

SamferdselsLøftet

Næringslivets transportplan 2014-2023



SamferdselsLøftet

Næringslivets transportplan 2014-2023



Utgiver: Næringslivets Hovedorganisasjon

Januar 2012

Opplag: 1.500

Design: Kaland Marketing

Omslagsfoto: Olav Heggø/Fotovisjon

Trykk: Grøset

ISBN 978-82-7511-168-3

Organisering av arbeidet

Dette politikkdokumentet er utarbeidet av NHO-felleskapet. En arbeidsgruppe har bestått av representanter fra Byggenæringens Landsforening, Entreprenørforeningen Bygg og Anlegg, Logistikk- og Transportindustriens Landsforening, Oljeindustriens Landsforening, Rederienes Landsforening, Norsk Industri, NHO Mat og Drikke, NHO Mat og Landbruk, NHO Luftfart, NHO Transport, NHO Reiseliv og NHO Sentralt med tilhørende regionkontorer. Et rådgivende utvalg med representanter fra Veidekke ASA, Ekornes AS, Lerum AS, SAS AS, Transportfellesskapet Øst AS, Redningsselskapet, Unibuss, Lillehammer Turist AS og Saferoad AS har bidratt med innspill. Vista Analyse AS har bistått i utarbeidelse av det faglige grunnlaget og de økonomiske beregningene som ligger til grunn for dokumentet.

Forord

Økonomisk vekst skapes gjennom produksjon av varer og tjenester som selges og leveres til riktig pris og i rett tid. Et velfungerende og godt utbygget transport- og logistikksystem er blant de viktigste forutsetningene for vekstkraftige norske bedrifter i konkurranse på globale markeder. Konkurranse mellom bedrifter, utvikling av teknologi og nye forretningsmodeller er på dette som på så mange andre områder, viktige drivere for økt verdiskaping.

Samtidig treffes de viktigste beslutningene om utviklingen i samferdselssektoren av politiske myndigheter. NHOs konkurranseevnebarometer viser at norske bedrifter har høyere transportkostnader enn det mange av våre handelspartnere og konkurrenter har. Det er flere grunner til dette. Store avstander gir norsk næringsliv en ulempe når varer skal leveres til de viktigste eksportmarkedene. Det kan vi gjøre lite med. Mangelfull satsing på utbygging av infrastruktur er en annen. Men det kan vi gjøre noe med! Avstandsulempene kan reduseres gjennom en sterk og målrettet satsing på samfunnsøkonomisk lønnsomme investeringer i ny infrastruktur, skarpere prioriteringer og mer effektive organisasjons- og gjennomføringsmodeller i kombinasjon med en kraftfull kollektivsatsing.

NHO har på vegne av 21 000 medlemsbedrifter gleden av å presentere SamferdselsLøftet – næringslivets transportplan for 2014–2023. Dette er vårt innspill til Regjeringens arbeid med Nasjonal transportplan. Vi har lagt vekt på å legge frem et helhetlig innspill for transport på vei, på jernbane, til sjøs og i luften. Kollektivsatsingen er en viktig del av vår tilnærming. Vi har vært opptatt av å prioritere – det bærer dokumentet preg av. Vi er utålmodige. For til tross for en massiv satsing de senere årene, er situasjonen på mange områder i samferdselssektoren uakseptabel.

NHO tar derfor til orde for en kraftig forsterket innsats over de neste ti årene, slik Stortinget opprinnelig la til grunn da handlingsregelen ble vedtatt i 2001. De neste årene vil vi fortsatt ha et statsfinansielt handlingsrom som gjør en slik satsing mulig. Samtidig tyder alt på at vi vil stå overfor en situasjon med lav vekst i mange europeiske land i flere år, med lavt aktivitetsnivå i det europeiske anleggsmarkedet. Dette gir et tidsvindu som vi må benytte til et skikkelig samferdselsløft i Norge.

NHO har aldri tidligere foreslått at så store ressurser skal benyttes til samferdselssektoren. Det gjør vi fordi en slik satsing vil styrke konkurransevnen og rette opp tiårs forsømler. Forutsetningen for en slik satsing er at vi snur alle steiner for å sikre at vi får mest mulig ut av hver krone. Vi presenterer nye ideer, men har ingen fastlåste standpunkter, om organisasjons- og gjennomføringsmodeller for bedre ressursutnyttelse.

Gjennom dette dokumentet inviterer NHO til et skikkelig samferdselsløft til beste for norsk verdiskaping og for hele samfunnet.



Kristin Skogen Lund
President
Næringslivets Hovedorganisasjon

Innhold

Forord	05
1. Innledning	09
1.1 SamferdselsLøftet - kort oppsummert	11
2. utfordringer og drivkrefter	15
2.1 Konkurransedyktig også i fremtiden	15
2.2 Utvidete bo- og arbeidsmarkeder rundt regional vekstsentra	16
2.3 Sikre, miljøvennlige og effektive transportløsninger	20
2.4 NTP - et effektivt og næringsvennlig planverktøy?	22
2.4.1 Evaluering av NTP 2010-2019	22
2.5 Uløste behov i samferdselssektoren	23
3. Tåler norsk økonomi økt satsing på samferdsel?	27
3.1 Fremtidige investeringer	27
3.1.1 Forventet økonomisk vekst	27
3.1.2 Fordeling mellom private og offentlige budsjetter	28
3.1.3 Bruk av oljepenger	28
3.1.4 Samferdsel som konjunkturregulator	28
3.1.5 Prioritering av vekstevne	29
3.1.6 Bør handlingsregelen endres?	30
3.1.7 Høyere avkastning ved innenlands investeringer?	30
3.1.8 Kapasitet i anleggsbransjen	30
3.2 NHOs forslag til investeringsramme	31
3.3 Bompengefinansiering	32
4. Konsentrert satsing og tøffere prioritering	35
4.1 Hovedutfordringer, områder og lønnsomhet.....	35
4.2 NHOs prioriterte prosjekter.....	36
4.2.1 Veiprosjekter	36
4.2.2 Jernbane	38
4.2.3 Knutepunkter for gods.....	38
4.2.4 Effektiv og miljøvennlig transport i byområdene - bypakkene	39
4.3 En bærekraftig luftfartssektor	41
5. Regionale behov og utfordringer	45
5.1 Region Nord-Norge - satsingsområde for fisk, petroleum og turisme	45
5.2 Region Trøndelag - satsingsområde for teknologi, miljø og tradisjonell industri	47
5.3 Region Øst - eksport, kunnskap, reiseliv og vareproduserende industri	49
5.4 Region Sør - prosessindustri, reiseliv, IKT og næringsklynger	51
5.5 Region Vest - petroleum, møbler, oppdrett, maritime og verftsindustri	53
6. Økt konkurransekraft for sjøtransporten	57
6.1 Effektive havneterminaler	58
6.2 Bedre infrastruktur	58
6.3 Reduserte avgifter og administrative byrder	58
6.4 Ny havnestruktur	59
6.5 Bedre koordinering og samordning	60

7.	Styrking av kollektivtransporten i by	63
7.1	Behov for ressurser	63
7.1.1	Hovedfokus på de største byområdene	63
7.1.2	Strategi for et kollektivløft	64
7.1.2.1	Langsiktig planlegging og tilrettelegging	64
7.1.2.2	Helhetlig virkemiddelbruk	64
7.1.2.3	Enklere kollektivtransport	64
7.1.2.4	Økt kompetanse	65
7.1.2.5	Best mulig kollektivtransport for pengene	65
7.1.3	Behov for et bredt spekter av tiltak	65
7.1.4	Køprising	65
7.2	Organisering av kollektivtrafikken	66
7.2.1	Organisering av kollektivtrafikken på regionalt nivå	66
7.2.2	Samordning mellom det offentlige transporttilbudet i distriktene vil kunne gi store gevinster	68
7.3	Behov for driftsmidler	68
7.4	Konkurransen og markedsregulering	68
7.5	Konkurransen om sporet	69
8.	Raskere og smartere samferdselsutbygging	71
8.1	Utfordringer dagens modell	71
8.2	Prosjektfinansiering	71
8.2.1	Ulike finansieringsmodeller - erfaringer	71
8.2.1.1	Flerårig budsjettering	71
8.2.1.2	Lånefinansiering	71
8.2.1.3	Statlig eide aksjeselskaper	72
8.2.1.4	Offentlig-Privat Samarbeid (OPS)	72
8.2.1.5	Statsgaranterte obligasjoner	72
8.3	Prosjektgjennomføring	72
8.3.1	Toltalenterprise	72
8.3.2	Utbyggingsselskaper - løsning for store og komplekse samferdselsprosjekter	73
8.4	Oppsummert anbefaling	74
8.4.1	Konkrete prosjekter - NHOs anbefalinger	74
8.4.2	Samfunnsøkonomiske konsekvenser av prosjektfinansiering	74
8.4.3	Enkeltprosjekter	76
8.4.3.1	E39 Rogfast	76
8.4.3.2	E6 Kolomoen-Lillehammer	76
8.4.3.3	Vestfoldbanen	77
8.4.4	Oppsummering	78
9.	Bedre og mer effektiv samferdselsplanlegging	81
9.1	Utfordringer med dagens regime	81
9.2	Omfattende planprosesser	81
9.3	NHOs anbefalinger	83
9.3.1	Utvidet bruk av statlig regulering	83
9.3.2	Koordinering av planarbeidet	83
9.3.3	Bestillerkompetanse og eksterne konsulenter	83
9.3.4	Bedre samordning mellom KVV/KS1 og KU	83
9.3.5	Økt innslagspunkt for KS1	83
9.3.6	Økt bruk av næringslivets logistikkunnskap	84

10.	Trefferikre trafikkprognoser	87
10.1	Prognoser og faktisk utvikling	87
10.1.1	Forbedring av modellene	88
10.1.2	Er fylkesvise prognoser trefferikre nok?	88
10.1.3	Økning i mellomlange arbeidsreiser fanges ikke opp	88
10.1.4	E18 Vestfold	89
10.2	NHOs anbefalinger	89
11.	Bedre nyttekostnadsanalyser	91
11.1	Mangler ved dagens verktøy	91
11.2	NHOs anbefalte endringer	91
11.3	Effekt for lønnsomhet	92
11.4	Nærmere begrunnelse for våre forslag	92
11.4.1	Endring i kalkulasjonsrente, levetid og realprisutvikling	94
11.4.2	Elementer som ikke fanges opp - mernytte	96
11.4.2.1	Produktivitetsvirkninger	96
11.4.2.2	Økt arbeidstilbud - økt produksjon i imperfekt marked	97
11.4.2.3	Opsjonsverdier	97
11.4.2.4	Ikke-bruksverdier	97
11.4.3	Ikke relevante virkninger	98
12.	Referanser	99

1 | Innledning

SamferdselsLøftet er næringslivets innspill til regjeringens Nasjonal transportplan for 2014-2023 (NTP).

Norsk næringsliv lider av uforholdsmessig store avstandsulempes. NHOs medlemsbedrifter gir i alle våre undersøkelser uttrykk for at dårlig samferdsel er en av de største bekymringene de har i forhold til sine rammebetingelser. Situasjonen har dessverre ikke blitt bedre til tross for budsjettøkninger i de senere år. NHO er fornøyd med at regjeringen fulgte opp våre anbefalinger i forhold til budsjett i vårt første SamferdselsLøft, som ble presentert i 2007. Vi er imidlertid ikke fornøyd med gjennomføringsevnen. Det er resultatene som teller, og det er dessverre slik at nye prosjekter gjennomføres for sent og på en ineffektiv måte. Vi har også et stort vedlikeholdsetterslep etter år med underinvesteringer. Tilstanden for norsk samferdsel er rett og slett altfor dårlig, og dette gjør en vanskelig situasjon enda vanskeligere for allerede utsatte bedrifter over hele landet.

Det er også slik at landet gjennomgår en gradvis men ganske dramatisk endring i bosettingsmønsteret. Det skjer en rask konsentrasjon av befolkningen i og rundt byer og regionale vekstsentra. De største byregionene vil oppleve en vekst på 30 til 40 prosent de neste 20 til 30 årene. Uten omfattende tiltak og utbygginger vil det oppstå store køproblemer. Gitt de lange planleggings- og gjennomføringshorisontene for større samferdselsprosjekter er det nødvendig å starte større utbygginger som tar hensyn til dette. Ikke minst trenger vi en langt sterkere satsing på kollektivtransport. Infrastrukturutbygging som utvider bo- og arbeidsmarkedsregionene rundt by og vekstsentra må derfor vektlegges ekstra i neste NTP.

Behov for økte budsjettammer

Vi trenger et nytt SamferdselsLøft. NHO mener at det er behov for en kraftig økning i budsjettammen og foreslår en økning i samferdselsinvesteringene på 65 prosent i forhold til inneværende NTP. Vi anbefaler en investeringsramme (ikke NTPs

totale ramme) på 355 milliarder, inkludert bompenger, for tiårsperioden. Med vår foreslåtte ramme vil behovene i samferdselssektoren dekkes i løpet av en periode på 20 år i motsetning til 35 år med videreføring av dagens ramme.

Vi mener at en slik økning er bærekraftig og innenfor rammen av hva norsk økonomi kan tåle. Vista Analyse AS har gjort beregninger for NHO som viser at norsk økonomi kan tåle en langt større investeringsramme til samferdselsprosjekter. I dette arbeidet er det tatt utgangspunkt i perspektivmeldingen, bruk av oljepenger og fordeling mellom offentlige og private budsjetter. NHO har gjentatte ganger påpekt at handlingsregelens intensjon om at oljepengene skulle gå til infrastruktur, forskning og skattelettelse ikke er fulgt opp. Det er også slik at det er i den neste tiårsperioden at landet har økonomisk handlingsrom før eldrebølgen, med tilhørende økte utgifter, for alvor slår inn og vil gjøre denne type prioriteringer vanskelig.

Bedre prioriteringer

NHO understreker imidlertid at forutsetningen for en slik solid økning av budsjettene er at samferdselsutbyggingen skjer mer effektivt og at de mest samfunnsøkonomisk lønnsomme prosjektene prioriteres. I neste NTP må regjeringen konsentrere satsingen og prioritere tøffere. NHO foreslår prioritering av:

- De mest lønnsomme samferdselsprosjektene.
- Prosjekter i byområder/regionale vekstsentra, langs nasjonale og internasjonale transportkorridorer, samt i kollektivtransporten.
- 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.
- Veiprosjekter som gir bedre standard og redusert reisetid i transportkorridorene og som binder vekstsentra sammen.

Basert på disse kriteriene har vi etter en grundig prosess ved hjelp av vårt regionapparat, våre landsforeninger og eksterne eksperter valgt ut de prosjektene som bør prioriteres i den første fasen av neste NTP. Disse er nærmere beskrevet i rapporten og fremgår av kartene.

Bedre organisering og prosjektfinansiering

Det er behov for organisatoriske endringer og fremfor alt må det sørges for at større prosjekter er fullfinansiert ved oppstart. Slik kan man unngå dagens oppstykkede og ineffektive utbygging i parseller. Vi påviser i dette dokumentet hvordan prosjekter kan gjennomføres raskere og med store besparelser dersom nye finansierings- og organisasjonsformer tas i bruk.

Vi peker på elleve konkrete prosjekter som egner seg for gjennomføring på alternative måter. Grep som bør tas er for eksempel bruk av prosjektfinansiering. Blant et mangfold alternative prosjektfinansieringsformer anbefaler vi bruk av OPS, flerårig budsjettering og statsaksjeselskapsformen med muligheter for å legge ut statsgaranterte obligasjoner. Utbygging av InterCity-triangelet bør for eksempel organiseres med et statlig utbyggingselskap. Det er også viktig å benytte andre gjennomføringsmodeller som totalentreprise, der entreprenørene får totalansvaret for gjennomføringen av prosjektet. Dette gir bedre forutsigbarhet i forhold til kostnader og ferdigstilling. I tillegg vil det frigjøre kapasitet i etatene til overordnet planlegging. Etatene lider i dag under manglende kompetanse og plankapasitet, noe som bidrar til de store forsinkelsene ved utbygginger. Dette kan henge sammen med at etatene detaljstyrer de fleste prosjekter ned til minste asfaltklump og banekrumning.

Det er ikke slik at alle problemer løses ved alternative organiserings- og finansieringsformer. Vi foreslår i utgangspunktet at omtrent en tredel av investeringsbudsjettet settes av til denne type prosjekter. De elleve prosjektene vi har valgt er så store og har så stor nasjonal betydning at det er betydelige gevinster å hente. Ikke minst gjelder dette fordi de kan bli raskere gjennomført.

Bedre samferdselsutbygging henger også sammen med alt fra prognoseverktøy, metodikk for nyttekostnadsanalyser og ikke minst planleggingsprosessen – som er altfor lang og omstendelig i dagens system. SamferdselsLøftet gjennomgår disse elementene i detalj og fremmer forslag til forbedringer. Vi kommer også med konkrete forslag til hva som bør gjøres for å forbedre sjøtransporten, tilrettelegge for en bærekraftig luftfart og styrking av kollektivtransporten.

En satsing på samferdsel må ikke ses på som en kostnad, men som samfunnsbygging og en investering i fremtidig vekstkraft. Et godt utbygd transportnett er en forutsetning for å utløse det potensialet til verdiskaping som finnes i de ulike delene av landet og er dermed også viktig for å lykkes på andre politik-

områder. Næringslivet er avhengig av effektiv godstransport og at arbeidstakere kan komme seg raskt og trygt på jobb. Konkurransen til våre bedrifter er ikke bare avhengig av god vareflyt innenlands. Det er helt avgjørende at varer og utstyr raskt og billig kan fraktes både inn og ut av landet. SamferdselsLøftet skal bidra til å øke kunnskapen om sammenhengen mellom transport og næringslivets konkurransevne.

Hva SamferdselsLøftet ikke omtaler: vedlikehold og fylkesveier

Godt vedlikehold av infrastrukturen har stor betydning for norske bedrifters konkurransevne. Dårlig vedlikehold gir redusert trafikkikkerhet og dårlig fremkommelighet på veiene. I tillegg gir det høye transportkostnader for næringslivet. I 2008 ble vedlikeholdsetterslepet i veisektoren alene beregnet til 18,3 milliarder kroner.¹ Etterslepet har økt de senere årene og dagens bevilgningsnivå bidrar kun til å stanse videre forfall. Utfordringen fremover blir å finne løsninger på hvordan etterslepet kan tas igjen. NHO mener dette krever økte bevilgninger. Det krever også langsiktige kontrakter for lengre sammenhengende strekninger, hvor man kombinerer drift, vedlikehold og utbedring av veistandarden.

Dokumentet inneholder ikke en nærmere omtale av vedlikeholdsutfordringene. Vedlikehold er ikke mindre viktig av denne grunn. NHO vil arbeide for at kvaliteten på den eksisterende infrastrukturen bedres. Vi frykter at et stort behov for oppgraderinger av eksisterende transportårer får konsekvenser for den fremtidige utbyggingen av ny infrastruktur. Vi har derfor valgt å sette hovedfokus på investeringer i SamferdselsLøftet.

Fylkesveiene drøftes heller ikke nærmere i dokumentet. NHO følger imidlertid utviklingen for fylkesveiene og ikke minst det økte ansvar fylkeskommunene har fått fra 2010. Den nye ansvarsfordelingen mellom stat og fylkeskommune må ikke føre til at midler til fylkesveiene taper i prioriteringskampen. For å sikre best mulig utnyttelse av tilgjengelige midler er det viktig at stat, fylkeskommune og kommune koordinerer sine prioriteringer og ressursbruk i forhold til samferdsel.

Gjennom forvaltningsreformen har fylkeskommunen fått økt ansvar. Det er viktig at fylkeskommunene er seg bevisst dette ansvaret. Vi må blant annet forhindre at det blir ulik kvalitet på ferjeleier, som i dag er et delt ansvar mellom fylke og stat. Dette kan medføre ulike prioriteringer langs samme veistrekning. Dette vil forringe effektiviteten i næringstransporten og redusere reiseopplevelsen, noe som vil være spesielt negativt for reiselivsnæringen. NHO mener at regjeringen må gjennomføre en evaluering av forvaltningsreformen der man ser på om den har gitt de resultater som lå til grunn for reformen, samt vurdere endringer i ansvarsforholdene.

¹ Nasjonal transportplan 2010-2019, Statusrapport for NHO, Analyse&Strategi (2010)

1.1 SAMFERDSELSLØFTET - KORT OPPSUMMERT

Transport blir stadig viktigere for næringslivet. For at norske bedrifter også skal kunne være konkurransedyktige i fremtiden må rammebetingelsene for transport bedres. I NHOs konkurransevnebarometer for 2011 kommer Norge dårlig ut på transport sammenlignet med andre europeiske land. Dårlig standard på samferdsel i forhold til våre konkurrentland gir norske bedrifter en konkurranseulemppe i dagens globaliserte marked. Havbruksnæringen og reiselivsnæringen er gode illustrasjoner på næringer som opererer i en internasjonal konkurranse og som er skadelidende under dårlig norsk infrastrukturstandard.

En regionalisert samferdselspolitikk

De store flyttestrømmene til byområder og regionale vekstsentra gir en sterk trafikkvekst. Uten omfattende tiltak vil dette skape store fremkommelighetsproblemer i disse områdene med konsekvenser for hele landet. Denne trenden krever en kraftig omlegging av dagens samferdselspolitikk og de prioriteringene som gjøres i NTP. Det trengs en langt større satsing på infrastrukturbygging som utvider bo- og arbeidsmarkedsregionene rundt vekstsentrene, samt økt vekt på transportkorridorene som binder disse sammen. NHO tar til ordet for en regionalisering av samferdselspolitikken som tar hensyn til den klare utviklingstendensen.

Økt fokus på næringslivet i NTP

NTP er det sentrale styringsdokumentet for myndighetene på samferdsel. NHO mener næringslivsdimensjonen i planer må komme langt tydeligere frem enn i tidligere planer. Dette innebærer å inkludere næringslivet i planarbeidet i langt større grad, blant annet ved bedre å utnytte seg av norske bedrifters logistikkunnskap. I tillegg må NTP i større grad utforme tiltak som bidrar til vekst og verdiskaping i norsk næringsliv, og som ivaretar trafikkikkerheten og miljøet. Dette vil til syvende og sist gi samferdselsinvesteringene en større nytteverdi.

NTP - et godt planverktøy?

NTP som styringsverktøy svekkes dersom de årlige budsjettene ikke følger opp planen. Skal NTP fungere, må det være sammenheng mellom målene i planen og politikernes vilje til å følge opp planen i de årlige budsjettene. For NTP 2010–2019 har regjeringen så langt vist god vilje og evne 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 mener det er behov for et langt enklere og mer effektivt planverktøy enn det NTP representerer i dag.

Det er fortsatt store uløste utfordringer i forhold til å få transportsektoren opp på en akseptabel standard. Det fremtidige behovet for utbedring i transportsektoren nærmer seg 1000 milliarder kroner i et 30-årsperspektiv. For luftfart og farleder er det anslått investeringsbehov innenfor planperioden (ti år) på henholdsvis 24 og 4 milliarder kroner.

En videreføring av dagens økonomiske rammer til samferdsel vil innebære en meget lang gjennomføringstid for planlagte og ønskede investeringer og vedlikeholdstiltak innenfor sektoren.

Norsk økonomi tåler økt satsing

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 langt større investeringsramme til samferdselsprosjekter enn dagens ramme. Vi mener med utgangspunkt i disse beregningene at investeringsrammen til vei og jernbane kan ligge på 355 milliarder kroner for tiårsperioden uten at dette får konsekvenser for norsk økonomis tåleevne. Med en slik ramme vil behovene i samferdselssektoren dekkes i løpet av en periode på 20 år. Med dagens investeringsramme vil det ta 35 år å få infrastrukturen opp på en akseptabel standard.

Utvikling i anleggsbransjen tyder på at det er rom for en slik økning i investeringene uten at dette fører til kapasitetsutfordringer (Prognosesenteret, 2011). I de største utbyggingsprosjekter må det ventes et større innslag av internasjonale aktører.

Konsentrert satsing og tøffere prioriteringer

Etter en omfattende prosess har NHO-fellesskapet samlet seg om hvilke konkrete prosjekter som vi mener bør prioriteres i kommende NTP-periode. Vi har foretatt en streng prioritering blant en rekke viktige prosjekter i hele landet. Våre prioriteringer reflekterer det vi mener er hovedutfordringene for transportsektoren fremover, nemlig kapasitetsutfordringer i byområdene, utvikling av konkurransedyktige regioner, transportsektorens bidrag til lokale og globale miljøproblemer, ulykkeskostnader og avstandskostnader for næringslivet i alle landsdeler. jf. kapittel 4.

Prioriter de mest lønnsomme prosjektene

NHOs forslag til prosjekter skal bidra til løsning på én eller flere av de ovennevnte utfordringene. Prosjektene befinner seg i byområder og regionale vekstsentra, langs nasjonale og internasjonale transportkorridorer, i kollektivtransporten og ved knutepunktene for godtransport. Våre prioriteringer er gjort ut fra oppdaterte beregninger for samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Godsets verdi er et av elementene som NHO mener ikke i tilstrekkelig grad fanges opp i dagens lønnsomhetsberegninger. I tillegg har vi prioriterte prosjekter som bidrar til reduksjon av tidskostnader, lavere miljøkostnader, lavere transportkostnader for næringslivet, økt produktivitet, utvidede arbeidsmarkeder og lavere ulykkeskostnader.

Våre forslag til prioriterte veiprosjekter vil gi bedre standard og redusert reisetid i transportkorridorene og vil være viktig for å binde sentrale vekstsentra sammen. Sammenhengende utbygging langs E6, E18, E39 og E134 prioriteres særskilt.

Våre prioriterte jernbaneprosjekter vil bidra til en mer effektiv og forutsigbar fremføring av gods i hele landet. I tillegg vil utbygging av InterCity-triangelet gi redusert reisetid. Dette vil være et viktig bidrag for å få til et utvidet bo- og arbeidsmarked i Østlandsområdet.

Utvikling av effektive godsknutepunkt er viktig for å lette overføringen av gods mellom ulike transportformer. Vi prioriterer utbygging av Alnabru godsterminal og andre viktige knutepunkt for gods, jf. kapittel 4.2.3. I tillegg prioriteres infrastruktur som tilførselsvei og jernbanetilknytninger til viktige godsterminaler og havner.

