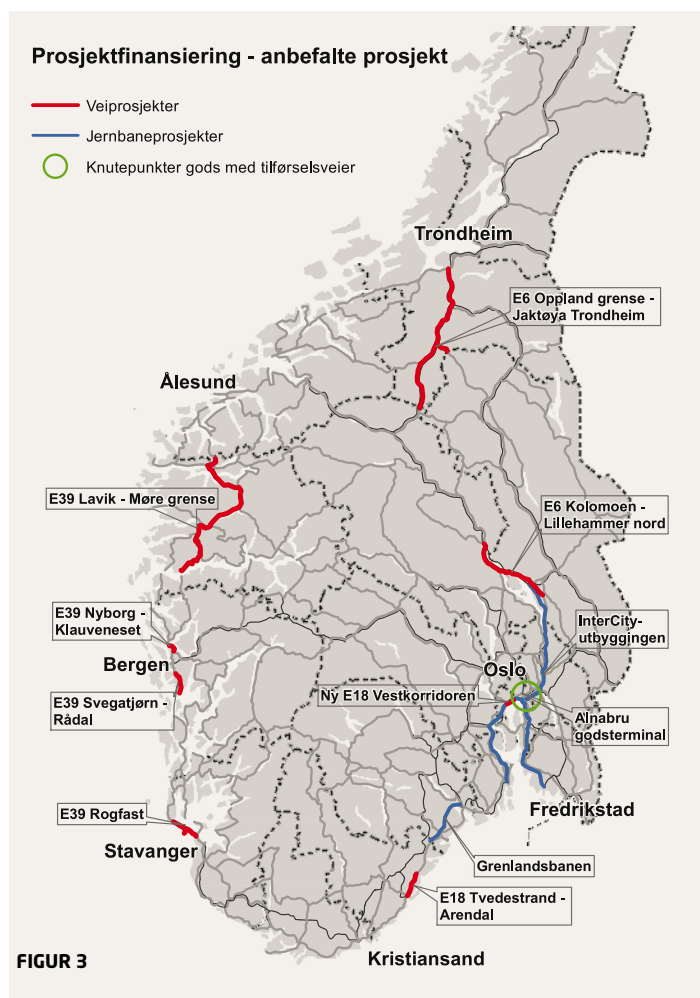
NHO foreslår:

- Økt bruk av finansieringsmodeller som flerårige budsjetteringer, OPS og statsgaranterte obligasjoner, samt gjennomføringsmodeller som totalentreprise.
- Etablering av statlige utbyggingselskaper som får ansvaret for store og kompliserte utbyggingsprosjekter. Utbygging av InterCity-triangelen bør organiseres med et statlig utbyggingselskap.
- At det settes av 10–15 milliarder kroner årlig som går til finansiering av utvalgte prosjekter som har (jf. figur 3):
 - Nasjonal betydning.
 - Mulighet for raskere gjennomføring ved prosjektfinansiering.
 - En viss størrelse.
 - Betydning for regional utvikling og som har nytte i form av reduksjon i transportkostnader, miljø- og ulykkeskostnader som egner seg til prosjektfinansiering.

Prosjektfinansiering gir gevinster. Beregninger viser at hvis prosjekt E39 Rogfast blir prosjektfinansiert kan dette gi en samfunnsøkonomisk gevinst i størrelsesorden 600-1600 millioner kroner sammenlignet med ordinær finansiering. For prosjektet E6 Kolomoen-Lillehammer viser beregninger en samfunnsøkonomisk gevinst i størrelsesorden 500-1400 millioner kroner. Hvis Vestfoldbanen blir prosjektfinansiert, kan dette gi en samfunnsøkonomisk gevinst i størrelsesorden 2100-3900 millioner kroner.

7. Styrke kollektivtransporten

Det vil i fremtiden bli en kraftig økning i antall mennesker som vil bo og arbeide i byområdene. Dette vil gi store utfordringer for transportsystemene og det må gjøres grep allerede i dag for å kunne møte disse. Det er nødvendig med en dobling av antall kollektivreiser innen 2030, for å hindre et sammenbrudd i transportsystemene rundt byområdene. En dobling vil kreve økte offentlige tilskudd. Beregninger Vista Analyse har utført for NHO viser at det er behov for driftsmidler til kollektivtransporten i Fremtidens byer (et samarbeidsprosjekt mellom de 13 største byene i Norge) på i størrelsesorden 2,5



Kilde: Statistisk sentralbyrå
Kartgrunnlag: Statens kartverk

milliarder kroner til 8,5 milliarder kroner per år. Det er behov for en nasjonal kollektivstrategi som møter denne utfordringen. En slik strategi bør inneholde:

- Langsiktig planlegging og tilrettelegging.
- Helhetlig virkemiddelbruk, dvs. at aktuelle virkemidler må ses i sammenheng.
- Tiltak for en enklere kollektivtransport.
- Tiltak som øker kompetansen i alle ledd.
- Tiltak som sikrer en best mulig utnyttelse av midlene.