Økt konkurransekraft for sjøtransporten

Dersom en større del av godstransporten skal overføres til sjøtransport mener NHO det er behov for en mer koordinert utvikling av havnestrukturen, inkludert infrastruktur i tilknytning til havnene som vei, jernbane og farledere. NHO tar til orde for en ny havnestruktur med inndeling i seks regioner. I dag fattes investeringsbeslutningene i all hovedsak på grunnlag av lokale vurderinger. NHO mener at havnefaglige og næringsmessige vurderinger i større grad må legges til grunn når valgene gjøres. I tillegg mener vi det er behov for en bedre koordinering og samordning. Stykkgodstransport langs kysten er ikke godt nok integrert i dagens samferdselspolitikk. NHO mener at prioriteringer av godstransporten blir best hvis ansvaret for all næringstransport på sjø legges til Samferdselsdepartementet.

Doble antall kollektivreiser i by

Det er behov for effektive og miljøvennlige transportere i byområdene. Den fremtidige befolkningsveksten i disse områdene vil gi store utfordringer for transportsystemene. NHO mener det er behov for en nasjonal kollektivstrategi der alle sentrale aktører samarbeider. I de største byområdene er satsingen i dag organisert med et sett av bypakker. Investeringsbehovet i disse pakkene er betydelig og NHO mener at staten må doble den statlige andelen til bypakkene til 50 milliarder kroner for å sikre raskere fremdrift.

NHO mener antall kollektivreiser bør doubles frem mot 2030 og at dette primært kan nås i de ni største byområdene. For å møte utfordringen med sterk vekst i biltrafikken mener NHO det er behov for et bredt spekter av tiltak. Ikke minst må kollektivtransporten gjøres konkurransedyktig gjennom å konsentrere bo- og arbeidsplasser rundt kollektivknutepunkter. Dette gir langsiktige virkninger. For å kunne påvirke etterspørselen på kort sikt mener NHO at innføring av kjøprising er et viktig virkemiddel. Kjøprising som kombineres med styrking av kol-

lektivtrafikken vil redusere personbiltransporten og samtidig øke kapasitet på veinettet for nyttetransporten.

NHO ønsker en mer helhetlig organisering av kollektivtrafikken. Vi mener at ansvaret for den regionale og lokale kollektivtrafikken, inklusiv tog, må legges på et regionalt nivå. En samordning vil gi gevinster ved at ulike typer offentlige transporttilbud ses i sammenheng. I tillegg er det behov for et økt samarbeid mellom fylkeskommunene og ekspressbusnæringen for å sikre et godt og landsdekkende ekspressbusstilbud. Dagens anbudspraksis i fylkeskommunene bidrar til å fortrenge denne næringen noe som vil kunne få konsekvenser for ekspressstilbudet på sikt.

En regional og markedsrettet kollektivtransport

Staten kan i liten grad påvirke satsing på kollektivtrafikken. Dette ligger i dag på regionalt og lokalt nivå. NHO mener at staten bør få muligheten til mer direkte påvirkning med et direkte statlig tilskudd til kollektivtrafikken tilsvarende løsningen som ble valgt i forbindelse med barnehagereformen. Dette vil være supplement til de midlene fylkeskommunen i dag får innenfor rammeoverføringene. For å få økt antall kollektivreiser vil det også være behov for betydelig mer midler til investering og drift. I en startfase kan deler av disse midlene være øremerket, for senere å kunne inngå i det ordinære rammetilskuddet.

NHO mener det bør åpnes for kommersielle busstilbud i lokaltrafikken der hvor det kan sannsynliggjøres at dette ikke vil gå ut over helheten i kollektivtilbudet. Åpningen kan gjelde for alle ruter uavhengig av om rutene er innen et fylke eller går over fylkesgrensen. I tillegg bør det etableres mer markedsrettede kontrakter der hvor busselskapene kjører for fylkeskommunene. Konkurranse innenfor jernbanen bør gjennomføres i form av konkurranse om sporet.

En bærekraftig luftfart

Luftfarten har behov for bedre rammevilkår. NHO mener at dagens flyplasstruktur bør vurderes. Det er viktig at investeringer og drift av flyplasser sees i sammenheng med utbygging av infrastruktur innenfor veinettet. Samfunnsøkonomiske kriterier bør legges til grunn når nye flyplassprosjekter og oppgradering av en del regionale lufthavner skal vurderes. I noen tilfeller kan nedleggelse av flyplasser være aktuelt. Hvis det er ønskelig å opprettholde ulønnsomme flyplasser på grunn av distriktpolitiske hensyn, mener NHO at disse i større grad bør finansieres med midler over statsbudsjettet, fremfor en ytterligere forsterket kryssubsidiering fra trafikksterke områder. Kryssubsidiering gir et årlig samfunnsøkonomisk tap på 1 til 4 milliarder kroner. Norsk luftfart tar miljøansvar og gjennomfører en rekke tiltak for å redusere sine utslipp. På samme tid må luftfarten gis likeverdige konkurransevilkår i forhold til andre transportformer og ikke underlegges særordninger og miljøvirkemidler som kun gjelder den.

Effektiv ressursbruk

Prosjektfinansiering bidrar til redusert gjennomføringstid. Dette styrker den samfunnsøkonomiske lønnsomheten og gir over tid rom for flere prosjekter. NHO anbefaler bruk av OPS, flerårig budsjettering og statlig utbyggingsselskap som prosjektfinansieringsmodeller.

NHO foreslår at det med utgangspunkt i en årlig ramme på 10 til 15 milliarder kroner velges ut konkrete prosjekter for prosjektfinansiering. Vi mener større prosjekter av stor nasjonal betydning, hvor mulighetene for raskere gjennomføring er stor er best egnet. I tillegg der den forventede nytten er stor i form av reduserte transport-, miljø- og ulykkeskostnader og bidrag til regional utvikling. Vi anbefaler blant annet at prosjektfinansiering benyttes for nøkkelprosjekter langs E6, E18 og E39, jf. nærmere omtale i kapittel 8. For utbyggingen av hele InterCity-triangelet anbefaler vi at det etableres et statlig utbyggingsselskap som finansieres ved å utstede statsgaranterte obligasjoner.

Vi mener videre at kontraktsformene som brukes i samferdselsprosjekter bør videreutvikles, med økt bruk av funksjonsbaserte kontraktsformer hvor infrastruktur bestilles etter funksjon av type kapasitet, fremkommelighet etc. Vi har fått utredet samfunnsøkonomiske konsekvenser for tre prosjekter som er aktuelle for prosjektfinansiering. Sparte investeringskostnader og tidligere realisering av nytte for byggingen av Vestfoldbanen vil for eksempel gi en samfunnsøkonomisk gevinst på mellom 2 og 4 mrd kroner. For de tre eksemplene samlet indikeres det et gevinstpotensial på mellom 3 og 7 milliarder kroner ved prosjektfinansiering.

Tunge planprosesser forsinket

Plan- og bygningsloven og statens kvalitetssikringsregime for store utbyggingsprosjekter (KS1 og KS2) skal bidra til å sikre tilpasning av prosjektene til regional og lokal planlegging. Det skal også styrke den statlige styringen av prioriteringer og ressursbruk knyttet til statlige investeringer. Men de omfattende planprosessene hindrer effektiviteten i planfasen og øker gjennomføringstiden for samferdselsinvesteringer betraktelig.

NHO mener planfasen bør effektiviseres vesentlig, blant annet gjennom økt innslag av statlig regulering, utvidet bruk av eksterne konsulenter i planlegging, bedre samordning mellom ulike planprosesser og styrking av bestillerkompetansen i transportetatene. Økt bestillingskompetanse blir særskilt viktig i lys av en omlegging til nye og mer funksjonsbaserte kontrakter. I tillegg besitter næringslivet en logistikkunnskap som bør benyttes bedre og langt tidligere i planleggingsfasen, slik som kompetanse om vareforflytting.

Mer treffsikre trafikkprognoser

Trafikkprognoser har stor innvirkning på den beregnede samfunnsøkonomiske lønnsomheten av samferdselsinvesteringene. Forventet trafikkvekst beregnes ut fra blant annet forventet økonomisk og demografisk utvikling, samt forutsatte endringer i transporttilbudet. Erfaringen viser imidlertid at det er betydelig forskjell på beregnet trafikkutvikling i prognosene og faktisk trafikkvekst etter at tiltakene er gjennomført. Både veksten i biltrafikken og kollektivtrafikken har økt nesten tre ganger så mye som forutsatt. Dette får som konsekvens at prosjektene underdimensjoneres og bygges med for lav kapasitet. Trafikkprognosene ligger fortsatt under faktisk utvikling og NHO mener arbeidet med å lage mer treffsikre trafikkprognoser bør trappes opp.

Bedre nyttekostnadsverktøy

Samferdselsinvesteringer gir en rekke positive effekter for norsk næringsliv. Vesentlige deler av gevinstene verdsettes og inngår i nyttekostnadsanalysene som er en del av underlaget for beslutninger om investeringer i samferdselssektoren. Andre gevinster, som produktivitetsgevinster for næringslivet ut over de direkte besparelsene i transportkostnader, inngår ikke. For å gi politikere et bedre og mer riktig beslutningsgrunnlag mener NHO at beregningsforutsetninger for de samfunnsøkonomiske analysene bør endres. Dette gjelder elementer som prisjustering, levetider, beregningsperiode og kalkulasjonsrente. I tillegg mener vi at metodikken for beregning av såkalt mernytte, slik som produktivitetsvirkninger og økt arbeidskrafttilbud, bør inkluderes. Ved endring i faktorene til grunn for beregningene vil nyttegevinsten for et prosjekt som for eksempel E39 Rogfast øke med 6 milliarder kroner.



HOVEDUTFORDRINGER

- 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.

2 | Utfordringer og drivkrefter

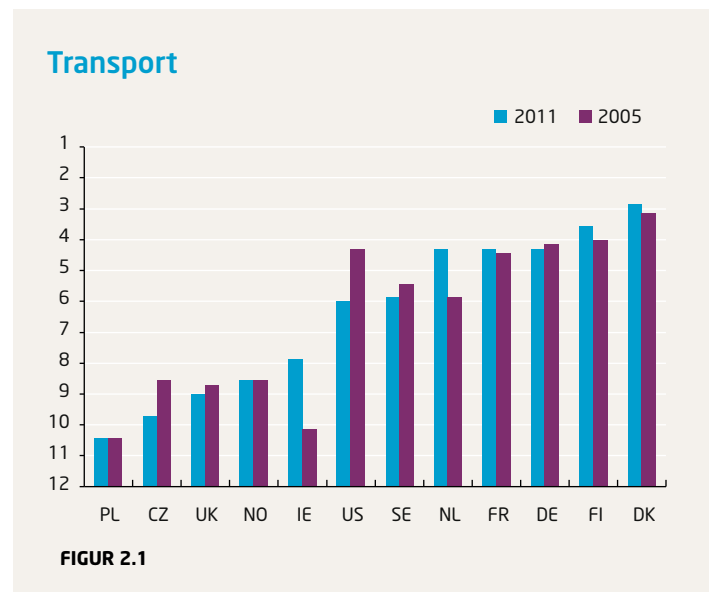
2.1 KONKURRANSEDYKTIG OG SÅ I FREMTIDEN

Globaliseringen av økonomien virker inn på næringslivets strukturer på en måte som i økende grad stykker opp produksjonskjedene ettersom ulike land og regioner spesialisere seg. Norsk næringsliv konkurrerer i dag som råvareprodusent og med høyteknologisk kompetanse innen produktutvikling og rådgivning, men legger i større grad arbeidsintensiv produksjon til land med lavere lønnsnivå. I dag er det totalt sett mer å spare på å stykke opp produksjonen over landegrensene, på tross av at det medfører lange transportetapper i produksjonskjeden. Eksporttettet næring går også godt i Norge i dag, på tross av avstandene til markedene. Samtidig fører denne utviklingen til at transport er en stadig større komponent i den totale verdikjeden med utvikling, produksjon og salg av varer og tjenester.

Logistikken er blitt kompleks og fleksibel, men samtidig sårbar for endringer i transportens rammebetingelser. Verdikjeden blir følsom for endringer i transportkvalitet og transportkostnad. I en situasjon der rammebetingelsene endres kan transporten og logistikkfunksjonen lett bli det kritiske ledd i verdikjeden. For norske bedrifter, som i utgangspunktet har lange avstander til markedene, kan dette bli dramatisk. Det er derfor av stor betydning at den logistikkunnskapen norske bedrifter besitter, blir bedre utnyttet i planlegging av samferdselsprosjekter, jf. kapittel 9.

God infrastruktur er en grunnleggende forutsetning for næringslivets konkurransekraft og verdiskaping. Næringslivets konkurransevne er avhengig av effektiv og forutsigbar transport av personer og gods. Myndighetene har et ansvar for å legge til rette for en infrastruktur og et transportsystem som gir størst mulig forutsigbarhet for brukerne, og samtidig har en fleksibilitet som gir valgmuligheter.

NHO overvåker rammebetingelsene for næringslivet i Norge og sammenligner disse med andre europeiske land. Vårt konkurransevnebarometer setter søkelyset på sterke og svake sider ved rammebetingelsene for norsk næringsliv. Indikatorene som inngår i barometeret er valgt ut i fra en grundig vurdering av hva som er viktig for Norges konkurransevne, det vil si hva som skal til for at bedriftene klarer å selge sine varer og tjenester i markeder med internasjonal konkurranse.



Kilde: NHOs Konkurransevnebarometeret 2011

Transport er det området Norge skårer dårligst på, og vi får i 2011 en niendeplass av tolv land. Dette er én plass ned i forhold til 2005, men samtidig én plass opp fra tiendeplassen i 2010, jf. figur 2.1. Norge er blant de tre dårligste på fire av sju indikatorer. Danmark og Finland skårer høyere enn Norge på samtlige av de sju indikatorene, mens Sverige skårer høyere på fem av sju. Danmark topper nok en gang rangeringen, fulgt av Finland, Tyskland og Frankrike, mens Polen, Storbritannia og Tsjekkia i år inntar jumbosjiktet sammen med Norge.

Havbruksnæringen og reiselivsnæringen i Norge er gode illustrasjoner på transportens betydning for norske bedrifter. Næringene møter stadig tøffere internasjonal konkurranse og har store lønnsomhetsutfordringer. For turistnæringen særskilt gjør det høye norske kostnadsnivået, kombinert med en stadig sterkere norsk krone, at utenlandske turister stiller spesielt høye kvalitetskrav til opplevelsen av det norske reiselivsproduktet. Et særtrekk ved det norske reiselivsproduktet er at det oppleves som lite tilgjengelig, ikke minst fordi deler av den norske samferdselsinfrastrukturen er i dårligere stand, herunder mangelfull rassikring. Lav satsing på standard- og kapasitetsoppgraderinger i samferdselssystemet svekker vekst- og konkurransevnen til reiselivsnæring, jf. Reiselivets Sam-

ferdselsløft – En reiselivsorientert samferdselspolitikk (NHO 2011). NHO mener at NTP i større grad må integrere reiselivet i samferdselspolitikken.

Hafjell Resort AS - ny E6 gir grobunn for vekst

Hafjell Resort ble etablert i 2007 og er totalleverandør av overnatting og opphevelser på Hafjell. Selskapets virksomhet er knyttet til overnatting, servering, aktiviteter og opphevelser i destinasjonen.

Reiselivsbransjen møter stadig tøffere konkurranse fra utenlandske destinasjoner. For Hafjell Resort er reisetid en vesentlig faktor for å kunne være attraktiv i bransjen. Bygging av ny E6 langs Mjøsa og videre oppover i Gudbrandsdalen vil gi kortere reisetid.

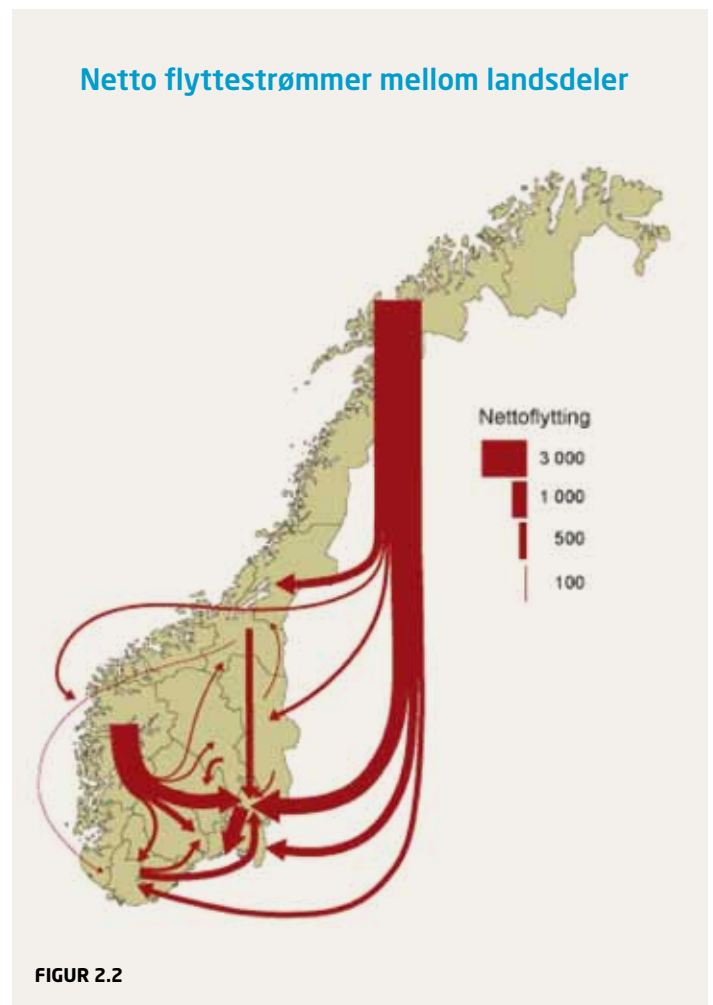
I dag er situasjonen slik at en del bussoperatører holder seg borte fra E6 på grunn av for stor trafikk om sommeren. Det er umulig for dem å bruke veien og være sikker på at de skal nå en fergeavgang på Vestlandet om kvelden, når de for eksempel starter fra Hafjell om formiddagen. En ny og bedre E6 vil gjøre det mulig for komme tilbake i dette markedet. Spesielt gjelder dette mange småhoteller rundt omkring i distriktet som er avhengig av bussoperatørene om sommeren.

Ferievanene er i endring og det blir stadig mer vanlig med langhelger (torsdag-søndag) istedenfor tradisjonelle ukes ferie (søndag-søndag). Ny E6 vil gjøre det mulig for Hafjell Resort å konkurrere om helgeturstene. I regionen er det i tillegg store planer for økt hyttebygging. Ny E6 kan være en utløsende faktor for at dette kan la seg realisere. I tillegg vil en ny vei bli sikrere, noe som særlig er viktig for å lokke utenlandske turister til regionen vinterstid.

Havbruksnæringen er svært avhengig av en sikker og effektiv fremføring av produktene for eksport. Dårlig standard på infrastruktur koster denne næringen mye. For næringen medfører ras og andre hindringer store kostnader, både direkte og indirekte. Forsinkelser i leveransen kan medføre at produsenten får en lavere pris enn tilfelle ville vært om varen hadde kommet frem til avtalt tid.

2.2 UTVIDETE BO- OG ARBEIDSMARKEDER RUNDT REGIONAL VEKSTSENTRA

Norsk distriktspolitikk har hatt som mål å opprettholde levende distrikter i landet. På samme tid har det vært en klar sentraliseringstendens og vekst i byregionene. Flyttestrømmene fra distriktene til byområdene og det sentrale Østlandet er tydelige, jf. figur 2.2.



FIGUR 2.2
Kilde: Statistisk sentralbyrå
Kartgrunnlag: Statens kartverk

Flyttestrømmen mellom landsdelene går særlig fra Nord-Norge, nordvestlandet og innlandet til Osloregionen og til byene utover Oslofjorden i Buskerud, Vestfold og Østfold. Men også Trondheim, Kristiansand og byene i Rogaland og Hordaland opplever innflytting fra andre deler av landet. I Nord-Norge er det Bodø, Tromsø og Alta som opplever en befolkningsvekst over landsgjennomsnittet. Det er særlig de yngre som flytter.

Det er en regionaliseringstendens, med en konsentrasjon av befolkningen i og rundt regionale vekstsentra, jf. figur 2.3. Denne trenden 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. Dette skaper en kapasitetsutfordring i disse regionene. Utfordringen forsterkes av forventet befolkningsvekst som skyldes at flere barn fødes.

Befolkningen i byområdene øker og forventes å øke kraftig i årene fremover. Fremskrivninger av befolkningstallet fra Statistisk sentralbyrå (SSB) viser at det forventes en befolkningsvekst på 23 prosent for hele landet frem mot 2030.

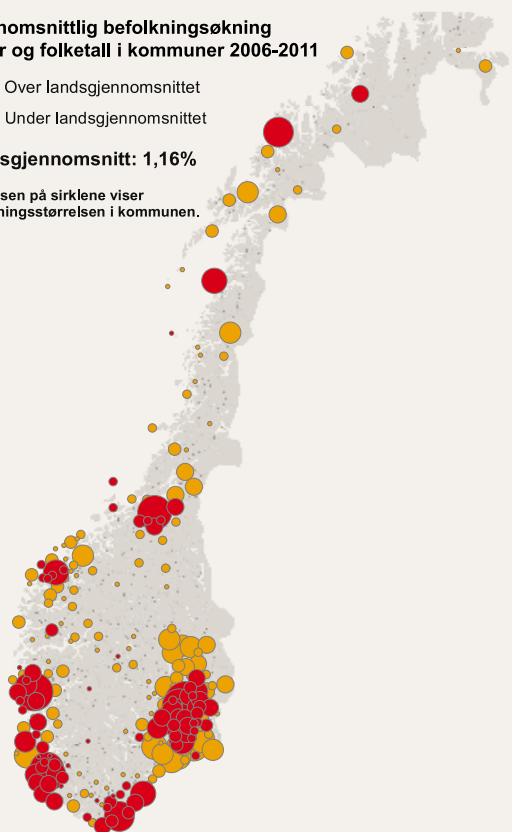
Gjennomsnittlig befolkningsendring per år og folketall i kommuner 2006-2011

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 2.3

Kilde: Statistisk sentralbyrå
Kartgrunnlag: Statens kartverk

Befolkningsveksten vil være 28 prosent i de ni største byene. Dette tilsvarer en befolkningsøkning på om lag 680 000. I Oslo og Stavanger vil befolkningen øke med nesten 40 prosent. Befolkningsveksten forventes å være over 30 prosent i Trondheim og Kristiansand, og 25 prosent i Tromsø. Av byområdene er det Nord-Jæren som forventes å ha den største veksten, med 42 prosent frem mot 2030. SSBs fremskrivning betyr at det i Oslo vil være 218 000 flere innbyggere enn i dag i 2030, mens det i Bergen vil være om lag 110 000 flere innbyggere. NHO mener dette gir behov for å prioritere samferdselsinvesteringer som forsterker de regionale vekstsentra i hele landet.

I NHOs SamferdselsLøftet fra 2007, skisseres særlig tre drivkrefter som sammen forsterker sentraliseringen. Tabell 2.1 illustrerer hvordan fremvekst av toinntektsfamilien og det globale kunnskapssamfunnet styrker grunnlaget for store arbeidsmarkedsregioner. Dette gjør at storbyregionene, særlig Osloregionen, får en stadig viktigere rolle som motor i landets økonomi.

Drivkrefter som sammen forsterker sentraliseringen

Utvikling av kunnskapssamfunnet

- Et stadig høyere utdanningsnivå i det norske samfunnet.
- Fremvekst av service- og kunnskapsnæringene fremfor tradisjonell industri.
- Markedet for kjøp og salg av kompetanse vokser.
- Bedre tilgangen på kapital, kompetanse og service i byer og større regioner.
- Kunnskapsnæringen trekkes mot disse markedene.

Toinntektsfamilien

- Flere familier med to arbeidssøkende, der en eller begge har høyere utdanning.
- Nærheten til et bredt arbeidsmarked med flest mulige valgmuligheter betinger deres bosted.
- Styrker arbeidsmarkeder i sentrale strøk.

Åpen økonomi og mobilitet i arbeidsmarkedet

- En globalisert økonomi øker konkurranse i næringslivet, mobiliteten i arbeidsmarkedet og virker inn på markedet for arbeidskraft.
- Valgfrihet viktig for både bedrifter på jakt etter kompetanse og for arbeidstakere på jakt etter selvrealisering.
- Vekst i kunnskapsnæringene og et stadig mer mobilt arbeidsmarked øker betydningen av funksjonelle arbeidsmarkedsregioner.

TABELL 2.1

Det siste tiåret har det vært betydelig trafikkvekst, både med personbil og kollektivtrafikk. I gjennomsnitt for landet vokste veitrafikken med 3,3 prosent per år i perioden 2002–2010, mens kollektivtrafikken (tog, buss, jernbane) økte med 2,9 prosent per år i den samme perioden. Til tross for målsettinger om å begrense veksten i biltrafikken var trafikkøkningen på vei fortsatt noe større enn økningen i kollektivtrafikken i denne perioden. Mer påfallende er likevel at registrert trafikkvekst i denne perioden er langt høyere enn de prognoser for trafikkvekst som ble utarbeidet i år 2000 som grunnlag for NTP. Både veksten i biltrafikk og i kollektivtrafikk har økt nesten tre ganger så mye som grunnprognosens forutsetninger.

Den sterke befolkningsutviklingen vil gi sterk trafikkvekst i byområdene. Med uendret reiseaktivitet og transportmiddel-fordeling, vil antall daglige reiser med bil øke med 1,5 millioner til 3,8 millioner i de ni største byområdene. Antall kollektivreiser per dag vil øke med 175 000 til cirka 1,1 million. Samlet gir dette i underkant av 5 millioner daglige motoriserte reiser i våre ni største byområder (kilde Urbanet (2011)). Også på kort sikt blir veksten i Osloområdet betydelig. Frem mot 2020 ventes 300 000 flere biler på veiene enn i 2008.

Trendfremskrivning frem mot 2020, basert på forventet befolkningsutvikling, viser en vekst i biltrafikken på mellom 15 og 20 prosent i alle de største byområdene, mens trafikkveksten blir litt lavere i noen av de mindre.

Veksten forventes å bli særlig sterk i Osloregionen, blant annet som følge av lagersentralisering med tilhørende økning av importør- og distribusjonslagre i Østlandsområdet. TØI har i en rapport for Samarbeidsalliansen i Osloregionen i 2009 (TØI-rapport 1022/2009, Godstransport og logistikk i Osloregionen) konkludert med at veksten i godstransportarbeid i Osloregionen kan bli det dobbelte av befolkningsveksten i 2020, med henholdsvis 43 prosent og 20 prosent vekst. Innen 2030 forventes om lag 80 prosent vekst i lastebiltransportene, både innen regionen og for gjennomgangstrafikk.

Trafikkveksten vil, uten omfattende tiltak, forsterke fremkommelighetsproblemene, med tilhørende ulemper for trafikantene i form av lav hastighet, forsinkelser og manglende forutsigbarhet. Urbanet anslår for eksempel at reisetiden fra Asker sentrum til Oslo sentrum (Bispelokket) i morgenrushet vil øke fra 69 til 97 minutter.

Ifølge en analyse fra Urbanet vil de samlede ulempene (køkostnadene) i de største byområdene for persontransporten alene øke fra en årlig kostnad på 12 milliarder kroner i dag til en årlig kostnad på 15 milliarder kroner i 2030. Storparten av kjøstnadene (13 milliarder kroner) påføres trafikantene i de fire største byområdene, jftabell 2.2.

Køkostnader i trendscenariet. Milliarder kroner.

Område	Køkostnader	2010	2030
9 byområder	Bilreiser	10	13
	Kollektivreiser	2	2
	Sum	12	15

TABELL 2.2

Kilde: Urbanet Analyse (2011)

Størstedelen av kjøstnadene i persontrafikken er relatert til biltrafikken. Tilsvarende påfører nye trafikanter i første rekke kjøstnader for andre bilister. For kollektivtrafikken vil også fremkommelighetsproblemene øke, men i absolutte tall er kjøstnader påført andre bilister den viktigste konsekvensen av økt biltrafikk for persontransporten.

Kjøstnadene for persontransporten er store, men utgjør ikke hele kostnadsbildet ved redusert fremkommelighet. For næringstransportene vil trafikkveksten forsterke fremkommelighetsproblemene. Betydningen av forutsigbarhet for logistikksystemer basert på «just in time»-leveranser innebærer at ytterligere svekket fremkommelighet for næringstransportene

i byområdene vil påføre næringslivet store merkostnader og svekket konkurransekraft.

Norgesbuss AS - god fremkommelighet en forutsetning for god kollektivtransport

Norgesbuss AS er en av de ledende aktørene innen kollektivtrafikk i Norge. Norgesbuss AS utfører rutekjøring både på anbud og fast kontrakt for fylkeskommuner og private aktører. Hovedaktivitet er i dag rute- og skolekjøring i Oslo og Akershus, på oppdrag for Ruter AS. I tillegg opererer selskapet tre av flybussrutene til OSL, for Flybusssekspresen A/S.

Fremkommeligheten for bussene i Osloområdet er i dag for dårlig og spesielt på Ring 3 ha enkelte avganger opptil 40 minutter forsinkelser. Et annet eksempel er E18 ut av Oslo. Den store taperen er kundene, da de velger å reise kollektivt, men opplever fortsatt å sitte i bilkø.

En økte satsingen på bypakker kan bidra til at fremkommeligheten blir betydelig forbedret. Dette kan bidra til at Norgesbuss får økt effektivitet i produksjon slik at kollektivtransporten kan få raskere reisetid, bedre punktlighet og flere avganger. Sjøfører og busser blir bedre utnyttet til det beste for kunden. Analyser fra Urbanet viser at bedre fremkommelighet kan gi opp til 20 prosent vekst i kollektivtrafikken når man regner med både direkte og indirekte effekter av forbedret fremkommelighet og kortere reisetid.

Regionalisering av samferdselspolitikken

NHOs hovedansvar er å styrke verdiskapingen, samt å utnytte verdiskapingspotensialet i hele landet best mulig. Det er nødvendig med en aktiv regionaliseringspolitikk, med satsing på utvidede bo- og arbeidsmarkedsregioner rundt sentrale vekstsentra i hele landet og transportkorridorer som binder disse sammen. Dette vil bidra til å opprettholde levedyktige samfunn i nærhet til råvarer og naturressurser, i tillegg til at lokal konkurransedyktig kompetanse nyttiggjøres. En slik politikk vil gi grunnleggende rammevilkår i regionene. En fortsatt differensiert økonomi forutsetter en styrket utvikling av regionale klynger av næringsvirksomhet. Det er viktig å ivareta det konkurransemessige fortrinn som ligger i kompetanse som erverves og videreføres i etablerte næringsmiljøer i regionene. Dette bidrar til å styrke markedene i regionene, og det er nødvendig å ha en samferdselspolitikk som sikrer effektiv betjening og gode logistikk-løsninger mellom dem, samtidig som de negative effekter av stort press på enkelte byregioner avbøtes.

Økte godsmengder og bærekraftig transportmiddelfordeling

Befolknings- og forbruksvekst gir økt behov for transport, og globaliseringen gjør at vi får transport over lengre avstander. Prognoserviser at næringstransporten vil øke, slik at vi får både en dobling og tredobling i kommende tiår frem mot 2040. Dette medfører at vi må legge til rette for en samferdselsinfrastruktur som gjør at vi kan håndtere den økende godsmengden. Kombinasjonen av befolkningsvekst, høy økonomisk vekst og et stadig mer internasjonalt orientert næringsliv, er faktorer som indikerer fortsatt sterk vekst i godstransporten de neste 20-30 årene. For å håndtere økningen vil jernbanetransport og sjøtransport bli viktig både for næringslivet, miljøet og for å avlaste veinettet.

Transportøkonomisk Institutt (TØI) har beregnet transportmidlenes andel av transportarbeidet innenlands gjennom flere tiår. Figur 2.4 viser utviklingen de siste 40 årene i millioner tonn/km.

EUs nye hvitbok som kom ut i år, er tydelig på sin transportpolitikk. EU-kommisjonen forventer at gods på lengre veistrekkninger overføres til jernbane og sjø. Temaene i hvitboken

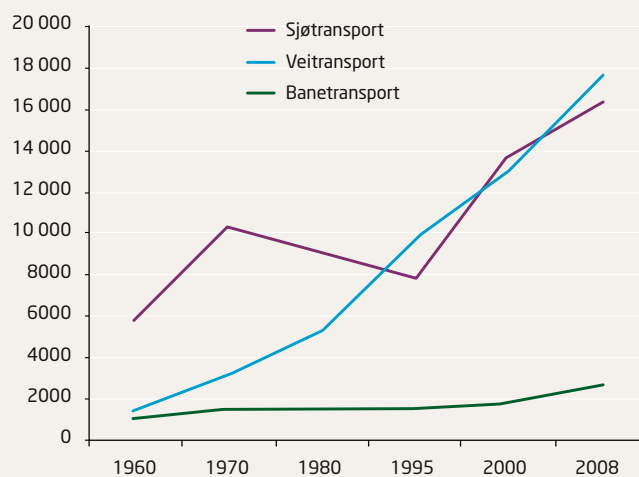
Sigdal Kjøkken AS - veiinfrastruktur en kritisk innsatsfaktor

Sigdal ble startet opp i 1950 og er i dag et av Norges mest kjente kjøkkenmerker. Bedriften er ett resultat av sterk fokus på teknologi, design og håndverk i over 60 år. Firmaet har hele tiden holdt til i Eggedal kommune.

Et kjøkken produseres etter bestilling og Sigdal er helt avhengig av at kjøkkenet blir levert til kunden når det er lovet. En stor utfordring er infrastrukturen som finnes i landet. Ingen av innsatsfaktorer til produksjon av kjøkken lages i selve fabrikk. Alle delene fraktes inn til fabrikk fra ulike leverandører i hele Europa, for så å bli montert i fabrikk. En forsinkelse i levering av innsatsfaktorer hos en underleverandør kan få som konsekvens at kjøkkenet ikke blir ferdig til avtalt tid.

Sigdal er således en svært transportintensiv bedrift, som daglig sender ut flere containere med ferdig kjøkken til hele landet. Transporten skjer med bil, og organiseres i ruter (avhengig av hvor kjøkken skal leveres). Kvaliteten, fremkommeligheten og utbygging av samferdselsinfrastrukturen i hele landet har direkte innvirkning på transportkostnadene for Sigdal. En forbedret infrastruktur kan gi raskere transport som igjen kan gjøre at en sjåfør kan rekke innom flere steder på ruten sin og Sigdal kan redusere sine transportkostnader.

Transportmiddelfordelingen innenlands gods 1970-2008



FIGUR 2.4

Kilde: TØI, rapport 906/2009

berører i all hovedsak det indre markedet, og er dermed EØS-relevant. Det vil si at fremtidige direktiver og forordninger basert på hvitboken også må inn i norsk lovgivning.

EU-kommisjonen har som mål at 30 prosent av godstransport som kjører over 300 km på vei, skal over til jernbane, sjø og vannveier innen 2030 og tilsvarende 50 prosent i 2050. Disse signalene fra EU må reflekteres i NTP.

Jernbanen spiller en viktig rolle for overføring av gods fra vei til jernbane. For å lykkes er det avgjørende at det satses på tiltak som kan øke forutsigbarhet for godstrafikk på jernbane. Jernbane er først og fremst konkurransedyktig over lengre strekkninger.

I dag har sjøtransporten en stor andel av bulktransportarbeidet. Gjennom økt containerisering av gods er konkurranseflaten mot veitransport sterk. Den lave andelen containere på sjø kan forklares med at transport med skip langs kysten ikke har blitt sett på som pålitelig. Årsaken er blant annet omlastningskostnader, kystavgifter, havneavgifter og usikkerhet i forhold til vær og vind. For næringslivet er tid viktig. I tillegg er returlastproblematikken en av de største utfordringene for å få mer gods fra vei til sjø. For å få større andel av sjøgodset over til containerisert gods er det nødvendig å trappe dette arbeidet ytterligere opp og igangsette særskilte tiltak, jf. nærmere omtale i kapittel 6.

Kavli - dårlig tilbud hindrer bruk av jernbane

Kavlikonsernet ble grunnlagt i Bergen i 1894. Kavli var den første i verden som klarte å lage smørestoff med god holdbarhet. Selskapet har produksjon både i Norge og utlandet.

Kavli frakter store volum hver eneste dag og ønsker å bruke miljøvennlige fremkomstmiddel. Meieriet på Jæren ligger bare 10 minutter fra jernbanen på Ganddal. Ukentlig sendes 6-10 fulle semitrailere som skal til Osloområdet. Disse kunne vært sendt med tog, men dette lar seg ikke gjøre pga. laste- og lossetider. Det er ønskelig å rekke utkjøring av varer i Oslo innen kl 05.00 og hvis de skal bruke tog er det ikke noe annet alternativ enn et tog som går fra Stavanger kl 10.30, og som bruker 9,5 timer. Neste tog fra Stavanger er kl 16.50 og bruker mer enn 12 timer. Her mangler det frekvens. Dette har negative økonomiske konsekvenser for Kavli og i tillegg går man glipp av en stor miljøgevinst.

Hvis togtilbudet hadde vært bedre tilpasset Kavli sitt behov, kunne 6-10 semitrailer per uke gått med jernbane fra meieriet på Klepp til Oslo, for videre distribusjon. En nøktern beregning viser at dette ville kunne redusere transportkostnadene med minst 1500 kroner per tur, noe som tilsvarer 0,5 - 0,8 millioner kroner per år. Men den viktigste gevinsten vil være knyttet til miljø. Hver lastebil kjører i dag minst 550 km hver vei mellom Klepp og Oslo, og med fratrett av lasting og lossing av en tralle, vil en overgang til tog spare minimum 400 km per tur, noe som tilsvarer 125 - 200 000 km per år. I disse beregningene er ikke returtransport tatt med.

2.3 SIKRE, MILJØVENNLIGE OG EFFEKTIVE TRANSPORTLØSNINGER

NHO er opptatt av at det føres en ansvarlig og bærekraftig budsjettpolitikk, og våre anbefalinger for økonomisk ramme har dette som utgangspunkt.

Et godt utviklet samferdselsnett som bidrar til trafikkikker og effektiv transport, er viktig for næringslivet og har stor betydning for å opprettholde og videreutvikle det norske velferdssamfunnet. Effektive transport- og logistikk-løsninger fører til sikrere og mer forutsigbar leveranse av varer, økt tilgang til markeder for varer og tjenester og økt tilgang til kompetanse og arbeidskraft for bedriftene.

I Soria Moria II-erklæringen blir det fremholdt følgende:

«Regjeringen vil sikre gode kommunikasjoner i hele landet og øke satsingen på samferdsel slik at tiltakene i Nasjonal transportplan blir gjennomført og målene nådd. Derfor gjennomfører vi et taktskifte i samferdselspolitikken. Vi vil ruste opp infrastrukturen for å gjøre hverdagen enklere for folk, for å bedre miljøet, gjøre samfunnet mer inkluderende og tilgjengelig for alle og for å styrke næringslivets konkurransekraft.

Regjeringen vil redusere næringslivets transportkostnader for å styrke konkurransevnen og sikre langsiktig verdiskaping. Gode transportmuligheter er viktig for å ta hele Norge i bruk, og for å ha aktive og levende distrikter.[...].»

GE Healthcare - tryggere og raskere transport med ny E39 og E18

GE Healthcare er en kjemisk prosessbedrift som produserer bulksubstans til røntgenkontrastmidler. Fabrikken ligger i Lindesnes og er en av verdens mest avanserte og kostnadseffektive fabrikker for storskala produksjon av grunnsbustans til medisinske diagnostiske kontrastmidler.

Bedriften har opplevd en voldsom vekst fra starten i 1974 med 15 ansatte til i dag med 360 ansatte. Lindesnes fabrikk forsyner hele verdensmarkedet og frakter i dag store volum med farlig gods. Dette transporteres på uoversiktlige og smale veier, og det er først og fremst sikkerhetsrisikoen de har fokus på når det gjelder veistandarden.

Årlig ankommer 3 600 vogntog med innsatsfaktorer til fabrikk. Av dette transportvolumet utgjør farlig gods 50 prosent. Transporten fordeler seg med 30 prosent på stekningen Kristiansand - Lindesnes (E39), 50 prosent fra Østlandsområdet (E18) og 20 prosent på strekningen Lindesnes - Rogaland (E39). En oppgradering og utbygging av E18 og E39 vil ha stor betydning for GE Healthcare. Dette vil bedre fremkommeligheten betydelig og redusere transporttiden. Dette vil gi lavere transportkostnader for bedriften. I tillegg vil veien også være sikrere, noe som er viktig ved transport av farlig gods.

Når man planlegger bygging av ny infrastruktur er det viktig at trafikksikkerheten for næringslivet ivaretas og at veiene oppfyller internasjonale krav. For å opprettholde et tilstrekkelig nivå på trafikksikkerhet er det viktig at investeringer i infrastruktur etterfølges av tilstrekkelig prioritering av drift og vedlikehold. Det er nødvendig å arbeide aktivt for å redusere antall ulykker og skadeomfanget ved ulykker. Ved å sikre en relativt liten andel av veinettet mener NHO man vil kunne redusere antall drepte i trafikken og de samfunnsøkonomiske kostnadene ved trafikkulykker vesentlig.

Tine - utbedring av E10 reduserer kostnader og øker trafikksikkerheten

Tine er Norges største produsent av meieriprodukter, med om lag 15 000 leverandører og eiere som er lokalisert i de fleste av landets kommuner. Tine både henter melken ute hos bonden og distribuerer ferdigvarer ut til butikkene. For Tines eiere, kunder og ansatte er god samferdsel både et spørsmål om kostnader og lønnsomhet, men også trafikksikkerhet og HMS.

Et av de rikeste landbruksområdene i Nord-Norge ligger i Lofoten og Vesterålen. For melkebøndene i området er nærmeste meierianlegg i Harstad. E10 er hovedferdselsåren til Lofoten og Vesterålen. Etter åpningen av Lofast, gjenstår strekningen Tjeldsundbrua-Gullesfjord, som en flaskehals og med behov for utbedring. På store deler av veistrekningen er veibredden under 8 meter, noe som reduserer fremkommeligheten betydelig. I tillegg opplever Tine årlig møteulykker og betydelige forsinkelser som følge av stopp og stenging av veien. Spesielt er stigningen over Kåringen problematisk for næringslivet. Dette hindrer Tine i effektiv inntransport av melk og distribusjon av ferdigvarer, som igjen fører til økt tidsforbruk, høyere drivstofforbruk og høyere kostnader i tillegg til at det er en belastning for bedriftens sjåførere.

Det er også viktig for næringslivets konkurransevne at det tas hensyn til ulike behov, både i planlegging og oppgradering av riksveinettet, ikke bare trafikkmengde. For dårlige standarder fører til forsinkelser, økte kostnader og trafikkfarlige situasjoner.

Klima- og miljøutfordringene stiller krav til en helhetlig og langsiktig politikk. Dagens utslippsnivå i byene er høyere enn hva som kan sies å være et bærekraftig nivå i et langsiktig og globalt perspektiv. Ifølge tall fra SSB står veitrafikken for omtrent en fjerdedel av klimagassutslippene på landsbasis, og omtrent halvparten av klimagassutslippene i de seks

Ny E6 i Mjøsregionen styrker skognæringen

Skognæringen er en viktig del av næringslivet og verdiskapingen i innlandet. Rundt Mjøsa er det store skogområder med en samlet avvirking per år på mellom 700 000 og 1 000 000 m³. Store deler av disse volumene går via E6 på sin vei til sagbruk i nord eller treforedlingsindustri i sør, for eksempel Moelven Mjøsbruket AS, Gausdal-Bruvoll AS Sag og Høvleri, Borregaard Ltd. og Norske Skog ASA. Om lag 200 000 m³ transporteres på strekningen Lillehammer - Biri. En utbygging av vei og oppgradering av broer, på denne distansen, til å tåle 60 tonn totalvekt og 24 m vogntoglengde (25,25 m), vil gi årlige innsparinger på et sted mellom 3 og 5 millioner kroner for skognæringen. I tillegg vil en slik opprustning bety at også øvrig næringsliv får reduserte kostnader, da oppgraderingen skissert ovenfor vil fjerne hvert tredje vogntog på denne strekningen, ved bruk av modulvogntog. Når antallet vogntog går ned, vil tiltaket også øke trafikksikkerheten og redusere miljøbelastningen vesentlig.

største norske byene. Tallene viser at klimagassutslippene fra veitrafikk økte med drøyt 30 prosent fra 1990 til 2010. I 2010 har utslippene fra veitrafikken økt med 3,5 prosent, etter en nedgang i 2008 og 2009. Det er nødvendig å snu utviklingen på transportområdet hvis Norges miljøforpliktelser skal nås, og kollektivtransporten må spille en sentral rolle for å få til en snuoperasjon.

Personbilen står i dag for en overveiende del av energiforbruk og utslipp fra persontransporten, både absolutt og per personkilometer. I Oslotrafikken er en bilreise fire ganger mer belastende for miljøet² enn en kollektivreise, i sum per personkilometer (Vestlandsforskning 2005). En sentral forutsetning for å kunne redusere klimagassutslippene fra veitrafikken er at flere bilreiser overføres til kollektivtransport.

For jernbanen har naturskapt problemer for fremføring av gods tradisjonelt oppstått vinterstid tidvis i forbindelse med løvfall på høsten. I den senere tid er det imidlertid inntrådt liknende problemer også på andre årstider (ras, flom og lignende). Det kan være grunn til å ta høyde for at dette ikke er engangsforeteelser. Konsistente og samordnede klima- og miljøtiltak (både fysiske og organisatoriske) i transportsektoren vil kunne gi de beste løsningene på området. En samordnet politikk er også viktig siden virkningene av tiltakene ikke vil komme før på sikt.

² Ulempen knyttet til utslipp, støy, ulykker og kø.

2.4 NTP - ET EFFEKTIVT OG NÆRINGSVENNLIG PLANVERKTØY?

Investeringer i transportsektoren har en planleggingshorisont på ti år, med revisjon hvert fjerde år. NTP legges frem for Stortinget til behandling i form av en stortingsmelding. Planen utformes på siden av de ordinære budsjettprosessene, og er ikke nødvendigvis tilpasset budsjettets samlede utgiftsramme og øvrige prioriteringer. På tross av at Stortinget behandler NTP, er prioriteringen som gjøres ikke bindende for de årlige budsjettene. Erfaringer viser at Stortinget endrer prioriteringsrekkefølgen i løpet av en fireårig NTP-periode. NHO mener dette reduserer forutsigbarheten for prosjektgjennomføring utover den uforutsigbarheten som følger av årlig behandling av samlet investerings- og vedlikeholdsramme til transportsektoren. I tillegg har det i de siste årene vist seg at deler av de bevilgede midlene til samferdsel, ikke brukes fullt ut.

Dersom spriket mellom NTP og de årlige prioriteringene blir for stort, svekkes naturlig nok NTP som strategisk styringsdokument for etatene. Så lenge prioriteringene i NTP kan gjøres om mellom hver revisjon, er det grunn til å reise flere spørsmål ved NTP som styringsdokument. Hensynet til statsbudsjettets rolle som finanspolitisk virkemiddel kan ivaretas uten at det gis politisk rom for å endre prioriteringsrekkefølgen i løpet av en fireårsperiode. Stabiliteten i transportetatenes budsjetter burde være mer enn tilstrekkelig til å sikre fullfinansiering av en stor andel prosjekter ved oppstart, samtidig som den finanspolitiske fleksibiliteten beholdes, ref. nærmere omtale i kapittel 8.

Skal NTP fungere som et overordnet plandokument må det være en god sammenheng mellom de ambisiøse målene som skisseres i planen og oppfølgingen i de årlige budsjettene.

I tillegg mener NHO at næringslivsdimensjonen i NTP må komme tydeligere frem enn tidligere. I dag fokuseres det i for liten grad på næringslivets konkurransevne og transportbehov. Det behov for en tydeligere synliggjøring av koblingen mellom infrastrukturutvikling og næringslivets behov for transport. En bedre kobling vil bidra til å gi transportplanen en tydeligere næringslivsdimensjon og på samme tid gi investeringene en større nytteverdi. NHO mener NTP i større grad bør drøfte og utforme tiltak som bidrar til vekst og verdiskaping i norsk næringsliv.

2.4.1 Evaluering av NTP 2010-2019

En analyse av oppfølgingen av NTP etter to år, utført av Analyse&Strategi, viste at regjeringens ambisjoner har steget siden forrige NTP- periode. Dette kommer til uttrykk ved en betydelig økning i bevilgningene i inneværende NTP- periode sammenliknet med foregående periode. Investeringer til store riksveisprosjekter er økt med om lag 80 prosent, store jernbaneinvesteringer er økt med i underkant av 100 prosent, og farledsinvesteringer er økt med i overkant av 150 prosent. Re-

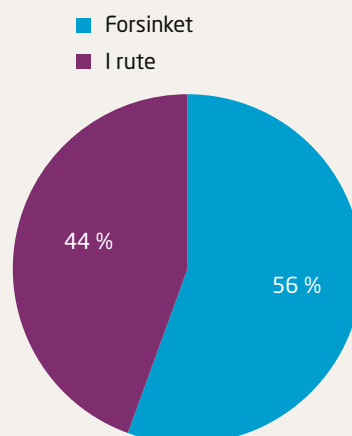
gjeringen legger også opp til å sikre Avinor økte rammer ved at det ikke skal tas ut mer enn 50 prosent utbytte de kommende tre årene (av netto overskudd). Dette innebærer at selskapet har mer midler til investeringer enn tidligere.

Hovedkonklusjonen til Analyse&Strategi er at den budsjettmessige oppfyllingen er god og at oppfyllingen av midler til drift og vedlikehold så langt er prioritert høyere enn investeringer. Investeringer som finansieres over egne poster følges imidlertid nærmere opp enn de øvrige investeringene, herunder post 36 E16 over Filefjell (vei) og post 31 Oslo-Ski (dobbelspor jernbane). Mange av de øvrige prosjektene som ikke har egne poster er det store forsinkelser når det gjelder konkret oppfølging og gjennomføring. Dette illustrerer behovet for et enklere og mer effektivt planverktøy.

Jernbane

Av de ni store, nye jernbaneinvesteringsprosjektene er fem forsinket. Innenfor programområdet kapasitetsøkende tiltak er 30 prosent av prosjektene forsinket. Forsinkelsene skyldes i de fleste tilfeller lav kapasitet i Jernbaneverket og mangel på jernbanefaglig kompetanse. Ny grunnrute for jernbanen på Østlandet skulle opprinnelig implementeres i desember 2012. Dette er betydelig forsinket som følge av behov for å gjennomføre flere infrastrukturtiltak enn forutsatt i NTP 2010-2019 før det nye rutesystemet kan implementeres. Ifølge Jernbaneverket vil fremdriften i arbeidet med ny grunnrute avhenge av de kommende års budsjetter.

Status nye store jernbaneprosjekter



FIGUR 2.5

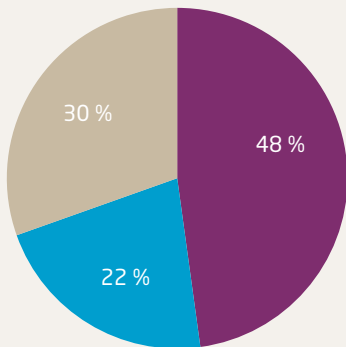
Kilde: Analyse&Strategi

Vei

Blant de store nye investeringsprosjektene i veisektoren er 22 prosent forsinket. I tillegg har 30 prosent av prosjektene usikkerhet vedrørende fremdrift. Hovedårsaken er manglende planavklaringer og dermed videre prosjektering. Lange beslutningsprosesser skaper også en usikkerhet i forhold til finansiering (deling mellom ordinære bevilgninger og bompenger) og tidsplan for oppstart.

Status nye store riksveisprosjekter

- I rute
- Forsinket
- Usikker når det gjelder fremdrift



FIGUR 2.6

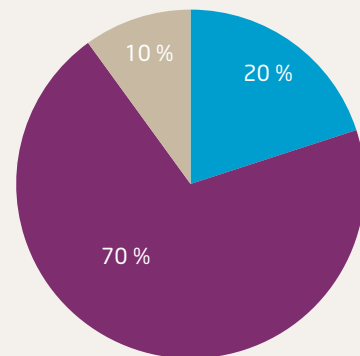
Kilde: Analyse&Strategi

Farleder

Prosjektene som sorterer under Kystverket er stort sett i rute, både når det gjelder utbygging av farledsprosjekter og fiskerihavnprosjekter.