For å lykkes er det avgjørende at alle sentrale aktører samarbeider. Staten må ha en sentral rolle i dette arbeidet. NHO mener det er behov for et bredt spekter av tiltak, både på kort og lang sikt.

NHO foreslår:

- Etabler en nasjonal kollektivtransportstrategi med mål om å fordoble antall kollektivreiser innen 2030.
- Dobling av den statlig andelen i bypakkene.
- Legge ansvaret for lokal og regional kollektivtrafikk til et regionalt nivå.

- Sikre forutsigbare rammebetingelser for kollektivtransporten.
- Direkte statlig tilskudd til kollektivtrafikken, som tillegg til dagens rammetilskudd.
- Konkurransen om togsporet.
- Ta i bruk mer markedsrettede kontrakter – trafikkelskaper får større medansvar for ruteplanlegging, markedsføring og lignende. Dette gir trafikkelskapene incentiver til å fokusere mer på markedet og hvordan tiltrekke seg nye kunder.
- Konsentrere boliger og arbeidsplasser rundt kollektivknutepunkter. Dette kan påvirke etterspørsel på lang sikt.
- Ta i bruk køprising, i kombinasjon med styrking av kollektivtrafikken. Dette kan påvirke etterspørselen på kort sikt.

8. Tilrettelegg for en bærekraftig luftfart

Luftfarten er et sentralt virkemiddel for å redusere avstandsulempen i Norge. I et bærekraftsperspektiv er det viktig å satse på et rutetilbud som optimaliseres ut fra dagens flyplassstruktur. Behov for flest mulig direkte ruter må balanseres mot etterspørsel og mot behovet for å opprettholde funksjonelle navn i fly, og økonomisk lønnsomme regionale flyplasser. Dette krever langt bedre rammevilkår for næringen. Dagens kryss-subsidiering av regionale og mellomstore flyplasser bidrar til å skjule kostnadene ved dagens luftfartsstruktur. Finansierings-systemet gir ingen incentiver til å se investeringer i luftfarten i sammenheng med utbygging av annen infrastruktur. Dette gir et samfunnsøkonomisk tap på 1 til 4 milliarder kroner. Det er også behov for raskere og mer smidig gjennomgangstrafikk/transfer på flyreiser i Norge. Turister som skal til Tromsø og videre med Hurtigruten må for eksempel i dag sjekke bagasjen ut og inn på OSL, deretter ut igjen i Tromsø for videre transport. Dette har en samfunnsøkonomisk kostnad på opp mot 170 millioner kroner per år.

NHO foreslår:

- Generell forbedring av rammevilkår gjennom lavere luftfartsavgifter og redusert utbytte fra Avinor.
- Fastsett luftfartsavgiftene med utgangspunkt i de marginale kostnadene ved å fremskaffe tjenestene, tilsvarende som for jernbanen.
- At endring i dagens flyplassstruktur vurderes og samfunnsøkonomiske kriterier bør legges til grunn når nye flyplassprosjekter og oppgradering av regionale lufthavner skal vurderes.
- At ulønnsomme flyplasser, som opprettholdes av distrikts-hensyn, i større grad finansieres over statsbudsjettet, fremfor en ytterligere forsterket kryssubsidiering fra trafikksterke områder.
- Det er viktig at investeringer og drift av flyplasser ses i sammenheng med utbygging av infrastruktur innenfor veinettet.
- Kapasitet og tilbud opprettholdes og utvikles på et nivå som møter den generelle etterspørselen.

- At det innføres gjennomgående forsendelse av bagasje, forenklet tollbehandling og sikkerhetskontroll ved lufthavnene for enklere reiser til endelig destinasjon.

9. Forbedre trafikkprognosene

Det er en betydelig forskjell på beregnet trafikkutvikling i trafikkprognosene og faktisk trafikkvekst etter at tiltakene er gjennomført. Både veksten i biltrafikken og kollektivtrafikken har økt nesten tre ganger så mye som forutsatt. En slik undervurdering av trafikkveksten er uheldig. Prosjektene underdimensjoneres og bygges med for lav kapasitet, med den konsekvens dette får for fremkommeligheten og miljøet. Byggingen av Eidet-tunnelen på E6 i Østfold med ett løp er en god illustrasjon på dette. Trafikkprognosene fra 1999 viste at i 2009 skulle det passere 12 000 biler i døgnet. Den faktiske trafikken i 2009 var på 22 000 biler. Tunnelen ble gjenåpnet i 2008 med to løp. I gjennomsnitt for hele landet var faktisk trafikkvekst i perioden 1996–2008 1,3 prosent større per år enn det trafikkprognosene tilsa. Dette viser at trafikkprognosene slik de fastsettes i dag er lite troverdige som beslutningsgrunnlag.