Status farledsprosjekter 2010

- Forsinket
- I rute
- Framskyndet



FIGUR 2.7

Kilde: Analyse&Strategi

2.5 ULØSTE BEHOV I SAMFERDSELSSEKTOREN

Analysen over viser store utfordringer med gjennomføring av prosjektene i gjeldende NTP. Vi står på samme tid overfor store uløste behov knyttet til å få sektoren opp på en akseptabel standard. Behovene for utbedringer skisseres nærmere i transportetatens stamnettutredning som grunnlag for kommende NTP, som er illustrert i tabellen under.

Investeringsbehov som definert i stamnettutredningen. Beløp i milliarder 2011-kroner.

	Totalt	Per år 30 år	Per år 20 år
Vei	400-500	15	20-25
Jernbane	250-350	10	15
Sum vei og jernbane	650-850	25	35-40
Luftfart ³	24	-	-
Farleder ⁴	4	-	-
Totalt (avrundet)	700-900	-	-

TABELL 2.3

³ Basert på Avinors planlagte investeringer for tiårsperioden 2014-2023.

⁴ Anslått av Kystverket for planperioden 2014-2023

Innenfor **vei** er behovet beregnet til størrelsesorden 400–500 milliarder kroner. Innenfor stamnettutredningens tidshorison på 30 år betyr dette et behov for om lag 15 milliarder kroner årlig. I dag utgjør riksveinettet 19 prosent av veinettet, men over halvparten av trafikkarbeidet foregår her. Nær 70 prosent av dette veinettet har en veibredde på under 8,5 meter og hele 1 660 km mangler gul midtstripe. Det er i tillegg avdekket at 20 punkter på dette nettet har en lavere fri høyde enn 4,2 meter, noe som er en utfordring for transportnæringen. Det er også en rekke steder ikke tilstrekkelig bredde for at to vogntog kan passere hverandre. Det er også et stort behov for utbygging av flere døgnhvileplasser, ved inngangen til 2014 vil det være behov for 30 nye slike plasser. Trafikkutviklingen tilsier behov for oppgradering og nybygging av eksisterende veier, for eksempel vil det være behov for å bygge tunnellop nr. 2 på 90 tunneler. Dette utgjør til sammen 70 km med ny tunnel.

Innenfor **jernbane** viser utredningen at kapasiteten på mange viktige strekninger er sprengt. Fremtidsutsiktene tilsier at befolkningsveksten vil skje i og rundt de store byene. Jernbanen vil i den sammenheng måtte være en viktig transportbærer, både for daglige reiser i og rundt de store byene og mellom storbyer. For å møte disse utfordringene vil det kreve en helhetlig utviklingsstrategi med fokus på helhetlige konsepter. Det er behov for forutsigbare beslutninger og finansieringsløsninger. For å kunne konkurrere må reisetiden for tog ned. Det er satt som mål at tog skal ha en punktlighet på 95 prosent og en frekvens på 10–15 minutter til annenhver time. Det vil bli behov for investeringer og vedlikehold av eksisterende anlegg. Av økonomiske rammer er det behov for 3 milliarder kroner årlig i perioden 2014–2040 til vedlikehold og fornyelse. Til investeringer er totalbehovet i størrelsesorden 250–350 milliarder kroner. Behovet fordeler seg på 70–100 milliarder kroner på nærtrafikk, 150–200 milliarder kroner til regiontog og 30–50 milliarder kroner til godstiltak som for eksempel godsknutepunkt for intermodal transport.

Aktuelle investeringer i **farleder** er beregnet til 4 milliarder kroner i perioden 2014–2023. For **luftfarten** har ikke Avinor anslått noe investeringsbehov, men planlegger å investere 24 milliarder kroner i perioden 2014–2023.



NHO MENER

- Dagens investeringsnivå til riksvei og jernbane må forseres fra 35 til 20 år.
- De tyngste løftene må gjøres tidlig i 20-årsperioden.
- Investeringsrammen må økes med 140 milliarder.
- Norsk økonomi tåler en slik økning i investeringsrammen.
- Dobling av statlige bidrag i byområdene, samt kraftig økning av rammene til vei, jernbane og knutepunkt for gods.



3 | Tåler norsk økonomi økt satsing på samferdsel?

3.1 FREMTIDIGE INVESTERINGER

Fremtidige investeringsrammer til samferdsel vil avhenge av økonomisk vekst, offentlig sektors andel av BNP og prioriteringer innenfor statsbudsjettet. NHO har i utgangspunktet antatt samme forhold mellom brukerbetaling og finansiering over offentlige budsjetter som i dag, og at dette forholdet er uavhengig av det samlede investeringsnivået.

Hvor store investeringsrammer som kan forventes til samferdselssektoren vil avhenge av:

- Den generelle økonomiske utviklingen målt i BNP.
- Vekst og utvikling i andre offentlige utgifter og da i første rekke utgifter til trygd og helse.
- Arbeidsledighet, skatteinngang og renteutvikling.
- Utforming og forvaltning av handlingsregelen, (hvor stor avkastning legges til grunn, hvilke prioriteringer gjøres, og behovet for motkonjunkturtiltak).
- Samferdselsprosjektene avkastning, korrigert for systematisk risiko, i forhold til alternative anvendelser av ressurser (arbeidskraft, maskinbruk, betong mm) i offentlig og privat sektor.
- Valg av finansieringsform, dvs. hvordan investeringskostnadene fordeles mellom private og offentlige budsjetter.

Punktene over er ikke uavhengige, men vil hver på sin måte ha betydning for hvor store investeringsrammer som kan forventes, samt hvor store samferdselsinvesteringer norsk økonomi vil tåle fremover. Under utdypes NHO sentrale forhold og forutsetninger som har betydning for størrelsen på vårt forslag til samlede investeringsramme i samferdselssektoren.

3.1.1 Forventet økonomisk vekst

I Perspektivmeldingen 2009 (St.meld. nr. 9, 2008-2009) anslår regjeringen den økonomiske veksten i fastlandsøkonomien til 1,7 prosent per år i perioden 2007-2060. Over en periode på 30 år tilsvarer dette en vekst på 66 prosent. Det er forhold som trekker i retning av at dette vekstanslaget kan være noe lavt. Som et utgangspunkt for en diskusjon om hva som vil være en realistisk investeringsramme i samferdselssektoren mener NHO likevel det er hensiktsmessig å ta utgangspunkt i et konservativt vekstanslag.

Sannsynlige økonomiske rammer over offentlige budsjetter til samferdselsprosjekter påvirkes særlig av at helsesektoren og trygdeutbetalinger vil legge beslag på en økende andel av de offentlige budsjettene. Dersom samferdselssektoren skal få en større andel av den forventede veksten enn sektoren har i dag, kreves det at andre sektorer får en mindre andel. Alternativt kan offentlige utgifter ta en større andel av BNP-veksten, eksempelvis gjennom å øke skatteinngangen. Dette vil gå på bekostning av privat forbruk og ressurser som ellers ville gått til produksjon av private konsumvarer og tjenester (for eksempel bolig- og hyttebygging).

NHO mener at i den grad samferdselsprosjektene gir samfunnsøkonomisk gevinst vil det være riktig å øke investeringsrammene innenfor samferdselssektoren på bekostning av forbruk og investeringer i andre sektorer.

3.1.2 Fordeling mellom private og offentlige budsjetter

Tilgjengelige investeringsrammer vil i praksis også avhenge av graden av brukerbetaling som hentes inn i sektoren. Investeringer innenfor luftfart er for eksempel 100 prosent brukerfinansiert, mens veisektoren har prosjekter som er fullfinansiert over statsbudsjettet og prosjekter med en større eller mindre grad av brukerfinansiering gjennom bompenger. Dagens system for fastsettelse av nivået på brukerbetaling, og fordelingen av de offentlige investeringsmidlene innenfor samferdsel, er neppe optimal sett fra et samfunnsøkonomisk perspektiv. Hva som er en samfunnsøkonomisk riktig fordeling mellom brukerfinansiering og skattefinansiering behandles blant annet i Vista Analyse (2008).⁵ Det ligger et potensial for samfunnsøkonomiske gevinster ved en mer korrekt fastsettelse av denne fordelingen mellom ulike veiprojekter, og mellom de ulike sektorene innenfor transportsektoren. En økt brukerfinansiering av veiprojekter i form av kjøprising eller bompengefinansiering vil i tillegg trekke inn private investeringsmidler.

I tillegg til økt ressurstilgang vil også en mer effektiv bruk av ressursene kunne frigjøre ressurser til å gjennomføre flere investeringsprosjekt innenfor samferdselssektoren. I kapittel 8 viser NHO noen regneeksempler på potensielle gevinster ved å sikre store prosjekter fullfinansiering ved oppstart, såkalt prosjektfinansiering. Effektivisering innenfor andre sektorer kan også gi rom for økte investeringer innenfor samferdselssektoren.

3.1.3 Bruk av oljepenger

Det samlede investeringsnivået i samferdselssektoren må foruten veksten i BNP og statens samlede utgiftsrammer, også sees i sammenheng med det økonomiske aktivitetsnivået inkludert bruk og innfasing av petroleumsinntektene.

Med en økende oljeformue i utlandet (Statens pensjonsfond utland) er det rimelig å anta et økt press for større innenlands bruk av disse midlene. Bruk av mer oljepenger til å finansiere investeringer i Norge betyr at eksport- og importkonkurrerende bedrifter i Norge må redusere sin virksomhet. De ekstra ressursene som skal til for å foreta offentlige investeringer i Norge vil da komme fra ressurser som frigis i eksport- og importkonkurrerende bedrifter. Bruk av mer oljepenger i dag gjør at vi trenger mindre eksport- og importkonkurrerende virksomhet for å sørge for en balanse i handelen med andre land. Utfordringen blir da å få mer eksport- og importkonkurrerende virksomhet på plass igjen i fremtiden når oljeinntektene etter hvert tar slutt.

For å sikre en hensiktsmessig og økonomisk forsvarlig innfasing av oljepengene vedtok Stortinget handlingsregelen i 2001. I følge retningslinjene for handlingsregelen skal:

- Petroleumsinntektene fases gradvis inn i økonomien, om lag i takt med utviklingen i forventet realavkastning av Statens petroleumsfond.
- Det legges vekt på å jevne ut svingninger i økonomien for å sikre god kapasitetsutnyttelse og lav arbeidsledighet.

Den forventede realavkastningen på Statens pensjonsfond ble anslått til 4 prosent av fondets kapital og er foreløpig ikke endret. Retningslinjene åpner for at handlefriheten som oljeinntektene gir, kan utnyttes til å stimulere produksjon og sysselsetting i perioder med høy og økende ledighet. Motsatt vil det være behov for å holde igjen i finanspolitikken i perioder med høy kapasitetsutnyttelse i økonomien.

3.1.4 Samferdsel som konjunkturregulator

Erfaringene viser at regjeringen bruker handlefriheten som ligger i handlingsregelen. I 2009 brukte regjeringen riktig nok vesentlig mer enn handlingsregelen skulle tilsi. Dette ble gjort for å dempe virkningen av finanskrisen. I revidert nasjonalbudsjett for 2011 er bruken av petroleumsinntektene kommet nede under 4-prosentnivået igjen. Høye skatteinntekter og lavere utgifter enn forventet på grunn av lavere sykefravær og færre asylsøkere, har bidratt til at 4-prosentbanen nås, uten at det har vært behov for vesentlige innstramminger i offentlige utgifter. Beregninger fra SSB viser imidlertid at det er behov for ytterligere tilstramminger for «å unngå at norsk økonomi skal komme inn i en tydelig høykonjunktur – med en kapasitetsutnyttelse som er høyere enn det som kan opprettholdes på lengre sikt – fra og med 2013».

Dersom det blir behov for å ta i bruk stabiliseringspolitiske virkemidler for å unngå høykonjunktur, vil dette kunne ramme investeringsrammene til samferdselsprosjekter. Alternativet er kutt i andre offentlige utgifter. Da handlingsregelen ble innført ble det lagt vekt på at deler av det økte handlingsrommet som oljeinntektene gir, skulle brukes til å styrke den langsiktige vekstevnen til norsk økonomi, for eksempel gjennom investeringer i infrastruktur, forskning og utdanning (jf. St.meld. nr. 29 (2000-2001)).

«...Regjeringen legger derfor vesentlig vekt på at handlingsrommet som økt bruk av oljeinntekter gir, skal brukes på en måte som også vil styrke vekstevnen til norsk økonomi. Lavere skatter og avgifter kan gi næringslivet bedre arbeidsvilkår, slik at konkurranseevnen styrkes. Tilsvarende vil tiltak for en bedret infrastruktur, samt tiltak for å bringe frem ny kunnskap gjennom forskning og utvikling, bidra til å styrke vekstevnen.»

St.meld. nr. 29 (2000-2001).

⁵ Se blant annet beskrivelse av «den optimale prisregel» i Vista Analyse (2008): Offentlig Privat Samarbeid (OPS) og innovasjonspolitik.

3.1.5 Prioritering av vekstevne

Ifølge sentralbanksjef Øystein Olsen har prioritering av tiltak som styrker produktiviteten og vekstevnen på lengre sikt, herunder justeringer i skattesystemet, kommet i bakgrunnen. Handlingsrommet som oljeinntektene gir er dermed ikke brukt til å styrke den langsiktige vekstevnen i norsk økonomi.

«Da handlingsregelen ble innført i 2001, ble det lagt vekt på at deler av det økte handlingsrommet som oljeinntektene gir, skulle brukes til å styrke den langsiktige vekstevnen til norsk økonomi, for eksempel gjennom investeringer i infrastruktur, forskning og utdanning. I Stortingsmeldingen fra 2001 ble det også påpekt at» [...] et høyt skattenivå medfører samfunnsøkonomiske kostnader [...]

Myndighetene har brukt handlingsrommet til å gjennomføre standardøkninger og øke utgiftene på en rekke områder. Prioritering av tiltak som styrker produktiviteten og vekstevnen på lengre sikt, herunder justeringer i skattesystemet, synes derimot å ha kommet noe i bakgrunnen.

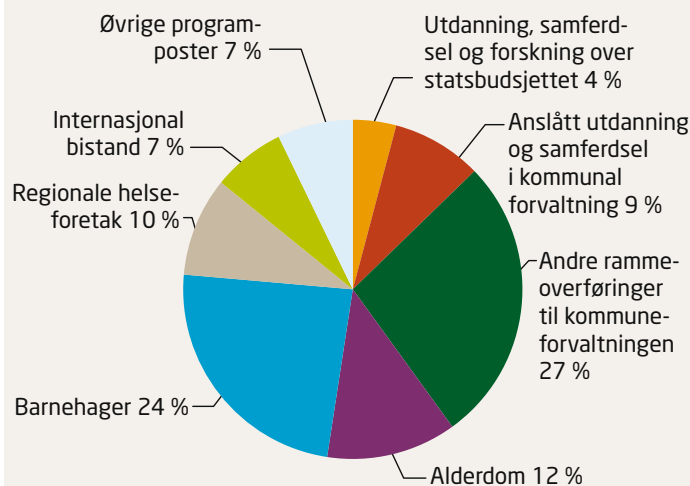
Finanspolitikken har som hovedmål å sikre gode offentlige tjenester, sørge for en fornuftig fordeling av inntekter og investere i viktig infrastruktur. Det må gjelde både i gode og dårligere tider.»

Sentralbanksjef Øystein Olsens årstale 2011

NHO mener regjeringen ikke kan løpe fra sitt ansvar om å prioritere vekstfremmende tiltak (utdanning, forskning, skatte-/avgiftspolitik og samferdsel) slik de forutsatte da handlingsregelen ble vedtatt i 2001. Ifølge våre beregninger av oljepengebruken (i statlig og kommunal sektor), har kun 13 prosent av handlingsrommet fra oljefondet gått til vekstfremmende tiltak siden 2005, jf. figur 3.1.

Kravet om å styrke den langsiktige vekstevnen til norsk økonomi er også relevant for prioritering av samferdselsmidler. Det har vært liten tradisjon i Norge for å prioritere prosjekter i samferdselssektoren etter lønnsomhet eller prosjektene bidrag til økonomiens vekstevne. Andre kriterier har vært tillagt større vekt.⁶ Dette har blant annet bidratt til en stor spredning av investeringsmidlene og en oppdeling i mange små delprosjekter.

Bruk av oljepenger



FIGUR 3.1

Kilde: NHO

Det er ikke slik at alle typer samferdselsinvesteringer styrker vekstevne (jf. Adam Smith, 1776). Dersom vekstevnen skal stimuleres gjennom samferdselsinvesteringer, må også prosjektene bidrag til økonomiens vekstevne vektlegges i prioriteringen.

«A magnificent high road cannot be made through a desert country where there is little or no commerce, or merely because it happens to lead to the country villa of the intendant of the province, or to that of some great lord to whom the intendant finds it convenient to make his court. A great bridge cannot be thrown over a river at a place where nobody passes...».

Adam Smith: The Wealth of Nations (1776)

Dette er imidlertid ikke ensbetydende med at et hvert «ønsket» prosjekt blir lønnsomt eller kan forsvares ut i fra et krav om å gi et større bidrag til økonomiens vekstevne enn en alternativ anvendelse av midlene ville gitt. Dersom vekstevne brukes som argument for å øke investeringsrammene i samferdselssektoren, må også de mest ulønnsomme prosjekter prioriteres ned (gitt at lønnsomheten har med alle de vesentligste kostnads- og nytteelementene).

⁶ Se blant annet Nyborg, K. og I. Spangen (1996), «Politiske beslutninger om veiinvesteringer», Økonomiske analyser 3/1996

3.1.6 Bør handlingsregelen endres?

Handlingsregelen har til tider vært gjenstand for heftig offentlig debatt. Debatten har gått om dagens fireprosentregel bør justeres, og hvilke prioriteringer som gjøres innenfor rammene av handlingsregelen. Ifølge handlingsregelen skal det over tid ikke brukes mer enn den forventede realavkastningen på oljefondet, som igjen er anslått til 4 prosent av fondets kapital. Den faktiske netto realavkastning viser seg å ha vært lavere (2,4 prosent fra 1998). Dette kan tyde på at et utgangspunkt i 4 prosent avkastning kan være for høyt, selv om det ikke kan utelukkes at avkastningen øker i fremtiden.

I nasjonalbudsjettet for 2011 anslås det at bruken av petroleumsinntekter vil nå en topp tilsvarende 7,9 prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge i 2025. Dette er en økning fra 2 prosent i 2001, og også fra dagens andel på 6,3 prosent.

Dersom realavkastningen fremover fortsatt blir betydelig under 4 prosent, og handlingsregelen justeres i forhold til dette, må bruken av petroleumsinntektene reduseres. Avhengig av hva avkastningskravet eventuelt blir, kan bruken av petroleumsinntektene da utgjøre en mindre andel av BNP enn det vi ser i dag.

3.1.7 Høyere avkastning ved innenlands investeringer?

Det har også vært argumentert for at investeringer i eksempelvis infrastruktur og forskning i Norge kan gi høyere avkastning enn det som oppnås ved å plassere petroleumsinntektene i utlandet. Enkelte argumenterer med dette utgangspunktet for at oljefondet derfor kan investere i innenlandske prosjekter med høyere (eller lik) avkastning som oppnås gjennom investeringer i utlandet.

En utfordring for samferdselssektoren er at dagens NTP viser en negativ netto nytte på 20 milliarder kroner. Selv ved metodeutvikling⁷ og justeringer av beregningsforutsetninger som i større grad samsvarer med økonomisk teori og intensjonene i Finansdepartementets veileder for samfunnsøkonomiske analyser, vil trolig lønnsomheten i en rekke av prosjektene som i dag prioriteres være relativt lav. Det er derfor vanskelig å argumentere for at investeringer i samferdselssektoren generelt gir høyere avkastning enn sparing gjennom Pensjonsfondet. Risikospredning taler også mot at oljefondet skal investere i innenlandske prosjekt, i tillegg til investeringene som allerede gjøres innenfor det årlige statsbudsjettet.

Lønnsomme investeringer som er vekstfremmende bør uansett finansieres innenfor de rammene som følger av handlingsregelen og utgiftsrammene som fastsettes i de årlige statsbudsjett-

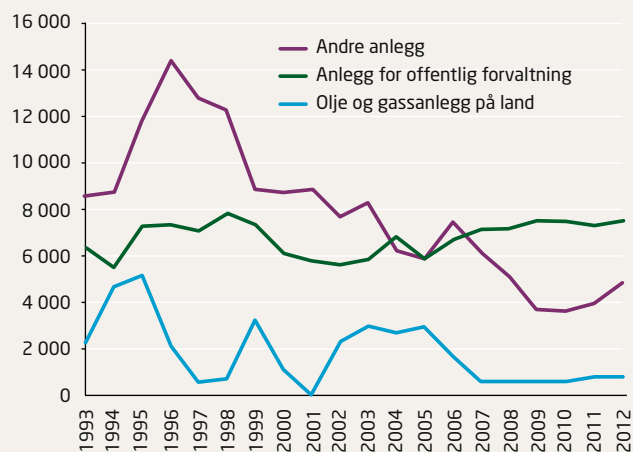
tene. Norsk økonomi tåler at lønnsomme prosjekter realiseres, og at lønnsomme samferdselsinvesteringer fortrenger mindre lønnsomme investeringer i offentlig og privat sektor. Det samlede investeringsbehovet kan økes for en kortere eller lengre periode, uten at handlingsregelen endres. Økte investeringer vil da gå på bekostning av offentlig eller privat forbruk. Dette krever politiske prioriteringer av langsiktige investeringer som kan forventes å bidra positivt til økonomiens vekstevne.

3.1.8 Kapasitet i anleggsbransjen

Økte investeringer i samferdselssektoren krever kapasitet i anleggsbransjen, og/eller en fortrengning av tilsvarende prosjekter i privat sektor. En oversikt fra Entreprenørforeningen Bygg og anlegg (EBA) viser at det har vært en nedgang i anleggskapasiteten i privat sektor, med en svak økning innenfor anlegg for offentlig forvaltning (jf. figur 3.2). Samlet sett tyder utviklingen på at det er rom for økte offentlige investeringer uten at dette fører til lokalt press innenfor enkeltbransjer.

Med store utbyggingsprosjekter må det i tillegg forventes et større innslag av internasjonale aktører i det norske markedet. Økte investeringer i samferdselssektoren vil derfor i liten grad bidra til press innenfor anleggsbransjen.

Anleggskapasitet i privat og offentlig sektor



FIGUR 3.2

Kilde: Prognosesenteret, 2011

⁷ Svakheter ved dagens metoder og NHOs anbefalinger til forbedringer er nærmere omtalt i kapittel 10.

3.2 NHOS FORSLAG TIL INVESTERINGSRAMME

Finansinvesteringer i utlandet utvider det realøkonomiske rommet for Norge, samtidig som vi blir i stand til å spre risikoen mer enn om vi bare hadde investert hjemme. Dersom det er behov for et større ressursmessig rom for å sikre lønnsomme investeringer i samferdselssektoren, mener NHO dette bør skaffes gjennom andre tiltak enn å øke bruken av oljepenger. Mulige tiltak er omprioriteringer i offentlig sektor, effektivisering, brukerbetaling (dette vil dempe det private forbruket og øke ressurstilgangen til offentlig forbruk og investeringer), økt arbeidsinnsats eller reduksjon i offentlige subsidier til ulønnsomme næringer.

NHO ser ingen grunn til at lønnsomme investeringer skal finansieres gjennom mer bruk av oljepenger. Men; er prosjektene store nok til at de egner seg for internasjonal anbuds-konkurranse og dermed åpner opp for bruk av blant annet utenlandske bedrifter og arbeidskraft, kan det etter NHOs vurdering brukes noe mer samlet oljepengetilbud over statsbudsjettet.

Med knapp ressurstilgang ville det uansett investeringsramme vært behov for effektivisering i utbyggings-, drifts- og vedlikeholdsfasen. En generell effektivisering vil i tillegg til bedre prioriteringer av ressursbruken, også øke avkastningen på investeringene.

Tabell 3.1 viser ulike nivåer på årlige bevilgninger og gjennomføringstid, avhengig av hvilken ramme man operer med. NHO anbefaler en økonomisk ramme til investeringer på om lag 35 milliarder kroner årlig i NTP-perioden. Vår anbefaling til økonomisk ramme omfatter ikke investeringer i selve havnene og lufthavnene, ettersom disse ikke belaster de statlige rammene. Vi har heller ikke gått inn på investeringsrammen i farleder, ettersom disse utgjør en så liten andel av de statlige investeringene innen samferdsel.

En slik investeringsramme vil få samferdselsnettene opp på en akseptabel standard i løpet av 20 år. Med utgangspunkt i perspektivmeldingen, bruk av oljepenger og forening mellom offentlige og private budsjetter har Vista Analyse AS gjort beregninger for NHO som viser at norsk økonomi kan tåle en slik investeringsramme.

Med gjennomføringstid mener vi hvor mange år det vil ta å oppnå ønsket standard slik det er beskrevet i stamnettutredningen, jf. omtale kapittel 2. Vi legger her til grunn et investeringsbehov på 750 milliarder kroner. For den plantekniske rammen har vi basert oss på at forholdet mellom vedlikehold og investering blir det samme som i NTP 2010–2019, dvs. av den totale plantekniske ramme på 290 milliarder kroner, er vel 140 milliarder kroner satt av til investering. Vi legger også til grunn at det relative forholdet mellom det statlige bidraget og bompenger holdes likt. Tabell 3.2 viser NHOs forslag til fordeling av midlene på ulike sektorer.

Ulike investeringsnivå og gjennomføringstid - NHOs anbefaling

Rammer	Statlige midler til investering (2014-2023)	Samlede midler til investering, inkl. bompenger (2014-2023)	Samlet per år	Gjennomføringstid
Dagens ramme (planteknisk)	140 mrd. kr	215 mrd. kr	21,5 mrd. kr	35 år
Dagens ramme +45 %	215 mrd. kr	310 mrd. kr	31 mrd. kr	23 år
NHOs anbefaling	250 mrd. kr	355 mrd. kr	35,5 mrd. kr	20 år

TABELL 3.1

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 3.2

3.3 BOMPENGEFINANSIERING

NHO er opptatt av at det bygges ut et tjenlig veinett som gir næringslivet gode rammevilkår. Det bør i utgangspunktet være statens oppgave å finansiere veibygging. Utgangspunktet var at bompenger skulle være et supplement til statlige midler, men vi har tydelig sett de senere årene at dette har blitt en stadig viktigere del av finansieringen. Tilstanden i veisektoren er så prekær at bompenger har blitt et alternativ som må tas i bruk.

NHO er bekymret for de utgiftene bompenger medfører for næringslivet, og vi forutsetter at det gjennomføres gode lokale prosesser før eventuelle bompenger tas i bruk. Når bompenger brukes som finansieringsform er det viktig å sikre at mest mulig av de innkrevde midlene går til finansiering av veien og ikke går til unødvendig administrasjon. For å sikre dette bør bompengeselskapene organiseres på en så effektiv måte som mulig. NHO mener det ikke er hensiktsmessig å ha ett bompengeselskap per prosjekt. Større enheter kan gi stordriftsfordeler for driften og kan gi en mer ensartet praksis overfor næringslivet. Dette gjelder særlig praktisering av dagens rabattordning. Situasjonen i dag er at bedrifter med en stor kjøretøypark, som ønsker maks rabatt, må forhåndsbetale store beløp for å oppnå dette. Dette binder opp unødvendig mye kapital. Dette bør kunne endres hvis man i fremtiden får færre og større bompengeselskap.

Et viktig tilleggsmoment er forholdet mellom bompenger som finansieringsform og prioriteringsrekkefølgen i realiseringen av veiprojekter. I dag er de aller fleste riksveiprojektene bompengefinansiert. Hvor raskt kommunene kommer frem til et finansieringsopplegg med bompenger er av avgjørende betydning for om veiprojektet blir prioritert i NTP. Andre viktige forhold, som blant annet prosjektets lønnsomhet, blir av mindre betydning i et slikt system. At prosjektet har en finansieringsløsning er med andre ord av større betydning for om prosjektet blir realisert enn lønnsomheten.

Dette mener NHO er uheldig sett ut i fra behov for en helhetlig og strategisk plan for utbygging av infrastruktur hvor de prosjektene som har størst nytte for næringsliv og samfunn for øvrig må komme først.

Bruk av AutoPASS-brikken har gjort innkrevningen av bompenger mer smidig. Det er færre og færre steder med manuell innkreving og de fleste anlegg har automatisk innkreving ved bruk av AutoPASS. Utfordringen med dette systemet gjelder særlig for turister som kommer til Norge. I de senere årene er det gjort en stor innsats for å fremme Norge som reiselivsdestinasjon. Mange av turistene kommer til Norge med bil. Det er viktig at deres første møte med landet og norske bompenger blir best mulig. Det er behov for god informasjon og skilting om hvordan bompengeordningen fungerer. Det er uheldig hvis situasjonen blir slik at en turist som ønsker å betale bompenger ikke får gjort det på grunn av dårlig skilting/informasjon osv. Resultatet kan bli et krav om tilleggsavgift når de kommer hjem fra ferie. Det finnes i dag en ordning som turistene kan

benytte seg av, en såkalt Visitor payment-ordning. NHO mener det er viktig med god informasjon om denne løsningen og at norske myndigheter bør jobbe for en bred markedsføring av denne ordningen.

Bruk av AutoPASS på ferje kan være et tiltak som kan effektivisere betaling for bruk av ferje. NHO mener at det må innføres bruk av AutoPASS på alle ferjer i riksveisambandet. Ved å innføre dette vil dagens passasjerbetaling bortfalle. Vi er opptatt av at inntektsbortfallet ikke må belastes næringstrafikken alene.



NHO ANBEFALER

- Prioriter de mest lønnsomme prosjektene.
- Prosjekter i byområder/regionale vekstsentra, langs nasjonale og internasjonale transportkorridorer, samt i kollektivtransporten.
- Jernbaneprosjekter som bidrar til å utvide bo- og arbeidsmarkedene, særskilt utbygging av hele InterCity-triangelet innen 2025.
- Prioriterte godsknutepunkter med tilknytningsveier, jernbane og farledere.
- Sammenhengende veiutbygging som binder landsdelene sammen, særskilt langs E6, E18, E39 og E134.
- Lavere luftfartsavgifter og redusert utbytte fra Avinor.

4 | Konsentrert satsing og tøffere prioritering

4.1 HOVEDUTFORDRINGER, OMRÅDER OG LØNNSOMHET

Innenfor vår anbefalte ramme for investeringer på 355 milliarder kroner for for tiårsperioden i samferdsel har vi foretatt en streng prioritering blant et stort antall aktuelle prosjekter i ulike deler av landet. NHOs prioriteringer tar utgangspunkt i de viktigste utfordringene for transportsystemet i årene fremover:

- Kapasitetsutfordringer i transportnettet i byområdene, forsterket av forventet befolkningsvekst
- Utvikling av konkurransedyktige regioner
- Transportsektorens bidrag til lokale og globale miljøproblemer
- Avstandskostnader for næringslivet i alle landsdeler
- Ulykkeskostnader

NHO anbefaler at satsingen innenfor NTP konsentreres om prosjekter som bidrar til løsning av en eller flere av disse utfordringene. I forlengelsen av dette anbefales prioritering av prosjekter innenfor fire områder/kategorier:

- Byområder og regionale vekstsentra
- Nasjonale og internasjonale transportkorridorer
- Kollektivtransport, gang og sykkel
- Knutepunkter for godstransport

Innenfor hvert av disse områdene/kategoriene anbefaler NHO at prosjektene i størst mulig grad prioritert ut fra samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Vår prioritering baserer seg på beregninger med oppdaterte beregningsforutsetninger og en mer systematisk behandling av sentrale nytteelementer som i dag ikke fanges opp, jf. nærmere omtale i kapittel 11.

Norge er rik på naturressurser og råvarer. For å utnytte og foredle disse kreves god infrastruktur til markedene. I dag er det stor variasjon mellom verdiene på ulike typer gods som fraktes på vei. Dette blir ikke godt nok ivaretatt i dagens nyttekostnadsanalyser, som opererer med gjennomsnittsverdier. NHO mener godsets verdi bør tillegges mer vekt ved økt differensiering av varetype, noe som vil ha stor betydning for vei-prosjekter der det transporteres gods med høy verdi. Videre er våre prosjekter prioritert ut i fra følgende egenskaper/viktigste nytteelementer ved samferdselsprosjekter:

- Reduksjon av tidskostnader
- Lavere miljøkostnader
- Lavere transportkostnader for næringslivet
- Økt produktivitet og utvidede arbeidsmarkeder (mernytte)
- Lavere ulykkeskostnader

Trafikkulykker påfører næringslivet store kostnader og dette skjer i hovedsak på to plan. Først som følge av forsinkelsene i forbindelse med selve ulykken, og for det andre der næringslivet er direkte involvert i ulykken. Arbeidet med trafikksikkerhet vil kunne være med på å redusere denne type kostnader som gir gevinst både for næringslivet og samfunnet for øvrig.



4.2 NHOS PRIORITERTE PROSJEKTER

4.2.1 Veiprojekter

Avstandskostnadene for næringslivet påvirkes sterkt av kvaliteten på veinettet i de nasjonale transportkorridorene, som binder sammen landsdelene og knytter dem til det internasjonale transportnettet.

Prosjekter som bidrar til bedre standard og reduserte kjøretider i disse korridorene anbefales prioritert. Særlig høy prioritet gis til sammenhengende utbygging av trafikksterke strekninger på E6, E18, E39 og E134. De store trafikkmengdene, kombinert med bidragene til lavere miljøbelastninger i byområder som avlastes, bidrar til høy samfunnsøkonomisk lønnsomhet for prosjekter langs disse strekningene.

E18 har betydning som gjennomfartsåre og som del av hovedveinettet for flere byer, i tillegg til å være en av hovedforbindelsene til Sverige. Rundt byområdene i korridoren er trafikkbelastningen meget høy, fra mer enn 70 000 ÅDT i Oslo, via 40 000 i Kristiansand til mer enn 25 000 ÅDT i Drammen og Tønsberg. Vi anbefaler, i tillegg til prosjektene som inngår i Oslopakke 3, utbygging av strekninger mellom Vinterbro og svenskegrensen og Larvik og Arendal.

E6 binder sammen Østlandet, Nordvestlandet, Midt- og Nord-Norge, i tillegg til å være hovedfartsåre til utlandet. Vi anbefaler prioritering av prosjekter med sammenhengende utbygging av strekningen Kolomoen-Lillehammer nord, strekningen Oppland grense-Trondheim-Steinkjer og utvalgte prosjekter i Nord-Norge. I planperioden må samferdselsmyndighetene starte arbeidet med å klargjøre hvordan trafikkveksten opp mot E6s kapasitetsgrense gjennom Østfold skal møtes.

E39 binder sammen kysten fra Kristiansand til Trondheim. Det langsiktige målet er en fergefri kyststamvei på hele strekningen. I planperioden anbefaler NHO en rekke prosjekter langs E39, blant annet mellom Ålgård og Stavanger, fastlandsforbindelse mellom Nord- og Sør-Rogaland (Rogfast), i Bergensområdet og på relasjoner i Sogn og Fjordane, Møre og Romsdal og Sør-Trøndelag.

E134 er den sørligste høyfjellsovergangen mellom Østlandet og Vestlandet, med høy tungtrafikkandel og nasjonal betydning for næringslivet. I planperioden anbefales prioritering av vei over Haukelifjell, i tillegg til bygging av ny firefelts vei gjennom Kongsberg (Damåsen-Saggrenda). I tillegg til de prioriterte hovedstrekningene anbefales viktige enkeltprosjekter langs andre veier, blant annet Rv2 Kongsvinger-Kløfta, og viktige strekninger på Rv 7 og Rv 52.

Samlet anbefaler NHO et statlig bidrag til veiinvesteringer i korridorene på **95 milliarder kroner**. Bompenger kommer i tillegg.

NHOs prioriterte veiprosjekter

Korridor	Oppstart 2014-2017	Oppstart 2018-2023
Oslo-Ørje/Magnor	<ul style="list-style-type: none"> • E18 Vinterbro-Østfold grense • Rv2 Nybakk - Slomarka 	<ul style="list-style-type: none"> • E18 Mosseveien • E18 Riksgrensen-Ørje
Oslo-Grenland-Kristiansand-Stavanger	<ul style="list-style-type: none"> • E18 Vestkorridoren • E18 Bommestad-Sky • E18 Rugtvedt-Dørdal • E18 Tvedestrand-Arendal • E39 Ålgård-Sandved • E39 Eiganestunnelen • E39 Smiene-Harestad • Rv 23 Dagslet-Linnes • Rv 41 Oppgradering og utbedring 	<ul style="list-style-type: none"> • Ny Oslofjordforbindelse • E18 Langangen-Rugtvedt • E39 Gartnerløkka-Søgne • E39 Søgne-Ålgård • E39 Runaskaret • E39 Vikeså • Rv 41 Oppgradering og utbedring
Stavanger-Bergen-Ålesund-Trondheim	<ul style="list-style-type: none"> • E39 Rogfast • E39 Svegatjørn-Rådal • E39 Nyborg-Klauvaneset • E39 Lavik-Møre grense • Rv 555 fra E39 Sotra-sambandet • E 39 Vikanes-Romarheim bru • Rv 15 Strynefjellet • E39 Betna-Vinjeøra • E 136 Breivika-Lerstad • E 39 Lønset-Hjelset • Rv 70 Ny innfartsvei til Kristiansund • Rv 70 Tingvoll-Meisingset • E 39 Harangen-Orkanger 	<ul style="list-style-type: none"> • E39 Arsvågen-Aksdal • E39 Arna-tunnelen/ringvei øst • E39 Hordfast • Sulafjorden evt. Storfjorden (Hafast) • Romsdalsfjorden (Møreaksen) • E136 Flatmark-Monge-Marstein • E39 Halsafjorden
Oslo-Bergen/Haugesund	<ul style="list-style-type: none"> • E134 Damåsen-Saggrenda • E16 Sandvika-Skaret • E16 Skaret-Rørvik • E134 Haukelifjell • Rv 52 Hemsedalsfjellet • E134 Tunnel Stordalen • E134 Haugesund-Ètne • Rv 36 Seljord-Skyggestein 	<ul style="list-style-type: none"> • E16 Rørvik-Hønefoss • Rv 7 Svenkerud-Gol • Rv 35 Hokksund-Jevnaker • Rv 7 Hardangervidda
Oslo-Trondheim	<ul style="list-style-type: none"> • E6 Kolomoen-Lillehammer nord • Rv4 Gjøvik Nord-Mjøsbrua • E6 Sør (E6 Oppland Grense-Jaktøyen i Trondheim, samt RV 3 Hedemark-Ulsberg)Trøndelag) 	<ul style="list-style-type: none"> • E6 Lillehammer nord-Otta
Trondheim-Bodø	<ul style="list-style-type: none"> • E6 Trondheim - Steinkjer • E14 Forra bru 	<ul style="list-style-type: none"> • E6 For øvrig gjennom Nordland
Bodø-Narvik-Tromsø-Kirkenes	<ul style="list-style-type: none"> • Rv77/E6 Sørrelv-Borkamo • E6 Hålogalandsbrua • E8 Skibotn-finskegrensen • Rv 83/E10/Rv 85 Utbedring av veinett Harstad-Sortland via Tjeldsund bru • E6 - vest for Alta • E6 Tana bru • E69 Skarvberg tunnelen • Rv 94 Skaidi-Hammerfest 	<ul style="list-style-type: none"> • E6 For øvrig gjennom Nordland • E6 For øvrig gjennom Finnmark

TABELL 4.1

4.2.2 Jernbane

For å lykkes med målet om å overføre mer gods fra vei til jernbane er det avgjørende at det satses på tiltak som kan øke forutsigbarhet. Jernbane er først og fremst konkurransedyktig over strekninger som generelt overstiger 100–130 km. For eksempel treindustrien fraktes i dag over 1 millioner tonn/m³ massevirke fra innlandet til treforedlingsindustrien i Østfold og Karlstad. Den er helt avhengig av jernbanen for å ha avsetning for massevirke og industriflis. NHO mener det må være økt satsing på bygging av krysningsspor som øker kapasitet, punktlighet og regularitet.

Investeringer i jernbanenettet for persontransport anbefales konsentrert om Østlandsområdet, med hovedvekt på InterCity-triangelen, Trønderlag og enkeltprosjekter med stor betydning for kapasitet eller reisetid mellom storbyområdene.

Samlet anbefaler NHO investeringer i jernbane i planperioden på **85 milliarder kroner**. Prioriterte prosjekter innenfor de økonomiske rammene i planperioden er oppsummert i tabell 4.2.

NHOs prioriterte jernbaneprosjekt

Oppstart 2014-2017	Oppstart 2018-2023
<ul style="list-style-type: none">• InterCity-utbygging (Oslo-Tønsberg, Oslo-Hamar, Oslo-Fredrikstad)• Farriseidet-Porsgrunn (Eidangertunnelen)• Tunnel Trengereid-Takvam• Krysningsspor Bergensbanen• Krysningsspor Hamar-Trondheim• Krysningsspor Sørlandsbanen vest• Krysningsspor Nordlandsbanen• Krysningsspor Ofotbanen• Krysningsspor Kongsvingerbanen• Trønderbanen - elektrifisering, krysningsspor og dobbeltspor Marienborg-Lademoen• Meråkerbanen - elektrifisering	<ul style="list-style-type: none">• InterCity-utbygging (Tønsberg-Skien, Hamar-Lillehammer, Fredrikstad-Halden)• Ny Oslo-tunnel• Trønderbanen - videre oppgradering• Tunnel Forbordfjellet (Trønderbanen)• Meråkerbanen - videre oppgradering• Utbedring Drammen - Kongsberg• Rassikring Bergensbanen• Ringeriksbanen• Vossebanen• Utbedring Egersund-Moi• Grenlandsbanen

TABELL 4.2

Utviklingen av transportnettet må kombineres med ambisjoner om reduserte klimagassutslipp og andre miljøforbedringer. NHO mener at miljøvennlige transportmidler må ta størstedelen av personbilveksten. Et godt utbygd jernbanenett vil blant annet ha betydning for fremtidens valg av feriereiser. Dette forutsetter en sterk satsing på kapasitetsutvidelser og kvalitetsforbedringer av det kollektive transporttilbudet og tilrettelegging for gang og sykkeltransport. Investeringer i infrastruktur må kombineres med økte bidrag til offentlig kjøp av kollektivtrafikk. Avtalene om offentlig kjøp må blant annet inneholde krav som sikrer hensyn til turistenes behov, jf. mulighetene til å sende bagasje, ta med sykkel etc.

4.2.3 Knutepunkter for gods

Effektiv godstransport og overføring av gods fra vei til jernbane og sjø er avhengig av knutepunkter som letter overføringen av gods mellom transportmidler. Utbygging av en ny containerterminal på Alnabru, sammen med utvikling av terminaler og havner ved andre knutepunkter, er et viktig bidrag til reduserte avstandskostnader for næringslivet, og anbefales prioritert høyt i NTP. Samlet anbefales investeringer for **20 milliarder kroner** innenfor vår anbefalte ramme. Ved siden av utbygging av terminalene er infrastruktur i tilknytning til terminalene (vei, jernbane og farledere) avgjørende og bør gis prioritet.

NHOs forslag til investeringer og knutepunkter gods m/tilførselsveger

Kategori	Oppstart 2014-2017	Oppstart 2018-2023
Knutepunkter	<ul style="list-style-type: none">• Alnabru godsterminal m/tilknytningsveier• RV 40 Larvik Havn - E18• Veg Risavika Havn-E39/Ganddal godsterminal• Vei Risavika Havn-E39/Rogfast (nord)• Godsterminal Drammen• Kristiansand havn - med tilknytningsveier og jernbane• Tilknytningsvei mellom Borg havn - E6• Tilknytningsvei til Grenland havn	<ul style="list-style-type: none">• Nytt logistikk-knutepunkt i Trondheimsregionen• Ny jernbaneterminal i Bergensregionen

TABELL 4.3

Godsterminalene er i dag preget av varierende eierskap og svak koordinering. Organisering, eierskap og samarbeidsløsninger bør utvikles i tillegg til gjennomføring av nødvendige forbedringer i infrastrukturen.

4.2.4 Effektiv og miljøvennlig transport i byområdene - bypakkene

Den forventede befolkningsveksten i de største byområdene vil bety en vesentlig økning av transportomfanget. Dette vil gi store utfordringer for transportsystemet. NHO mener kapasiteten må økes betydelig, noe som medfører et behov for økte ressurser til investeringer.

Urbanet Analyse AS har anslått et investeringsbehov på mellom 142 og 273 milliarder kroner for å løse kapasitetsproblemene i byområdene de neste 20 årene.⁸

Investeringsbehov de neste 20 år som følge av trafikkveksten i milliarder kroner. Dette gjelder samlet for ni byområder (Oslo-regionen, Bergensområdet, Trondheimsområdet, Nord-Jæren, Kristiansandregionen, Drammensregionen, Tromsø, Nedre Glomma og Grenland).

NHO mener det må etableres en nasjonal kollektivtransportstrategi. Vi mener en ny og bedre kollektivtransportstrategi må baseres på et forpliktende samarbeid mellom alle sentrale aktører. Samarbeidet som er etablert i forbindelse med transportpakkene i de største byområdene må være en viktig plattform i dette arbeidet. Satsingen innenfor de største byområdene er organisert rundt et sett av bypakker, etter mønster fra Oslo-pakke 3. Disse pakkene inneholder ulike kombinasjoner av investeringer i veier, kollektivtrafikktiltak og tiltak for gående og syklende.

Bypakkene i de ni største byområdene⁹ finansieres gjennom en kombinasjon av bompenger, statlige midler og bidrag fra kommuner og fylkeskommuner. Med dagens nivå på de statlige midlene mener NHO at fremdriften i investeringene i byområdene blir for lav til å møte utfordringene. For å sikre raskere fremdrift i utbyggingen av transportnett i byområdene, anbefaler vi derfor en økning i støtten til bypakkene til **50 milliarder kroner** av de statlige bidragene, tilsvarende en dobling av dagens statlige bidrag.

Disse midlene kommer i tillegg til investeringene i de store prosjektene som også er nøkkelprosjekter i korridorene, som E18 Vestkorridoren og dobbeltspor Oslo-Ski. Disse inngår i våre anbefalte rammer for henholdsvis jernbane og veiprosjekter i korridorene. Dette er også i tråd med anbefalingene fra transportetatene, slik de blant annet er gjengitt i Retningslinje 2 til NTP 2014-2023.

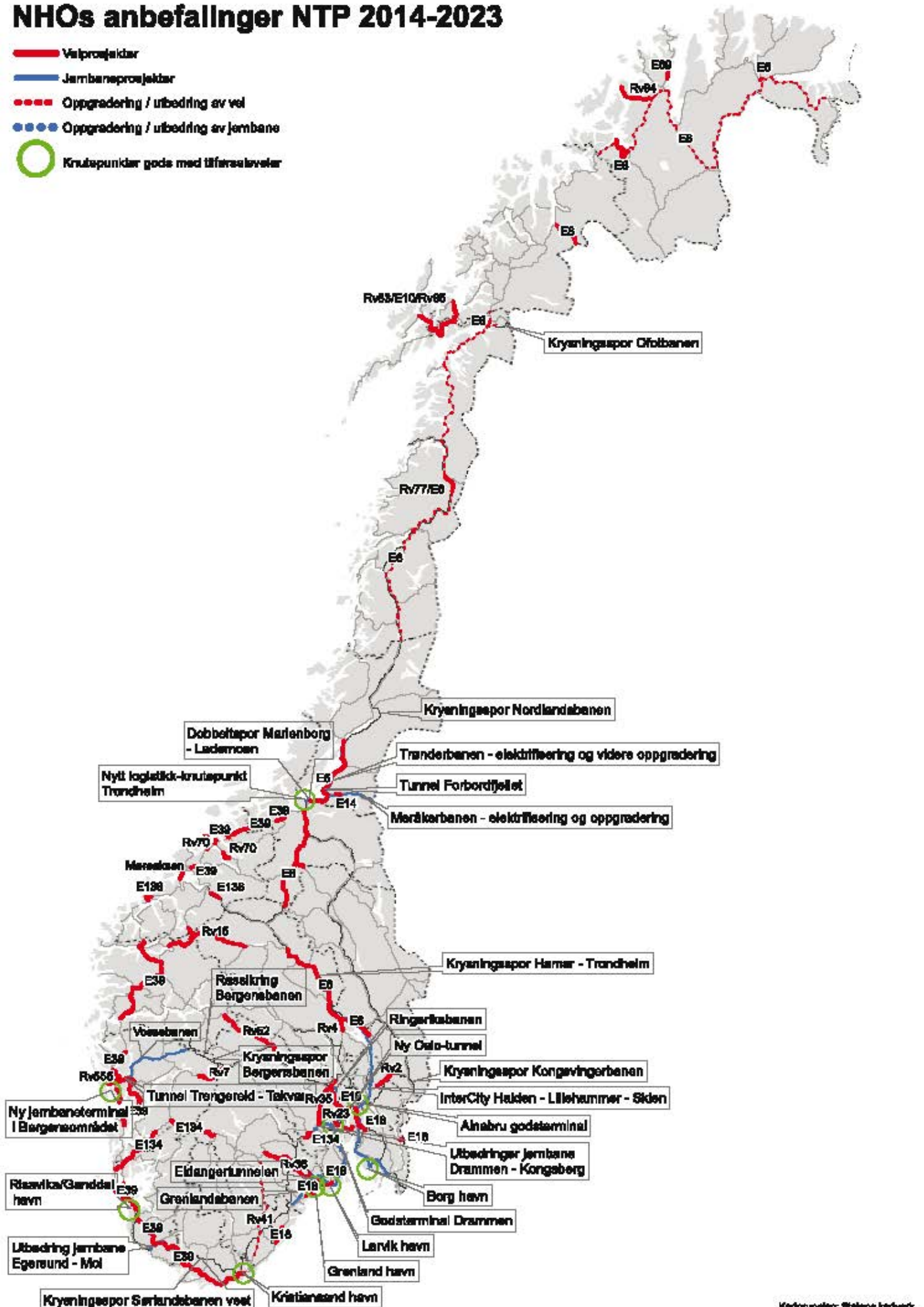
⁸ Kollektivtrafikk, vegbygging eller kaos? Scenarier for hvordan vi møter framtidens transportutfordringer. Rapport 23/2011. Urbanet Analyse/KS mars 2011.

⁹ Oslo, Nedre Glomma, Grenland, Kristiansand, Nord-Jæren, Bergen, Tromsø, Buskerudbyene og Trondheim.



NHOs anbefalinger NTP 2014-2023

- Veiprojekter
- Jernbanelinjer
- - - Oppgradering / forbedring av vei
- - - Oppgradering / forbedring av jernbane
- Knottpunkter gods med tilførselsveier



Kartgrunnlag: Statens kartverk

FIGUR 4.1

4.3 EN BÆREKRAFTIG LUFTFARTSSEKTOR

Luftfart er et sentralt virkemiddel for å redusere avstandsulempene i Norge. Det finnes i dag et godt utbygd luftfartssystem med et landsdekkende rute- og flyplassnett jf. figur 4.2. I takt med trenden om flere og kortere reiser, er fly et stadig viktigere reisemiddel i ferisegmentet. Størstedelen av veksten i utenlandske ankomster til Norge var med fly (Regjeringens reiselivsstrategi og TØIs gjesteundersøkelse 2009). Samtidig er det et stort potensial for å øke andelen ankomster til flere destinasjoner i Norge.

Oslo lufthavn Gardermoen (OSL) er navet i norsk luftfart og en viktig drivkraft for næringsutviklingen og konkurransekraft for bedriftene. Ut i fra dette er det viktig å styrke logistikkvirksomhet for både import og eksport på lufthavnen.