Dagens prognosemodeller fanger blant annet ikke opp arealbruksvirkninger av nye veiprosjekter, slik som for eksempel etablering av næringsområder i tilknytning som naturlig nok bidrar til å øke trafikken. På for eksempel E18 i Vestfold har trafikkveksten vært 1,3 prosent høyere enn den fylkesvise trafikkveksten per år. Det er naturlig å peke på arealbruksvirkning som en årsak til avviket.

Dagens modellsystem for trafikkprognoser er på fylkesnivå. Dette gir misvisende trafikkprognoser for enkeltprosjektene. Det er særskilt i de trafikkunge prosjektene hvor veksten ligger langt over fylkesprognosene. Antall mellomlange arbeidsreiser på for eksempel Østlandet har økt med opp mot 20 prosent fra år 2000. Dette omfanget har økt mer enn dobbelt så mye som omfanget av korte arbeidsreiser (under 20 km). Trafikkveksten i enkeltprosjekter langt over fylkesprognosene illustrerer at det er effekter som undervurderes i dagens modellsystem.

NHO foreslår:

- At arbeidet med å lage mer treffsikre trafikkprognoser trappest opp.
- Økt vektlegging av arealbruksvirkninger i prognosemodellen.
- Et modellsystem som har et økt fokus på enkeltprosjekter.

10. Effektiviser planleggingen

Planleggingstiden fra oppstart til ferdigstilling av et prosjekt tar i gjennomsnitt 10–12 år. Dette er for lang tid og årsakene til dette kan være mange. I dag er det veldig mange ulike instanser som har en rolle når et prosjekt skal planlegges og som kan være med å forsinke prosessen. Planlegging av store prosjekter er underlagt såkalt konseptvalgutredning (KVU) og konse-

kvensutredning (KU) med ulike typer for kvalitetssikring (KS1 og KS2). Utgangspunktet for disse ordningene var blant annet å sikre at man brukte planleggingsmidler på de riktige prosjektene og at man kvalitetssikret de foreløpige konseptene i en tidlig fase. NHO foreslår en rekke tiltak som vil gi en mer effektiv og raskere planlegging. Resultatet blir at prosjektene blir raskere ferdigstilt.

NHO foreslår:

- Økt bruk av statlig reguleringsplan for større prosjekter av nasjonal betydning.
- Økt bruk av eksterne konsulenter til detaljplanlegging. Dette vil frigjøre kapasitet i transportetatene.
- Bedring av bestillerkompetanse i transportetatene som følge av overgangen til mer funksjonsbaserte kontrakter.
- Effektivisering og økt samordning mellom de ulike kvalitets-sikringsordningene.
- Øk terskelen for når det kreves KS1 fra 750 millioner kroner til 1,5 milliarder kroner.

11. Forny nyttekostnadsverktøyet - skap et riktigere bilde av virkeligheten

Investering i et samferdselsprosjekt gir ulike typer gevinster for samfunnet. Næringslivet kan få bedre fremkommelighet og forutsigbarhet og arbeidstakere kan komme seg raskere og sikrer til og fra arbeid. I tillegg er det en rekke andre positive gevinster for samfunnet. Nyttetekostnadsanalysen er en del av beslutningsgrunnlaget for investeringer i samferdselssektoren. Beregninger viser at alle investeringene i NTP 2010–2019 gir en negativ nytte på 20 milliarder kroner. I tillegg viser beregninger at utbygging av ny tunnel i Bjørvika er et av de minst lønnsomme prosjektene som er bygget. NHO mener at det må gjøres endringer i dagens metodikk, både når det gjelder elementer som inngår i dagens modell og inkludering av såkalt mernytte.

NHO foreslår:

- Endring i kalkulasjonsrenten fra 4,5 til 4,0 prosent, vurder ytterligere reduksjon på lang sikt.
- Beregning av restverdi som nåverdi av nytte og kostnader etter utløp av beregningsperioden.
- At nytte og kostnader som baseres på betalingsvillighet, må realprisjusteres med 1,5 prosent per år.
- Inkluder følgende elementer som ikke er med i dagens metodikk:
 - Produktivitetsvirkninger, dvs. større arbeidsmarkeder, tilgang til flere leverandører og utveksling av kompetanse.
 - Økt arbeidskraftstilbud.
 - Økt produksjon i imperfekte markeder.