For å øke tilgjengeligheten til blant annet reiselivsdestinasjonene i Norge mener NHO det er avgjørende at flyselskapene kan ha et godt rutetilbud, med koordinerte forbindelser og høy frekvens. Ferie- og fritidsreisende er mer sensitive for pris enn forretningsreisende. Dette gjør at behovet for utvikling av bedre og rimeligere tilbud er stort. Dagens rammebetingelser for luftfarten gjør det vanskelig å utvikle et godt rutetilbud som sikrer rimelig og rask tilgjengelighet til viktige reiselivsmål i Norge. Spesielt Nord-Norge og Nord-Vestlandet har mangelfullt flytilbud, ikke bare fra utlandet, men fra de større byene innenlands.

Det er ønskelig med flere direkte flyforbindelser, men for mange steder i Norge er det ikke realistisk eller samlet sett riktig. I et bærekraftsperspektiv er det viktig å satse på et rutetilbud som optimaliseres ut fra dagens flyplasstruktur. Behov for flest mulig direkte ruter må balanseres mot etterspørsel og mot behovet for å opprettholde funksjonelle nav i flystrukturen, med økonomisk lønnsomme regionale flyplasser. Det viktigste tiltaket for å kunne gi bedre tilgjengelighet for reisende som velger fly, er en generell forbedring av luftfartens rammevilkår gjennom lavere luftfartsavgifter og redusert utbytte fra Avinor. I tillegg er det behov for bedre samordning mellom flyselskaper, turoperatører og andre transportselskaper. NHO mener det bør vurderes om myndighetene kan kjøpe luftfartstjenester til utpekede destinasjoner, som en del av tilretteleggingen for økt turisme og vekst i turistnæringen. Dette har en samfunnsøkonomisk kostnad på opp mot 170 millioner kroner per år.

Lufthavner som transportknutepunkt

OSL er det viktigste ankomst- og knutepunktet i Norge. Et av de aller viktigste tiltak for å bedre kvaliteten på de korte reisene til Norge med fly er å sikre smidige overgangsordninger ved flyplassen. Kortere tid mellom avganger som tar en videre i landet, god og relevant informasjon og enklere løsninger knyttet til for eksempel tollbehandling av varer er nødvendig. Et eksempel på praktiske forenklinger for den reisende er tiltak som muliggjør videreforsendelse av bagasje til sluttdestinasjonen.

Passasjerer 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, før videre transport.

NHO ser behov for utbedring av kapasitet ved flere av de regionale lufthavnene. Det er nødvendig med en betydelig mer langsiktig og offensiv tenkning knyttet til utvikling av infrastruktur og rammebetingelser for luftfarten i Norge. Samferdselsmyndighetene må sørge for investeringer som bidrar til fremtidig avkastning, uten at kostnadene ved disse investeringene påvirker dagens prisnivå. Det er avgjørende at kapasitet og tilbud opprettholdes og utvikles på et nivå som møter den generelle etterspørselen slik at vi kan utnytte dette potensialet.

Et nøkkelknutepunkt som Trondheim lufthavn, Værnes eksemplifiserer ovennevnte utfordringer. Værnes har mål om 1 million utenlandske flypassasjerer innen 2014, og skal samtidig utvikles til Europas mest miljøvennlige lufthavn. Flyplassen har behov for betydelige investeringer i årene som kommer. Avinor er brukerfinansiert gjennom luftfartsavgifter, men har ikke tilstrekkelig inntjening til å finansiere lønnsomme tiltak på Værnes. Flyplassen er sammen med OSL, Flesland og Sola de flyplassene i Norge som i dag går med overskudd. Manglende tilrettelegging for trafikkvekst vil kunne undergrave denne «økonomiske motoren» i lufthavnettetverket. Dette vil redusere mulighetene for kryssubsidiering til øvrige regionale flyplasser, og dermed også utviklingsmulighetene for flere flyplasser i Norge.

En utvikling av Værnes som viktig knutepunkt er av stor betydning for reiselivsnæringen i Midt- og Nord-Norge. For å få til dette må det legges opp til en helt annen investeringspolitikk, som sikrer et langsiktig perspektiv og fremtidig verdiskaping.

Finansiering av lufthavner

Investeringene i Avinor er brukerfinansiert, og belaster som hovedregel ikke statsbudsjettet eller rammene for NTP. Som følge av den internasjonale finanskrisen ble det imidlertid bevilget ekstraordinære investeringsmidler over statsbudsjettet til statsaksjeselskapet Avinor AS i 2009 og 2010. Det ble også gitt avdragsfritak på lånet som finansierte byggingen av OSL. Det ble heller ikke tatt ut utbytte fra Avinor disse to årene. I statsbudsjettet for 2011 budsjetteres det igjen med et utbytte fra Avinors virksomhet, avdrag på statslånet og alle ekstraordinære investeringstilskudd til infrastruktur innen luftfart er fjernet. Luftfarten sett under ett er dermed selvfinansierende i normalår, men sårbar i forhold til hendelser eller endringer som reduserer trafikk- og/eller inntektsgrunnlaget.

Norsk luftfart er opptatt av å ta miljøansvar og NHO støtter opp under prinsippet om at forurenser skal betale. Det gjøres en rekke tiltak for at luftfarten skal redusere sine utslipp. Samtidig er vi opptatt av at luftfarten skal ha likeverdige konkurransevilkår i forhold til andre transportformer og at det ikke innføres avgifter og ordninger som kun omfatter luftfarten.

Innenfor Avinor er det en omfattende krysssubsidiering fra lønnsomme til ulønnsomme lufthavner. Driftsoverskuddet ved de største lufthavnene benyttes til å finansiere driftsunderskudd ved regionale og mellomstore lufthavner, i tillegg til å dekke investeringer ved samtlige lufthavner, og til å gi avkastning på investert kapital.



Med en underliggende kostnadsvekst og investeringsbehov som følge av nye sikkerhetskrav, vil det måtte gjennomføres en rekke investeringer ved regionale og mellomstore flyplasser som ikke gir avkastning i form av økte trafikkinntekter. Krysssubsidieringen bidrar til å skjule kostnadene ved dagens lufthavnstruktur og finansieringssystemet gir ingen incentiver til å se infrastrukturinvesteringer i lufthavner og på vei i sammenheng. I Vista Analyse sin rapport «Bedre eierstyring av Avinor» fra 2010, er det beregnet at krysssubsidieringen gir et årlig samfunnsøkonomisk tap på 1 til 4 milliarder kroner.

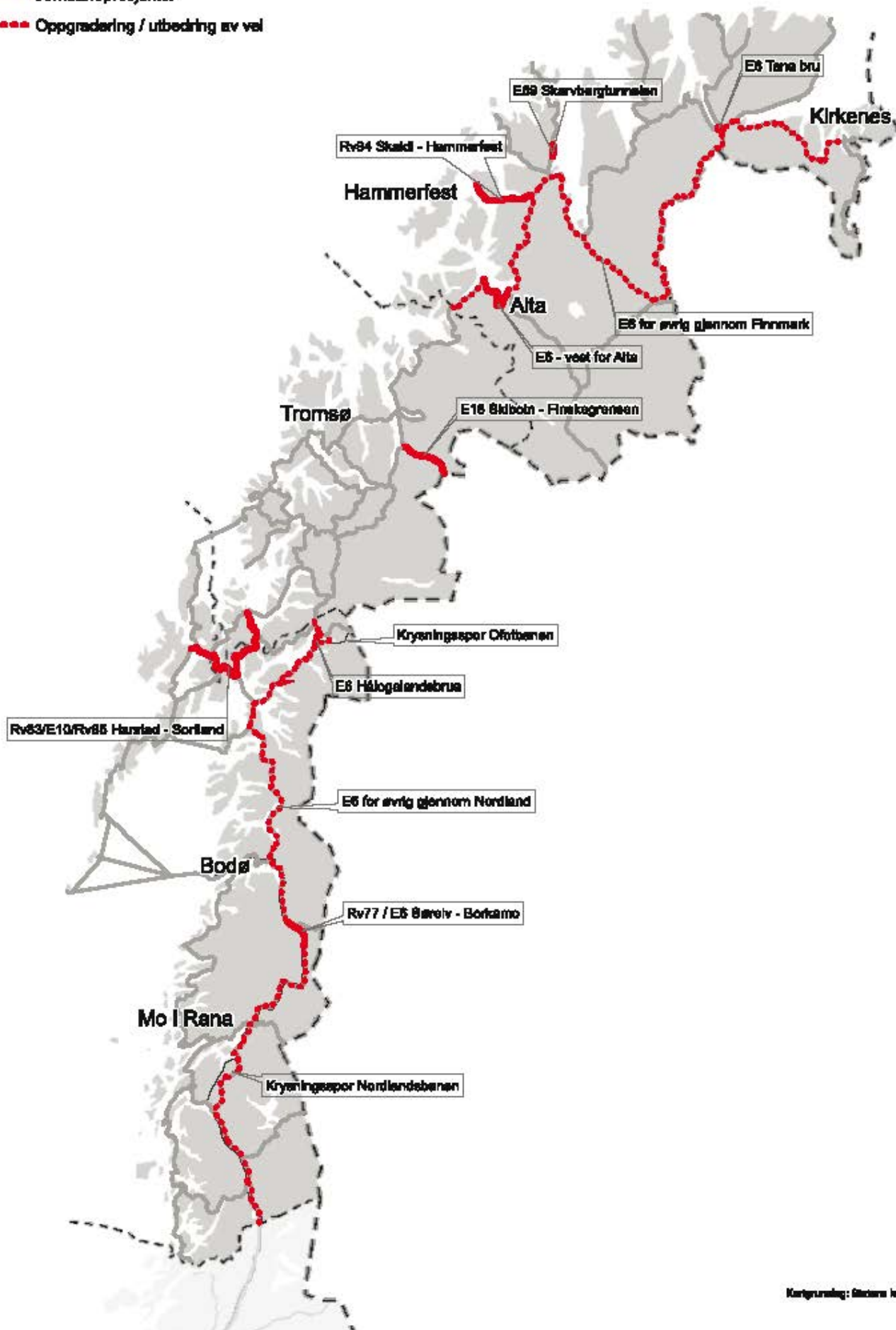
Avinor har stor markedsrett, og luftfartsavgiftene har økt betydelig de senere år. Etter NHOs mening bør samfunnsøkonomisk optimale luftfartsavgifter settes med utgangspunkt i de marginale kostnadene ved å fremskaffe tjenestene, slik det eksempelvis gjøres på jernbanen. Dette tilsier vesentlig lavere avgiftsnivå enn i dag. Videre bør kostnader til allmenn forebygging av terroranslag osv. på flyplasser (security) dekkes gjennom statlig finansiering, og ses i sammenheng med hvordan dette håndteres i internasjonal luftfart og på andre samfunnsområder.

NHO mener det bør gjøres en vurdering av dagens flyplassstruktur inkludert en rekke lokalt ønskede utbyggingsprosjekter. Investeringer og drift av flyplasser må sees i sammenheng med utbygging av infrastruktur innenfor veinettet. Nye flyplassprosjekter og mulig oppgradering av en del regionale lufthavner (rullebaneforlengelser osv.) bør vurderes etter samfunnsøkonomiske kriterier. I enkelttilfeller kan nedleggelse av flyplasser vurderes. I tillegg bør ulønnsomme flyplasser som ønskes opprettholdt av distriktpolitiske hensyn, i større grad finansieres med midler over statsbudsjettet, fremfor en ytterligere forsterket krysssubsidiering fra trafikksterke områder.



NHOs anbefalinger NTP 2014-2023 - Nord-Norge

-  Veiprosjekter
-  Jernbanelinjer
-  Oppgradering / utbedring av vei



FIGUR 5.1

5 | Regionale behov og utfordringer

Norge er et vidstrakt land og har regioner med svært ulike utfordringer. Avstandsulampen for næringslivet må norske myndigheter avbøte gjennom utvikling av en robust, forutsigbar og fleksibel infrastruktur. I dette kapittelet skisseres nærmere de ulike regionenes særskilte transportutfordringer, -behov og -prioriteringer.

5.1 REGION NORD-NORGE - SATSINGSOMRÅDE FOR FISK, PETROLEUM OG TURISME

De største utfordringene i Nord-Norge¹⁰ knyttet til dagens samferdselsinfrastruktur er lav veistandard (herunder veibredde) og manglende midler til drift/vedlikehold. Regionen opplever også økt sentralisering. Veitransport er det mest realistiske alternativ for distribusjon av varer på korte avstander mellom de lokale markedene og for arbeidsreiser i regionen. Transport av varer med jernbane og båt er gode transportalternativer på lengre strekninger. For å oppnå dette kreves det økt fokus på pris, tilrettelegging og regularitet. For at vekst og verdiskaping skal fortsette i Nord-Norge, forutsetter det at investeringene i samferdselsinfrastruktur skjer i forkant.

Fiskeindustrien/oppdrettssektoren er helt avhengig av transport på vei. Nordland fylke er Norges største fylke på lakseeksport og det tredje største eksportfylke av fisk. I likhet med resten av regionen er et godt veinett helt avgjørende for videre vekst og lønnsomhet i fiskerinæringen i fylket.

Store avstander gjør Nord-Norge avhengig av luftfart for å sikre tilgjengelighet, markedskontakt og sikkerhet for innbyggere og næringsliv. Lufttransporten spiller for eksempel en kritisk rolle i Nord-Norges helsenettverk/tilgang til helsetjenester og har i tillegg også stor betydning for turisme og reiselivsnæringen i regionen.

Landsdelen er rik på naturressurser og kan gi grunnlag for ny vekst i nord. I Barentshavet er et felt i drift (Snøhvit) og et nytt er under utbygging (Goliat), og det vil være stor leteaktivitet her de nærmeste årene. Store forsyningsbaser er under etable-

ring. Veksten vil kreve konsentrert satsing i industri, havbruk og olje- og gasssektoren for å utvikle attraktive og sterke næringsmiljøer med god kompetanse. Særlig utviklingen i petroleumsindustrien stiller særskilte krav til infrastruktur, både i anleggsfasen og senere. Leverandørindustrien, som skal betjene utviklingen, vil være betydelig og er både nasjonal og internasjonal. Økt mineralutvinning i Sverige og Finland vil medføre økt godstrafikk mellom øst-vest. I en slik sammenheng vil jernbanen kunne spille en viktig rolle. I et lengre perspektiv, med henblikk på denne utviklingen, bør jernbaneløsninger som for eksempel Tromsbanene, Nord-Norgebanen og Ishavsbanen utredes nærmere.

Det er nye logistikkmuligheter ved en stadig mer isfri Nord-Østpassasje. Dette vil gi raskere, billigere og mer miljøvennlige transportmuligheter mellom Europa og Østen for alle typer gods. I den forbindelse er det viktig at det planlegges en servicehavn i Kirkenes for å betjene fartøy til og fra denne sjøruten til Østen.

Satsingen i Nord-Norge vil medføre store behov for transport av varer og personer til og fra regionen og strenge krav til effektivitet og forutsigbarhet i transportsystem. Veinettet har flere flaskehalsar for vare og godstransport på hovedferdselsårene gjennom og ut av landsdelen. Samferdselsinvesteringene bør konsentreres til regionale vekstsentra. Det er behov for gode veier inn til regionsentra, gode tverrforbindelser fra havbruksområdene inn til stamvei og styrking av hovedforbindelsen nord-sør.

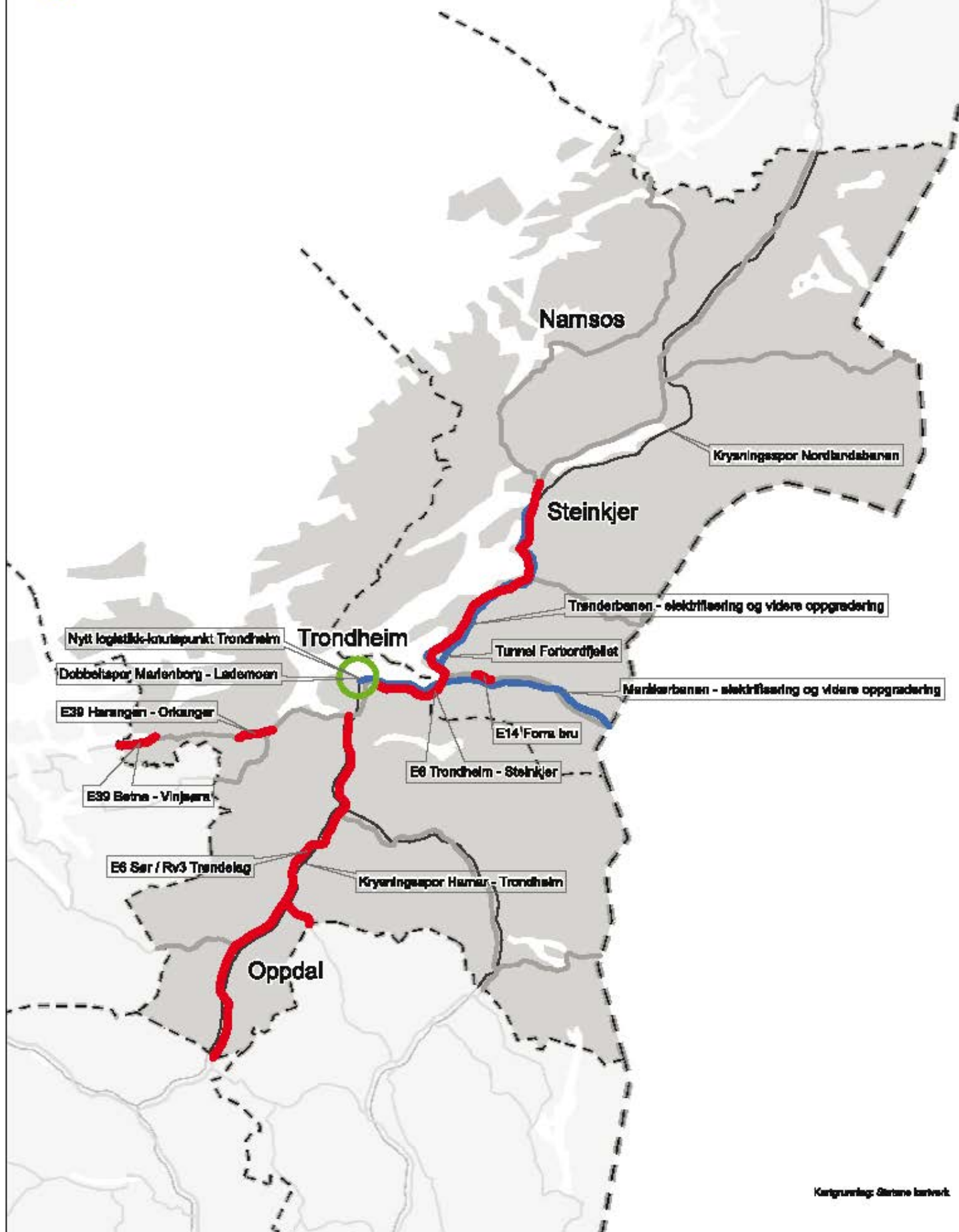
Det er viktig å ha et nordområdeperspektiv på transport som i tillegg til Nord-Norge også omfatter hovedtrekk i Nord-Sverige, Nord-Finland og Nordvest-Russland som er relevante for transportutviklingen i Nord-Norge.

Vi har foretatt en streng prioritering blant en rekke viktige prosjekter i regionen. Figur 5.1 viser de prosjektene som NHO mener myndighetene bør prioritere i neste planperiode.

¹⁰ Nord-Norge er definert som Nordland, Troms og Finnmark

NHOs anbefalinger NTP 2014-2023 - Trøndelag

- Veiprosjekter
- Jernbaneprosjekter
- Knutepunktet gode med tilførselsveier



Kartgrunnlag: Statens kartverk

FIGUR 5.2

5.2 REGION TRØNDELAG - SATSINGSOMRÅDE FOR TEKNOLOGI, MILJØ OG TRADISJONELL INDUSTRI

Trøndelag er preget av mekanisk industri, trelast/papir, næringsmiddel, bergverk, petroleum/offshore og primær og servicenæringer. Næringsstrukturen er desentralisert og flere av næringene er transportintensive. Gode og pålitelige forbindelser til/fra markedet er avgjørende for videre vekst. Konkurransesituasjonen for næringslivet i regionen krever effektive, samordnede og ikke minst pålitelige transportløsninger.

Trondheim er landets teknologihovedstad og har i den senere tid fått økt fokus på eksport. Små og mellomstore bedrifter som eksempelvis utvikler nyvinninger innen miljøområdet retter seg ofte mot utenlandske markeder.

Trondheim er regionens største by og har spesielle utfordringer. I tillegg til næringstransporter er persontrafikken viktig, og den forventede befolkningsveksten i Trondheimsregionen krever gode, klimavennlige og effektive løsninger for transport av både varer og personer. Det gjøres mye bra i byen på dette området, men behovet er stort og kommer til å vokse. En enda sterkere satsing på kollektivtransport og bedre forhold for myke trafikanter, som gående og syklende, er derfor viktig.

Trønderbanen er ett av de viktigste samferdselsprosjektene i regionen i årene fremover. Nødvendige tiltak på strekningen, deriblant elektrifisering, innkortinger i trasé og lengre krysningsspor, må få oppstart så snart de nødvendige planer foreligger. Arbeidsmarkedsflyten mellom de mange mindre voksende stedene nord og sør for Trondheim og fra disse til Trondheim, er stor. En oppgradering av Trønderbanen vil føre til ett vesentlig bedret reisetilbud på strekningen Steinkjer-Trondheim-Støren. Vi vil se utviklingen av en større bo- og arbeidsmarkedsregion og samtidig oppleve at E6 blir avlastet. En naturlig videre utvikling av Trønderbanen inneholder også jernbanetunnel gjennom Forbordfjellet og dobbeltspor på strekningen Melhus-Stjørdal. Jernbanetunnel i Forbordfjellet følger av en utbedring av E6 og vil samtidig føre til en vesentlig innkorting i traseen. Fyllmassene er ønsket av Avinor til planlagte utvidelser på Trondheim lufthavn Værnes. Dobbeltspor mellom Melhus og Stjørdal vil løse kapasitetsutfordringer i de bynære områdene.

Når Trønderbanen er elektrifisert gjenstår en strekning på Meråkerbanen på cirka 7 mil mellom Hell og Storlien. Med tanke på å utnytte et fremtidig potensial for jernbaneforbindelser til Sverige, vil det være gode synergieffekter ved å elektrifisere disse to strekningene som en samlet pakke med felles strømforsyning.

For å få en overføring av gods fra vei til bane er det avgjørende at det satses på tiltak som kan øke forutsigbarheten for gods-transport på jernbane. Her er det viktig å ha fortsatt høyt fokus på midler til nødvendige utvidelser av krysningsspor og andre tiltak som øker punktlighet og kapasitet. Det er også nødven-

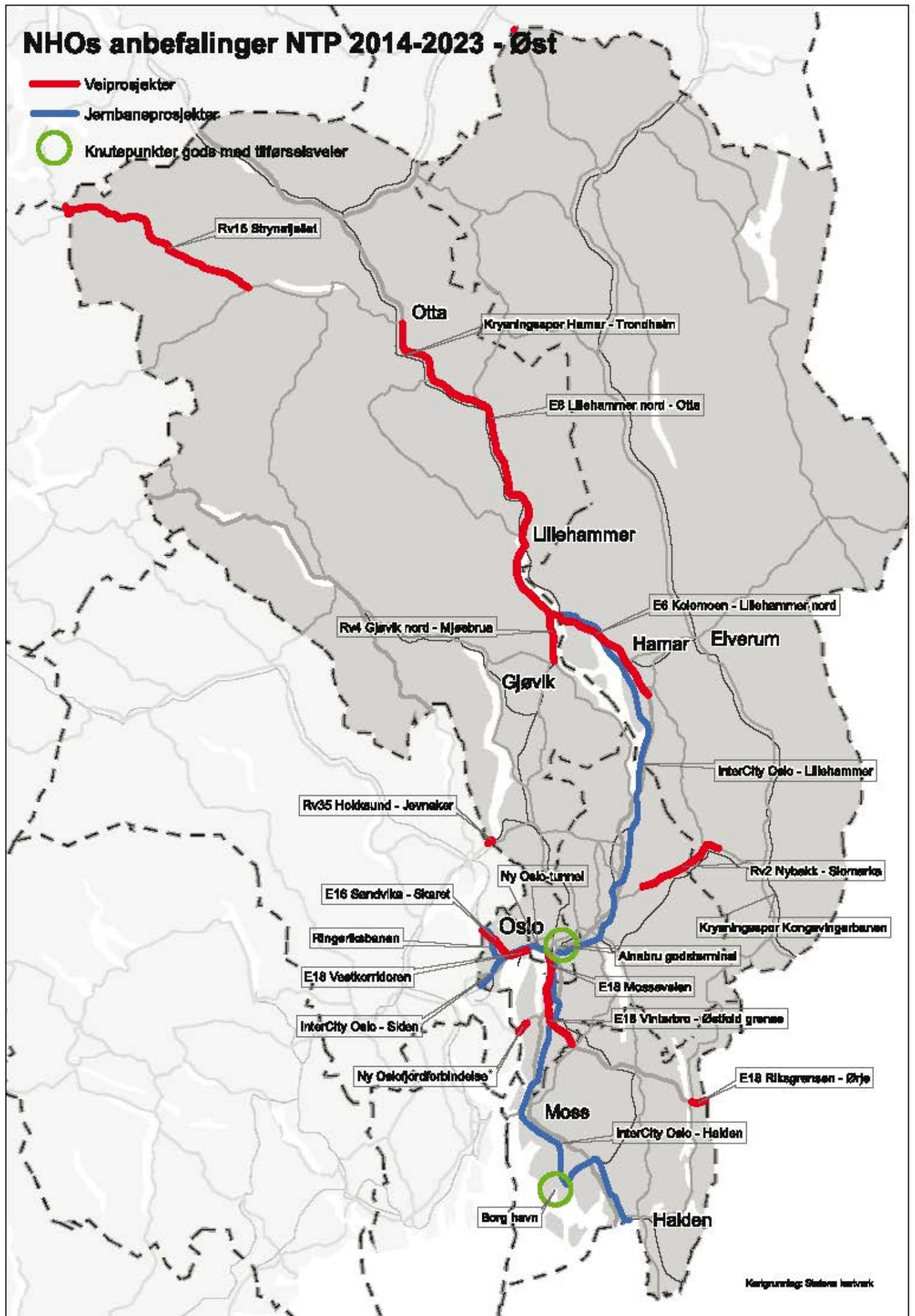
dig å øke omlastingskapasiteten i ett nytt logistikknutepunkt i Trondheimsregionen.

Selv om målsettingen er å få en større andel av gods fra vei til jernbane og sjøtransport, er gode veier viktig for regionens næringsliv. For mange bedrifter er verken sjøveien eller jernbanen aktuelle alternativer, gitt bedriftenes beliggenhet, produkter og godsmengde. Regionen har mange veistrekninger som ikke har god nok standard. En økning i midler til investering og drift/vedlikehold er nødvendig. E6 gjennom Trøndelag har til dels svært dårlig standard. Det er en nasjonal oppgave å ruste opp denne «ryggraden» til en standard som gir forutsigbarhet og trygghet for alle brukere, næringsliv, turister, gjennomreisende og lokalbefolkning. I tillegg er det behov for investeringsmidler til delstrekninger på E39 og til Forra bru på E14.

For Trondheim og Trøndelag er det viktig at Miljøpakken fullfinansieres og at byggestart skjer så snart prosjektene er ferdig prosjektert.

Vi har foretatt en streng prioritering blant en rekke viktige prosjekter i regionen. Figur 5.2 viser de prosjektene som NHO mener myndighetene bør prioritere i neste planperiode.





FIGUR 5.3 * NHO tar forbehold om hvor fjordkryssingen bør gå. Markering i kart kun til illustrasjonsformål.

5.3 REGION ØST - EKSPORT, KUNNSKAP, REISELIV OG VAREPRODUSERENDE INDUSTRI

Region Øst¹¹ har et sammensatt næringsliv med blant annet store eksportrettede virksomheter og et variert kunnskapsmiljø. Regionens transportnett har et kapasitetsproblem. Dette skyldes blant annet stor vekst i regionen og store transportstrømmer. Nær halvparten av befolkningen og arbeidsplassene i Norge er lokalisert på Østlandet. Sentraliseringstrenden vil forsterke dette og Oslo som hovedstad kommer i en særstilling. Oslo er innfallsporten for mesteparten av turistene som kommer til Norge.

Regionens rolle som logistikknutepunkt og nav for blant annet kunnskapsnæringen og store industribedrifter skaper behov for et transportsystem som ivaretar mange hensyn. Transportløsningene i regionen skal ivareta transport av gods i transit fra hele landet. I tillegg skal transportsystemet ivareta en stor andel arbeidsreiser til og fra jobb og en betydelig andel av landets forretningsreisende. Regionen trenger helhetlige transportløsninger med et effektivt hovedveisystem, et velutviklet kollektivsystem rundt byene, effektive flyplasser med gode tilbringersystemer og intermodale kollektivknutepunkt med tilknytning til havner, godsterminaler, vei og jernbane.

Godstransport på jernbane i hele landet er avhengig av at Alnabru-terminalen fungerer. Økte godsmengder krever forsert utbygging av terminalen. Utbyggingen egner seg for prosjektfinansiering. Oslo har i dag store fremkommelighetsproblemer gjennom store deler av døgnet. Dette forsinker både gjennomgangstrafikken og regionintern trafikk. Næringslivets transporter hindres i rushtiden av privatbiltrafikk, som for en stor del er arbeidsreiser. En overgang fra privatbil til kollektivtransport vil dermed frigjøre kapasitet på hovedveiene, som vil komme både regional næringstransport og gjennomgangstransporter til gode.

Det er en utfordring at Oslopakke 3 som helhet ikke har tilstrekkelige finansieringsrammer, og staten tar i dag et for lite økonomisk ansvar. Pakken inneholder viktige prosjekter på T-bane, vei og jernbane, som er helt avgjørende for at hovedstadsregionen som knutepunkt for et nasjonalt transportsystem skal fungere. Toget har et potensial for å ta en større andel arbeidsreiser og forretningsreiser mellom de største byene på Østlandet. I tillegg er det et stort behov for å bygge ut kapasitetene for økt godstransport. Kapasitetsutfordringene på vei vil kunne bedres ved en forsert utbygging av dobbeltspor i InterCity-triangelet. Det er på Østlandet persontransporten med jernbane har størst trafikkgrunnlag og utgjør et fortrinn i forhold til andre transportmidler. Økt infrastrukturkapasitet gir også muligheter for mer gods på jernbane.

Både for Østlandet og for landet som helhet er det viktig å inkludere de viktige nordiske korridorene Oslo – Göteborg – København – kontinentet og Oslo – Stockholm – Baltikum i neste runde av NTP (Det nordiske triangel). Dette gjelder både vei og jernbane. Her er det viktig å samarbeide med våre naboland og med EU i forhold til deres planer. Transportutfordringene på Østlandet er dels knyttet til å utvikle et godt

transportsystem som understøtter en stadig større integrert bo- og arbeidsmarkedsregion, som nærmer seg størrelsen på en europeisk storbyregion.

Næringslivet i Østfold har et fortrinn med nærhet til de europeiske markedene. Dette fortrinnet vil forsvinne dersom myndighetene ikke opprettholder standarden og kapasiteten på transportkorridorene til Göteborg og Stockholm. Disse fungerer som en transittkorridor for varer til og fra hele Norge. En videre dobbeltsporutbygging mellom Halden og Kornsjø, etter at InterCity-utbyggingen i Østfold er ferdig, vil være et av prosjektene som vil spille en sentral rolle for effektiviteten til denne korridoren. Den forventede økningen i antall flypassasjerer i Østlandsområdet generelt, skaper økt behov for flere flyavganger. Det er derfor viktig å tilrettelegge for at alle flyplasser kan utnytte sin kapasitet og at de stilles ovenfor like konkurransevilkår.

Utvikling av byregioner stiller krav om gode og effektive planprosesser, herunder samfunnsmessige sammenhenger mellom infrastrukturutbygging og byutvikling. Fremdriften må forseres i implementeringen av bypakkene.

For Oppland fylke og Hedmark fylke er veitransport det eneste reelle alternativ for godstransport, med unntak av tømmertransport. Nærhet til Oslo medfører fordeler med hensyn til tilgang til markedet og arbeidskraft. Dette gjelder i særlig grad Mjøsregionen. Næringslivet har transportintensive næringer innenfor vareproduserende industri og reiseliv. Reiselivsnæringen er i sterk vekst og økt hytteturisme har medført betydelig vekst i enkelte kommuner de senere år. Dette krever en infrastruktur som bringer den tilreisende lett inn i regionen, ikke kun gjennom regionen. Dette krever blant annet gode veier øst/vest, ikke kun nord/sør. På samme tid er det utfordringer knyttet til stor trafikk av gods gjennom regionen. Rørosbanen (og Solørbanen) må primært utbedres for godstransport og når økt godsmengde måtte gjøre det aktuelt. Transportbehovet og en slik utvikling synes å ligge langt frem i tid, men bane-strekningene må imidlertid settes i stand til å ivareta tømmertransporten med nødvendige terminalutbygninger.

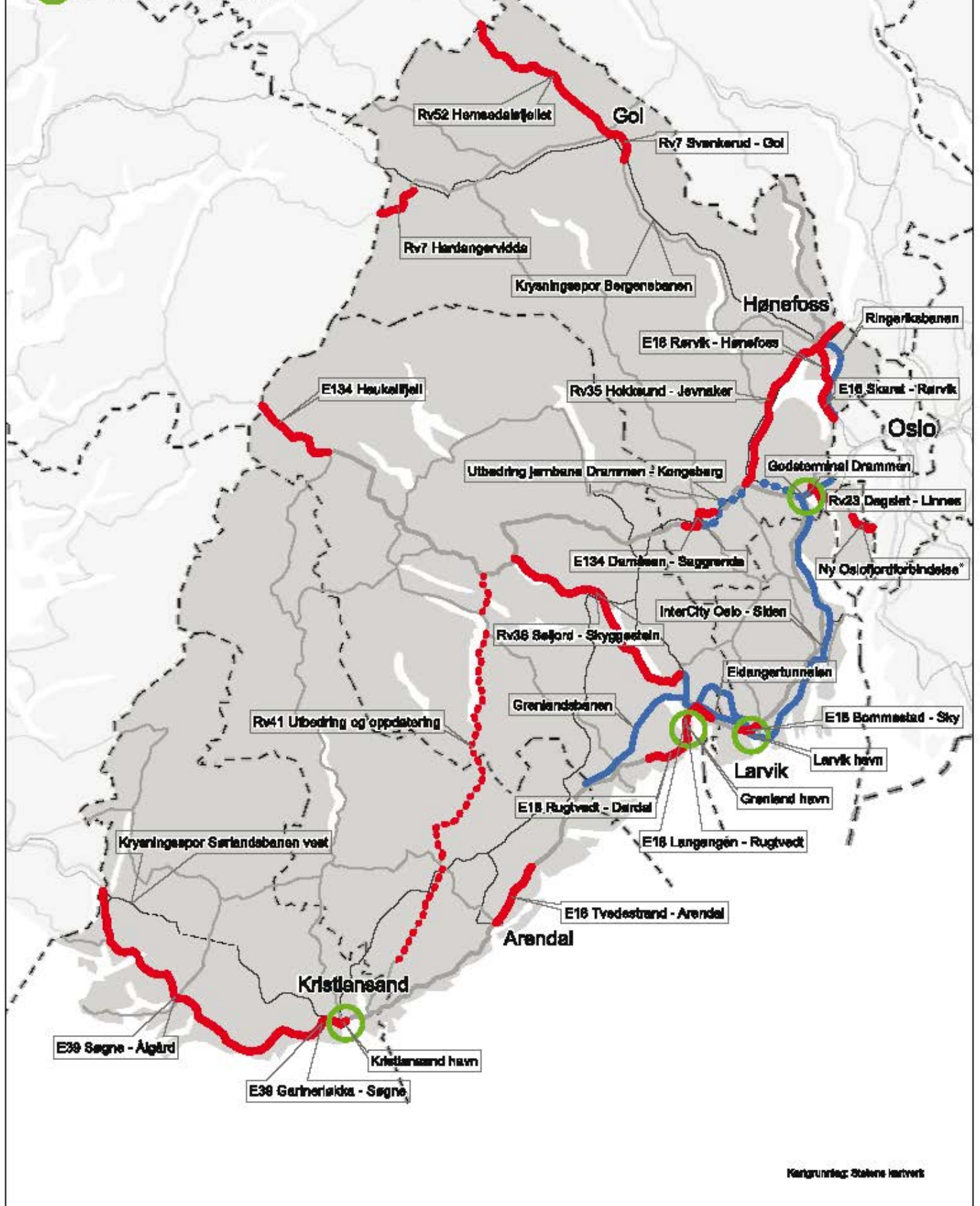
Hovedfartsåren på vei gjennom Oppland fylke og Hedmark fylke knytter den nordlige og sørlige delen av landet sammen, samtidig som den spiller en viktig rolle for tilknytningen mellom Nord-Vestlandet og Midt-Norge til Sør-Norge. Foruten Oslo og Trondheim er det en tung befolkningskonsentrasjon i Mjøsregionen. Det er også en stor andel persontransport i mellom Oslo/Gardermoen og Mjøsbyene. Transport fra eksportindustrien i fylkene Møre og Romsdal, Sogn og Fjordane og Trøndelag skjer hovedsakelig på stamveinettet E6 gjennom Gudbrandsdalen (og via Rv3 gjennom Østerdalen). Det er viktig for regionen at det er en kontinuerlig utbygging av veiene. Dette gjelder særskilt i Mjøsregionen. I praksis innebærer dette at den pågående utbygging av E6 og Rv 4 må ses i sammenheng.

Vi har foretatt en streng prioritering blant en rekke viktige prosjekter i regionen. Figur 5.3 viser de prosjektene som NHO mener myndighetene bør prioritere i neste planperiode.

¹¹ Region Øst er definert som Oppland, Hedmark, Oslo, Akershus og Østfold.

NHOs anbefalinger NTP 2014-2023 - Sør

- Velprosjekter
- Jernbaneprosjekter
- ⋯ Oppgradering / utbedring av vel
- ⋯ Oppgradering / utbedring av jernbane
- Kryssepunkter gods med tilførselsveier



Kartgrunnlag: Statens kartverk

FIGUR 5.4 * NHO tar forbehold om hvor fjordkryssingen bør gå. Markering i kart kun til illustrasjonsformål.

5.4 REGION SØR - PROSESSINDUSTRI, REISELIV, IKT OG NÆRINGSKLYNGER

Næringslivet i Region Sør¹² har tradisjonelt vært eksportrettet. Gode forbindelseslinjer til kontinentet bidrar til dette. I tillegg står reiselivsnæringen veldig sterkt. E18 og E39 binder hele regionen sammen og er den viktigste forbindelsen til Østlandet og Vestlandet, men har til dels svært dårlig standard.

E39 knytter sammen to av Norges store vekstregioner hvor 12 prosent av Norges befolkning bor. Flertallet bor ved kysten. I samme område produseres mer enn 20 prosent av bearbejdede varer til eksport. Agder og Rogaland topper eksportindeksen og da er olje og gass holdt utenfor. Næringslivets transportbehov er derfor spesielt viktig på denne strekningen. Utvikling i antall arbeidsplasser har også den sterkeste veksten i dette området. Visjonen om en ferjefri E39 fra Stavanger og nordover er tett knyttet sammen til en videre utbygging også sørover fra Stavanger, ettersom dette er en forutsetning for en effektiv og fremtidsrettet transportkorridor. E39 er en av de mest ulykkesbelastede veiene i Norge.

I tiårsperioden fra januar 2001 til november 2010 ble 51 personer drept på denne strekningen. I samme periode ble 101 personer hardt skadet. I tillegg er veien svært tungkjørt. Firmaet Proactima har gjennomført en risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS-analyse) for trafikkikkerhet i forbindelse med KVV E39 Søgne – Ålgård. Analysen identifiserer følgende særtrekk:

- Høy andel tunge kjøretøy
- Høy stigningsgrad og bratt lende
- Nullføre store deler av vinteren
- Økt trafikkmengde i helgene
- Mange tunneler på strekningen, dels med høy stigningsgrad

Rv 9 knytter landsdelen til Vestlandet og er således en viktig transportåre for fiskeriindustrien og reiselivsnæringen. Det må være en overordnet målsetting å få stamveien opp på et nivå som gjør at næringslivets konkurransevne styrkes, samtidig som veiene blir sikrere for alle trafikanter og belastningen på miljøet minst mulig.

I Agder er den vesentligste del av næringslivet i nær tilknytning til riksveinettet og er avhengig av et fungerende veinett og et godt flytilbud. Riksveinettet danner et anker med knutepunkt i Kristiansand, hvor havnen håndterer en omfattende gods- og passasjertransport. Det er behov for økt satsing på intermodale transportløsninger i regionen. Næringslivet har behov for et godt flytilbud, og konkurranse på viktige ruter fra Kristiansand virker positivt inn på billettprisene. Kjevik lufthavn må utvikles raskt for å komme opp på god og tilfredsstillende standard. Dette inkluderer ny innfartsvei fra E18 som vil få stor verdi ut fra en miljøgevinst og som viktig element i regionutvidelsen.

I Telemark er Grenland vertskap for en av Norges største industriklynger og står for omlag 10 prosent av Norges landbaserte eksport. Industriklyngen leverer produkter med betydelig teknologi og kvalitet i bearbejdellesfasen. Det meste er høyteknologiske ferdigprodukter. Transport- og logistikkostnader er en grunnleggende rammebetingelse for disse bedriftene, som konkurrerer i et globalt marked og hvor små endringer i kostnader kan gi store utslag i forhold til lønnsomhet. Utviklingen i industriens transporter peker i retning av stadig større andel containerisert gods. Det er derfor en vesentlig rammebetingelse at det finnes gode logistikkentra med god infrastruktur i umiddelbar nærhet til klyngen. Industriens konkurransevne styres av stadige forbedringer og kostnadskutt. For industrielle transporter, enten det er bulk eller containerisert gods, vil retningsbalanse være en faktor hvor konkurransevne kan bedres. Rv 41 er en viktig transportåre for reiselivet og næringslivet for øvrig i Vest Telemark. For å sikre god forbindelse innad i regionen og fremtidig vekst og utvikling, er det behov for bedre fremkommelighet og utbedringer langs denne veistrekningen.

Grenland er et eksempel på et område som har tunge aktører innen tradisjonell prosessindustri. I dag vokser det frem nye næringsklynger i området, der IKT Grenland er eksempel på en næringsklynge med 35 bedrifter. I Buskerud er næringsklyngen i Kongsberg et annet eksempel. En viktig forutsetning som må være på plass for å utvikle disse områdene er gode kommunikasjoner. Utviklingen av en god stamvei gjennom hele regionen vil understøtte en stadig større integrert bo- og arbeidsmarkedsregion.

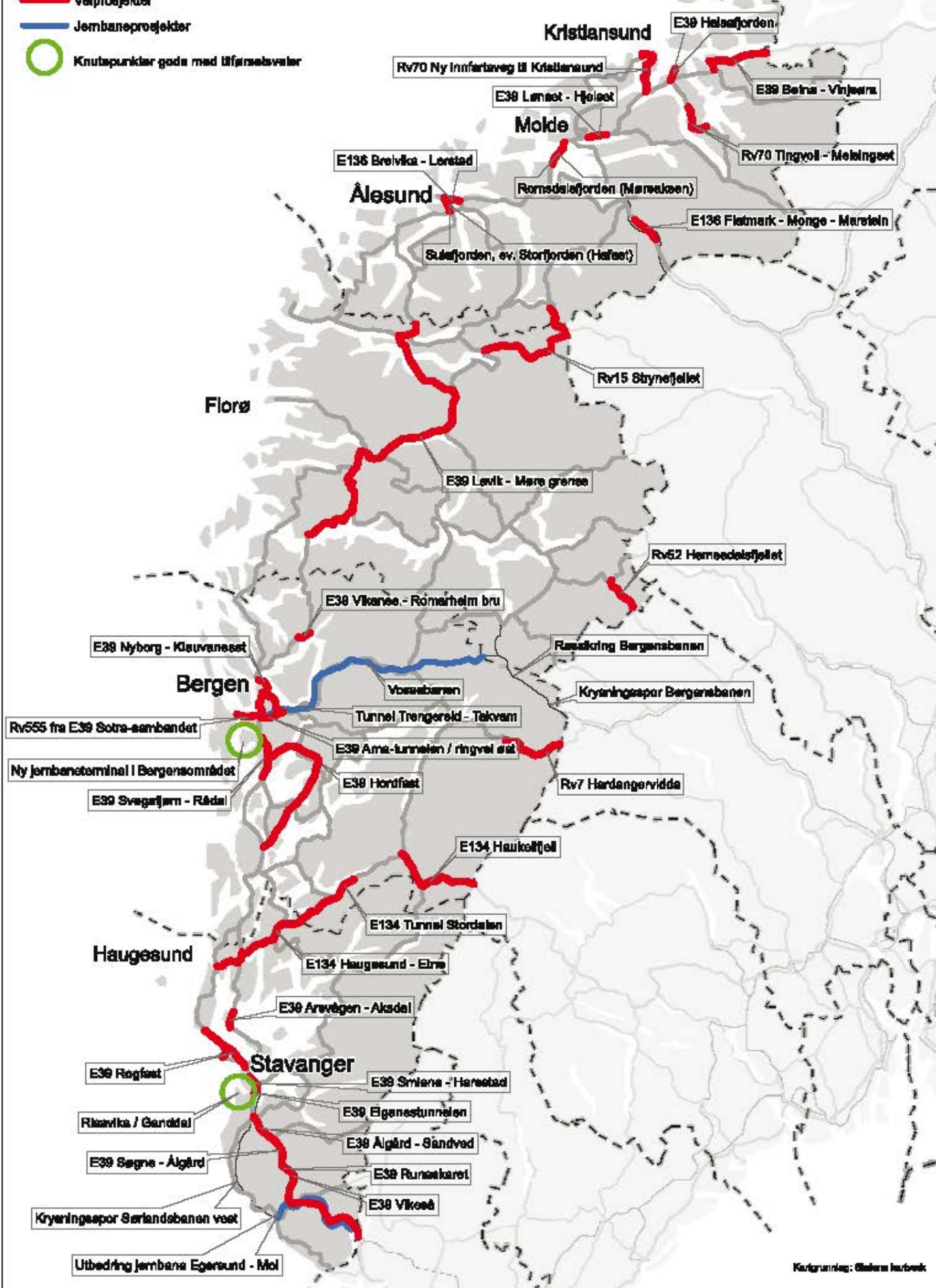
Vi har foretatt en streng prioritering blant en rekke viktige prosjekter i regionen. Figur 5.4 viser de prosjektene som NHO mener myndighetene bør prioritere i neste planperiode.

¹² Region Sør er definert som Vest-Agder, Aust-Agder, Telemark, Buskerud og Vestfold.



NHOs anbefalinger NTP 2014-2023 - Vest

- Velprosjekter
- Jernbaneprosjekter
- Knutepunkter gode med tilførselsveier



Kartgrunnlag: Statens kartverk

FIGUR 5.5

5.5 REGION VEST - PETROLEUM, MØBLER, OPPDRETT, MARITIME OG VERFTSINDUSTRI

Region Vest¹³ har et eksportrettet og konkurranseutsatt næringsliv. Fiskeri-, oppdretts-, maritim-, petroleums-, verfts-, reiselivs-, næringsmiddel- og møbelindustrieringen er de største næringene. Reiselivsnæringen er viktig for regionen. Et særtrekk ved reiselivsproduktet i regionen er at det oppleves som lite tilgjengelig, ikke minst fordi deler av samferdselsinfrastrukturen er i dårligere stand. Mangelfull satsing på standard- og kapasitetsoppgraderinger i samferdselssystemet svekker konkurransevnen til reiselivsnæringen i regionen.

Regionen har potensial for betydelig vekst, men for å få til dette må infrastruktur i større grad enn i dag binde områdene sammen. Næringslivet i regionen er transportintensivt og store deler krever transport av råvarer og ferdige produkter som leveres over hele verden. Havbruksnæringens stadig økende produksjonsvolumer er likeledes sterkt transportintensiv og «ingen har det mer travelt enn en død laks». Store deler av transporten til og fra regionen går i dag på vei. Nye produksjonsmåter gjør næringslivet i regionen sårbart og behovet for raske, sikre og presise godsleveranser er stort.

Geografiske forhold gjør at befolkningen og næringslivet i regionen er avhengig av et effektivt veinett. På grunn av avstanden til Østlandet og sentrale markeder i Europa spiller luftfarten en vesentlig rolle for transporttilbudet i regionen. Et spredt bosetningsmønster og mangelfulle kommunikasjoner gjør at de regionale lufthavnene er viktige. De store lufthavnene gir gode flytilbud utenlands og innenlands for en million mennesker, og er sentrale knutepunkter for nærings- og reiseliv.

Sjøtransporten tar en stor del av eksporten fra Vestlandet. Gjennom et mer samordnet stamnett, med veitilknytning til de viktigste havnene i regionen er det potensial for en ytterligere økning i godstransport på sjø. Jernbanen spiller en vesentlig rolle med sine intermodale containergodstransporter mellom Vestlandet og Østlandet og videre mot Sverige og kontinentet. I lys av at sjøtransporten står for en stor del av godstransporten som årlig eksporterer fra Vestlandsregionen, er det avgjørende at havneterminaler og de øvrige transportsystemene knyttes sammen i effektive logistikknutepunkter. En slik satsing på utvikling av havnene, herunder satsing på farleder, vil legge grunnlaget for lavere logistikkostnader for næringslivet og mer gods på sjø.

En stor del av økningen i antall reiser som følge av den forventede befolkningsveksten rundt Bergensområdet og Stavangerområdet, må skje med kollektivtransport. Dette krever betydelig utbygging av kollektivtilbudet og økte midler til drift.

Utbygging av en fergefri forbindelse mellom Stord og Bergen og mellom Stord, Haugalandet og Stavanger vil knytte disse regionene tettere sammen, og vil være positiv for verdiskap-

ningen på Vestlandet. Basert på KVV Aksdal-Bergen hvor det ene alternativet har 13 prosent positiv samfunnsnytte og det andre alternativet har 25 prosent negativ samfunnsnytte, vil Hordfast i indre trasé, med sin positive samfunnsnytte, være med på å realisere dette.

Rogaland har i likhet med de øvrige fylkene på Vestlandet et næringsliv som i større grad enn i resten av landet er preget av vareproduserende næringer. Disse har et betydelig større gods-transportbehov enn tjenesteytende næringer. Både transport av produkter til bedriftenes markeder og transport av varer som brukes som innsatsvarer i produksjonen, trekker transportbehovet opp. Et stort antall bedrifter er også sokkelorientert og har behov for å flytte varer, utstyr og personell til/fra og mellom sjø- og helikopterbasene i Stavanger og langs hele kysten. I motsetning til tradisjonell industri, med hovedsakelig flytting av innsatsvarer og ferdigvarer, skjer det her også en utstrakt flytting av utstyr og personell fra plattform til plattform.

Med utsikter til fortsatt vekst i disse næringene stilles det større krav til at transportinfrastrukturen må tilrettelegges, slik at transporten av varer mellom regionene på Vestlandet ut og inn av regionen, kan skje på en mer effektiv måte.

Sogn og Fjordane kjennetegnes med en spredt bosetting, et næringsliv som i stor grad er eksportorientert og store utfordringer knyttet til å oppnå en større sysselsettings- og verdiskapningseffekt av petroleumsressursene på sokkelen. Næringslivet har betydelig transportvolum av type metall, fisk, rør og annet materiell til sokkelen, ordinære industriprodukter og landbruksprodukter som både skal inn til og ut av fylket via havner og veinett. I tillegg er det en betydelig utfordring å etablere effektive bo- og arbeidsregioner som kan bidra til å hjelpe noe av utfordringen med å rekruttere riktig kompetanse til de stadig mer krevende utfordringene som næringslivet må håndtere i den internasjonale konkurransen.

En ny tunnel under Sognefjellet vil skape en vinteråpen korridor øst/vest, der innsparingen av tid vil komme i nord/sør-aksen. Det er behov for at det nå startes grovplanlegging av en slik tunnel. Det finnes flere vekstområder i fylket som ikke er lokalisert i nærheten av riksveinettet. For å sikre videre vekst og utvikling i disse områdene er det viktig med gode samferdselsforbindelser. Det kan stilles spørsmål om denne infrastrukturen i disse områdene, som i dag er et fylkeskommunalt ansvar, er av en slik karakter at den bør inkluderes i riksveinettet.

Stad utgjør et stort hinder for sjøtransporten. I dag påføres flere næringer betydelige ekstra kostnader i form av ventetid og uforutsigbarhet knyttet til passering av dette havområdet. En Stad skipstunnel vil kunne få stor betydning for trafikkikkerheten og konkurransekraften til næringslivet. Finansieringsløsning til dette viktige prosjektet bør vurderes nærmere i kommende NTP.

¹³ Region Vest er definert som Møre og Romsdal, Sogn og Fjordane, Hordaland og Rogaland.

Fra Nordvestlandet går store deler av transporten mot Østlandet og Europa på vei gjennom Gudbrandsdalen. Kvaliteten på veinettet er svært dårlig, og preget av usikkerhet knyttet til ras og værrelaterte stenginger. I tillegg sliter regionen med manglende tilgang på kvalifisert arbeidskraft. Dette fremmer betydningen av et godt utviklet transportnett som kan knytte sammen arbeidsmarkedsregionene.

Møre og Romsdal er det tredje største eksportfylket i Norge. Fylket har størst verdiskaping per innbygger og er best på innovasjon i eksisterende bedrifter. Dersom denne utviklingen skal fortsette er infrastrukturen en av de viktigste rammebetingelsene det må fokuseres på i årene fremover.

Det haster å få på plass en fergefri E-39 gjennom fylket, og det må bli fortgang i arbeidet med øst-vest forbindelsene: E-136 Ålesund-Dombås og Rv 70 Kristiansund-Oppdal.

En fergefri kyststamvei vil binde de tre byene i fylket tettere sammen og redusere reisetiden internt i fylket. I tillegg vil reisetiden sørover mot Vestlandet og nordover mot Trøndelag bli kraftig redusert. Aksene mellom det maritime miljøet på Søre Sunnmøre og de olje- og gassbaserte næringene på Nordmøre er viktig for utviklingen av fylket. Varene som blir produsert i Møre og Romsdal er avhengig av en effektiv infrastruktur som reduserer avstanden til markedene i Europa. Dagens transportkorridorer er tidvis stengt av ras både sommer og vinter, og sikkerhet for mennesker, materiell og gods er en stor utfordring. Dette vil kreve økt satsing på rassikring i fylket.

Det er mangel på bred fagkompetanse i Møre og Romsdal. Ved å knytte byene tettere sammen, vil en etablere større bo- og arbeidsmarkedsregioner. Kompetansen vil flyte lettere og gjøre regionen mer attraktiv for «de kloke hodene» som næringslivet ønsker å tiltrekke seg.

Vi har foretatt en streng prioritering blant en rekke viktige prosjekter i regionen. Figur 5.5 viser de prosjektene som NHO mener myndighetene bør prioritere i neste planperiode.



An aerial photograph of a busy port terminal. In the foreground, a train with orange and white cars is moving along tracks. To the right, a road with several trucks and a red bus is visible. The middle ground is filled with stacks of colorful shipping containers (blue, red, green, orange) and various vehicles. In the background, a large ship is docked at a pier, and a smaller boat is visible in the water. The sky is overcast.

NHO ANBEFALER

- Effektiviser havneterminalene.
- Etabler en masterplan for utbygging av sentrale havner.
- Forbedre infrastrukturen til og fra havnene.
- Reduser avgiftene og de administrative byrdene for sjøtransporten.
- Regionaliser havnestrukturen i 6 regioner.
- Overfør alt ansvar for næringstransport på sjø til Samferdselsdepartementet.

6 | Økt konkurransekraft for sjøtransporten

Sjøtransporten har i dag store andeler av bulktransportarbeidet, mens konkurranseflaten mot veitransport er sterk gjennom økt containerisering av gods. Fordelingen av stykk-godsomslaget over norske havner går frem av figur 6.1, som viser at containertransport på sjø kommer dårligst ut. Mye av forklaringen ligger i at transport med skip langs kysten ikke har blitt sett på som punktlig. Årsaken er blant annet omlastningskostnader, kystavgifter, havneavgifter og usikkerhet i forhold til vær og vind. For næringslivet er tid viktig. I tillegg er returlastproblematikken en av de største utfordringene for å få mer gods fra vei til sjø. Det er store volumer som eksporteres fra for eksempel Vestlandet, men lite gods i retur. Dette illustrerer problematikken knyttet til skjev retningsbalanse og innebærer at sjøtransporten blir vesentlig dyrere enn transport på vei.

Selv om det allerede er igangsatt prosesser for å få større andel av sjøgodset over til containerisert gods, er det nødvendig å trappe dette arbeidet ytterligere opp og igangsette særskilte tiltak.

På begynnelsen av 2000-tallet ble det gjennomført store omstillinger av CargoNet. Selskapet la om virksomheten og satset på kombinerte transporter med jernbane. Dette omfatter transport av containere og semitrailere. Innholdet i disse er ofte konsum- og ferdigvarer. Etter omleggingen har CargoNet opplevd en stor vekst i antall transporterte containere. I perioden 2002–2007 økte denne transporten med hele 75 prosent. NHO mener det samme kan skje på sjøsiden dersom rammevilkårene og konkurransefaktorene forbedres.

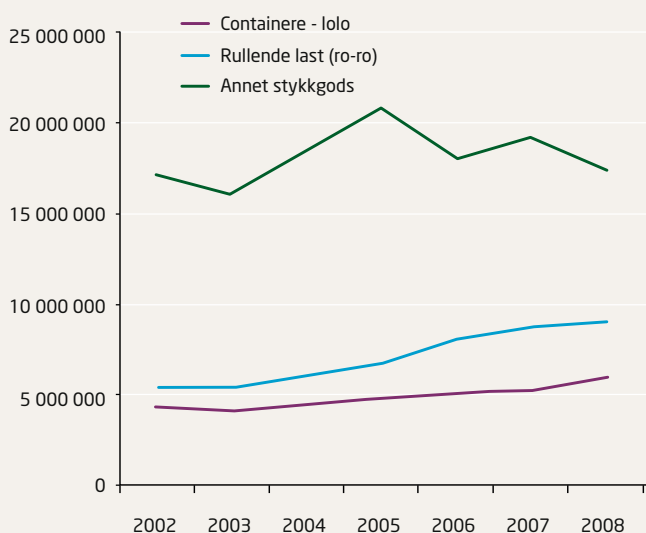
Dette vil forutsette følgende:

- Reduserte transportkostnader, det vil si lavest mulig pris på transporttjenester
- Pålitelige transporter med god kvalitet
- God nok frekvens
- Dør-dør opplegg
- Informasjonsdeling gjennom IKT – felles standarder
- Samarbeid mellom leddene i transportkjeden som fører til effektivisering

I tillegg kreves en omfattende effektivisering og forbedring av rammevilkårene til sjøfarten.

I det følgende operasjonaliseres disse vilkårene i fem konkrete handlingspunkter som myndighetene kan gjennomføre. Våre forslag sammenfaller godt med det initiativet Rederiforbundet og en samlet maritim næring har tatt knyttet til behovet for utarbeidelse av en nærskipsstrategi. De ber om at regjeringen setter i gang arbeidet med blant annet full gjennomgang av virkemidlene for sjøtransporten med sikte på å styrke konkurransevnen for sjøtransporten. NHO støtter dette.

Fordeling av godsomslaget over norske havner



FIGUR 6.1

En strukturomlegging, tilsvarende den som ble foretatt på jernbane i forhold til økt satsing på kombinerte transporter og transport av containere, vil kreve ny kompetanse og helhetsforståelse både hos saksbehandlerne som jobber med NTP og saksbehandlere som jobber med regionale transportplaner. Etter vår vurdering gjenspeiler i dag ikke disse langtidspanene i tilstrekkelig grad logistikktutfordringene. Det er fortsatt for mye sektortenkning. Det er også behov for et tettere samarbeid mellom næringslivsorganisasjoner og offentlige beslutningsorganer.

6.1 EFFEKTIVE HAVNETERMINALER

Effektive havneterminaler er en nødvendig forutsetning for å øke transport av containere med båt. Mer containerisert gods på sjø vil kreve kostnadseffektive og nøytrale havneterminaler slik at konkurransen mellom rutene blir ivaretatt. Containere og annet stykkgoods forutsetter effektive samlastterminaler i de sentrale havnene som igjen er knyttet sammen med effektive distribusjonssystemer.

NHO mener det er en sentral utfordring å få til en målrettet, omforent og langsiktig politikk for utvikling av havner til effektive logistikknutepunkter. Det er et nasjonalt mål at havner skal utvikles til logistikknutepunkter. Alle regioner trenger et sterkt godsknutepunkt som kan konsentrere godset i regionen, i den hensikt å overføre gods over de lange avstandene til sjø og jernbane, og effektivisere de regionale transportene. Med den økning i transportarbeidet som forventes fremover, vil de store logistikknutepunktene kunne bli effektive midtpunkt i næringsklynger som tiltrekker ny industri og høy kompetanse. I hvilken grad havnene i Norge blir sentrale i regionenes gods-fremføring avhenger av forhold som:

- Tilgjengelige arealer i knutepunktet sammenlignet med havnenes omland.
- Næringslivets behov for nærhet til knutepunktet.
- Samferdselsinfrastrukturen i området.
- Myndighetenes tilrettelegging for videre utvikling.
- Knutepunktets påvirkning i forhold til næringslivets krav til pris og pålitelighet.
- Havnas strategi og tenkning i forhold til roller og ansvar.

NHO mener det bør være enklere for vareeierne å bruke havnene, både når det gjelder tilførselsveier, åpningstider, arealer for mellomlagring og elektronisk samhandling i forsyningskjedene, uten at det går på bekostning av varekontroll, sikkerhet etc. I utgangspunktet må man jobbe for full integrering mellom de ulike transportformene i multimodale godsknutepunkt. Dersom dette ikke lar seg gjøre bør Dry Port og Rail Port-løsninger utprøves.

Havnene som logistikknutepunkter kan samordne godsstrømmer på en måte som sørger for bedre utnyttelse av

transportmidler og bedre retningsbalanse, noe som presser transportprisene ned. Utnyttelse av areal til nødvendige terminaler, handlingsareal og annen arealeffektivisering sammen med effektive omlastinger, vil ytterligere sørge for å redusere næringslivets kostnader. Sist men ikke minst vil konsentrasjon i slike knutepunkter gjøre det mulig å effektivisere distribusjonen.

Over hele landet er det lokale politiske ønsker om å flytte godsknutepunktene fra bysentrene og til mer landlige omgivelser. NHO mener det bør etableres en overordnet masterplan for utbygging av noen sentrale havner til logistikknutepunkter. Her må staten etablere investeringsfond eller andre løsninger som medvirker til at dette skjer før alternative arealer er utbygd.

Havneaktørene må tenke lønnsomhet i forhold til økte volum. Dette bør skje gjennom lavere enhetskostnader på tjenester og avgifter som brukerne betaler. Bortfall av inntekter kan kompenseres ved å effektivisere arbeidsprosesser ved for eksempel å ta i bruk ny IT som kan effektivisere prosesser som i dag er tungvinte. Et annet eksempel er å tenke billig omlast, slik at den enkelte omlasthavn ikke tar for høye havneavgifter på slik last. Konkurranseskraft vil i fremtiden være avhengig av at havneterminalene er mest mulig effektive på terminal/havn.

6.2 BEDRE INFRASTRUKTUR

Mer containerisert godstransport på sjø krever kanalisering av statlige midler til å bygge opp en god infrastruktur, som vei, jernbane og farledere, til havnene. Veiene må ha god standard mellom knutepunktet og veisystemet for øvrig. Dette forutsetter at kommunene i sin arealplanlegging finner egnede områder med en viss størrelse som kan brukes til slike formål.

Dersom vi får til et samspill mellom næringslivets effektivisering og det offentlige satsing på infrastruktur, vil det bedre konkurransevilkårene til denne transportformen og komme særskilt containertransporten til gode.

6.3 REDUSERTE AVGIFTER OG ADMINISTRATIVE BYRDER

NHO mener regjeringen må drøfte hvordan avgiftsregimet kan tilrettelegges for å styrke containertransport på sjø. Generelt bør transportmidlene likebehandles når det gjelder sikkerhetskrav, miljøavgifter og brukerbetaling for samfunnets infrastruktur. Aktørene innen nærsjøtransport er av den oppfatning at avgiftssystemet verken er næringsnøytralt eller gir like konkurransevilkår.

I NTP 2010-2019 drøftes formålet med avgifter i transportsektoren. Om prioriteringen skrives følgende: «Hovedvekten legges på hensynet til samfunnsøkonomisk effektivitet og på like konkurransevilkår mellom transportslagene.» Norsk Marinteknisk forskningsinstitutt utarbeidet i 2000 «Innspill til

Nasjonal transportplan (NTP) om nærsjøtransportens potensial», finansiert av Norges Forskningsråd. Konklusjonen var: «Skal gods konvertere til sjø, må avgiftene minimum sidestilles med vei og bane som andel av transportmidlenes relative samfunnsøkonomiske kostnader.»

For å illustrere utfordringene er det i rapporten «Hvordan lykkes med sjøtransport?» (Havneforeningen/Kystverket/LTL 2010) simulert et eksempel med tre av Sea Cargos skip. Rapporten viser at avgiftene utgjorde 37–45 prosent av skipenes samlede driftskostnader. Av de totale avgiftene utgjorde avgifter til staten over 60 prosent. Dette medfører blant annet at et selskap som Sea Cargo setter lasten til Vestlandet og Midt-Norge på land i Stavanger og sender den videre med bil. Dette er ødeleggende for transport på sjø.

Sjøfartsnæringens har i dag betydelige kostnader knyttet til los. NHO har gjennom flere år påpekt dette i de årlige høringer til losgebyrer/-avgifter, samt i høringen til ny losforskrift i 2010. Med den utvikling som de senere år har skjedd innen navigasjonsteknologi og overvåking av sjøfarten, mener NHO det bør være mulig å lage en effektiv losordning med reduserte kostnader for sjøtransporten, uten å svekke sikkerheten. Vi mener det må arbeides for å etablere et moderne behovsrettet lossystem, hvor skip som går i faste ruter ikke trenger å ha los om bord så fremt skipet ikke fører farlige laster eller seiler i utsatte farvann. Det må bli en helt annen fleksibilitet og langt lavere kostnad, noe som umiddelbart vil føre til mer gods på sjø. Dette er i tillegg et tiltak som kan iverksettes relativt raskt. NHO mener det bør tas høyde for dette i det regjeringsoppnevnte utvalget som skal foreta en helhetlig gjennomgang av lostjenesten og avgi en NOU i slutten av 2012.

NHO støtter den retningen som angis i EUs nye Hvitbok for transport som ble lagt frem våren 2011, hvor det spesielt fokuseres på reduksjon i administrative og formelle barrierer for sjøtransport. Det er svært positivt at norske myndigheter arbeider for at trafikk mellom EU og norske havner skal inngå i EUs Blue Belt-initiativ. Dette er et initiativ som beskriver en løsning som eliminerer rigide og tungvinte rapporteringsrutiner for skip som går i trafikk mellom EU-havner.

6.4 NY HAVNESTRUKTUR

NHO mener det i dag er for mange transportkorridorer med fraksjonerte godsstrømmer og lav regularitet der sjøtransporten har potensialet til å være en langt mer sentral del av transportløsningen. Dette betyr reelt sett svært mange havner, og ikke minst kaimeter som er lavt utnyttet. Dette er hemmende for sjøtransporten i forhold til bil og jernbane, fordi løsninger ikke blir effektive.

Innenlandske sjøkorridorer mellom de største byene langs kysten på Vestlandet og Trondheim/Bodø/Tromsø, der skip har en avstandsfordel i forhold til lastebiltransport via Oslo, bør styr-

kes. Disse havnene må være konkurransedyktige og kostnads-effektive, samt ha en infrastruktur for effektiv distribusjon på plass. Gjennom konsentrasjon, god styring og økt samarbeid i kjeden, er det mulig å få overført mer containertrafikk fra vei til sjø.

I for eksempel Grenland er det stor eksport og det må hentes inn et betydelig antall tomme containere fra andre steder. Oslo havn derimot har lite eksport og 60 prosent av utgående containere er dermed tomme. Dette illustrerer behovet for mer samarbeid og spesialisering mellom havnene.

Det er om lag 60 havner i Norge med tilhørende havnefogder og administrasjoner. En desentralisert havnestruktur med mange kaier kan umiddelbart ses på som en styrke. Utfordringen for næringstransport er at det er for mange små havner med små ressurser både finansielt og ressursmessig til å bli effektive og konkurransedyktige logistikknutepunkter. Dette gir for mange enkeltstående tilbud. Infrastrukturen og driften blir for kostbar og de enkelte havnene greier ikke å være konkurransedyktige nok. Problemet blir at havnene konkurrerer mot hverandre, mer enn at de samarbeider.

Bare i Oslofjorden er det ti havner med svært mange terminaler fra svenskegrensen til Kristiansand. Konklusjonene til rederier som går fast med feederruter i Oslofjorden er at det er nok med tre havner for feedertrafikk med containere i Oslofjorden, kanskje enda færre. Dette betyr ikke nødvendigvis at man må legge ned havner, men organisere og drifte de på en bedre måte. Vi må skille mellom sentrale trafikkhavner, eller logistikknutepunkter og fiskerihavner og havner som dekker spesielle og konkrete andre behov.

Behovet for ny struktur er absolutt til stede, og dette kan være med på å styrke regional transportplanlegging, herunder å fremme containertransport på sjø. På samme måte som samlasert og store bedrifter, burde havne-Norge vært regionalisert. Da må vi se på hvor vekstklynger er lokalisert. NHO mener en mulig regioninndeling kan være:

- Region Oslo innbefattet Østfold-Horten-Drammen
- Region Larvik/Grenlandområdet
- 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

Når det gjelder Nordland er det ikke like lett å se en like naturlig regioninndeling. Der er det mer spredt bebyggelse og ikke like naturlige geografiske klynger. Her kan Helgeland og Ofoten være mulige regioner.

NHO mener at med en slik regioninndeling vil vi få sterke havner som er organisert på en måte som kan ivareta næringslivets krav og forventninger. Vi vil kunne få konkurransedyktige havnetilbud som samarbeider godt med rederier, næringsliv og offentlige instanser. Da kan de spesialiseres i forhold til type gods, samt effektivisere administrasjon og kostnader. Havnene vil ha vesentlig lavere administrasjonskostnader med et både havnefaglig og utadrettet fokus i samsvar med næringslivets ønske og krav til effektive transportkjeder. Det er naturlig at det i hver region pekes ut en eller flere hovedhavner, der de øvrige havnene kan fungere som feederhavner til disse.

6.5 BEDRE KOORDINERING OG SAMORDNING

Til tross for erklærte politiske ambisjoner om å overføre mer gods fra vei til sjø og jernbane, går utviklingen i motsatt retning. NHO mener dette skyldes mangel på å følge opp målsettingen med konkrete tiltak, kunnskap, helhetstenkning og koordinering av transportpolitikken.

Havnene i Norge er delt opp i tre havnekategorier. Det er fiskerihavner og trafikkhavner, som begge gjerne er offentlige, og industrihavner, som gjerne er private. De offentlige havnene er kommunalt eide, mens det gjerne er store bedrifter som eier industrihavnene. Alle havnekategoriene er underlagt statlig styring gjennom lov og forskrifter. Statens ansvar ivaretas av Fiskeri- og kystdepartementet, og begrenser seg til forvaltning av havne- og farvannsloven med tilhørende forskrifter. Den øvrige samferdsels- og logistikkplanleggingen har Samferdselsdepartementet og dets underliggende etater ansvar for. Dette synliggjør sektortenkningen i sjø- og havnespørsmål og reiser spørsmålet om behovet for mer samordning. Kystverket planlegger farleder i tillegg til å forvalte statlige avgifter og gebyrer for kystfart. Kystverket er nesten utelukkende opptatt av sikkerhet og beredskap, og har i for liten grad fokus på næringstransporten. Avgifter, gebyrer med mer knyttet til virksomheten på den enkelte havn er kommunalt anliggende. Næringsdepartementet og Sjøfartsdirektoratet har også innflytelse på utøvelsen av sjøtransport. Oppfølgingen av en helhetlig, nasjonal transportpolitikk er for lavt prioritert og svakt koordinert mellom de tre departement som sitter med ansvaret. Både Kystverket og Sjøfartsdirektoratet må flytte fokus for å oppnå en hardt tiltrengt innsats på sjøtransport.

Med utgangspunkt i Stortingets ønske om mer gods på sjø, er det naturlig å se om det er noen i regjeringsapparatet som sørger for å gjennomføre intensjonene.

I tillegg er det behov for en tydeligere prioritering fra Stortingets side når det gjelder godstransport, og et slikt behov må gå klart frem av NTP. Det viktigste er at transportplanleggingen blir mer integrert, der konsekvensene ved statlige investeringer ses mer som en helhet for alle transportmidlene.

Stykkogodstransport langs kysten i Norge og nærsjøfarten er ikke en godt integrert del av samferdselspolitikken. NHO er av den oppfatning at prioritering av godstransporten best lar seg gjøre ved å legge ansvaret for all næringstransport på sjø til Samferdselsdepartementet. I tillegg mener NHO at saksbehandlingsskapiteten på området næringstransport på sjø, må økes betydelig



NHO ANBEFALER

- Etabler en nasjonal kollektivstrategi med mål om å fordoble antall kollektivreiser innen 2030.
- Dobling av den statlige andelen i bypakkene.
- Legge ansvaret for lokal og regional kollektivtrafikk til et regionalt nivå.
- Direkte statlig tilskudd til kollektivtrafikken, tilsvarende barnehagereformen.
- Økt konkurranse om sporet.
- Bruk av markedsrettede kontrakter med trafikksekselskapene.
- Lokaliser boliger og arbeidsplasser rundt kollektivknutepunkter.

7 | Styrking av kollektivtransporten i by

7.1 BEHOV FOR RESSURSER

Kollektivandelen er høyest i rushtiden. NHO mener det må satses ytterligere på å øke markedsandelen på denne typen reiser, spesielt i de største byområdene. Økt markedsandel i rushtiden er nødvendig for å kunne håndtere trengselsproblematikken på veiene og for å redusere både lokal og global forurensning. En målrettet satsing på rushtidsreiser krever imidlertid økte ressurser fordi reise på denne tiden av døgnet er de dyreste å betjene. Flere reiser i rushtiden krever i mange byer kapasitetsøkning på tider av døgnet der kapasiteten i utgangspunktet er fullt utnyttet. På andre tider av døgnet er det større mulighet for å fylle ledig kapasitet.

Ressursbehovet til kollektivtransporten med økt rushtidssatsing er et lønnsomt tiltak i de største byene, sett i forhold til de samfunnsøkonomiske kostnadene bilbruken påfører andre. Bare investeringskostnadene av økt biltrafikk er beregnet til å koste cirka 300 milliarder kroner de neste 20 årene hvis biltrafikken skal ta hele den forventede trafikkveksten frem mot 2030. Det tilsvarer cirka 60 kroner per ny rushtidsbilist i de største byene.

Kostnadene i figur 7.1 er beregnet med utgangspunkt i investeringsbehovet funnet i KS-prosjektet «Kollektivtrafikk, veiutbygging eller kaos? Scenarier for hvordan vi møter fremtidens transportutfordringer». De ni største byområdene er med i denne analysen.

7.1.1 Hovedfokus på de største byområdene

Byområder. Investeringsbehov millioner 2011-kroner.

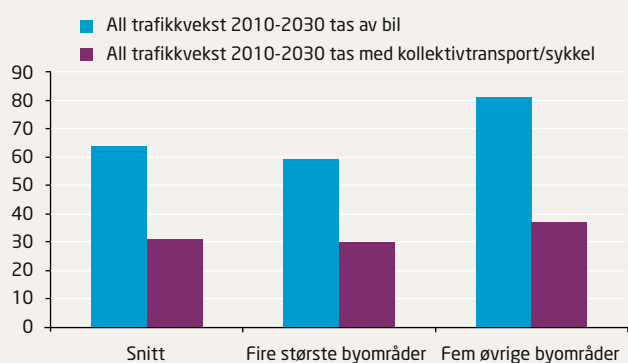
Byområde	Investeringsbehov
Oslo	72 000
Nedre Glomma	10 000
Grenland	9 800
Kristiansand	14 200
Nord-Jæren	23 000
Bergen	37 000
Trondheim ¹⁴	6 200
Tromsø	2 500
Buskerudsbyen	2 000
Sum	173 300

TABELL 7.1

Kilde: Urbanet Analyse/Statens vegvesen

¹⁴ Miljøpakke Trondheim. Kilde Urbanet Analyse AS 2011.

Investeringskostnader per rushtidsreise

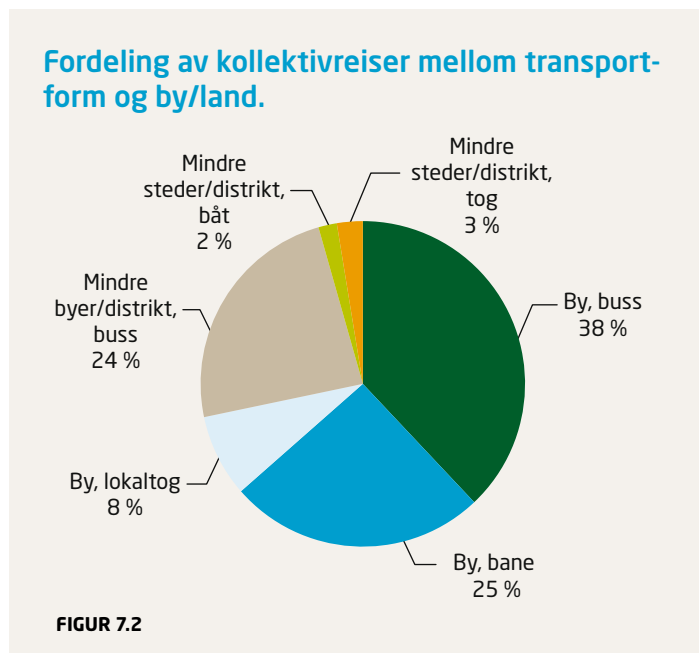


FIGUR 7.1

Kilde: Urbanet Analyse

I dag foretas om lag tre av fire av kollektivreisene i de ni største byområdene. NHO mener hoveddelen av kollektivsatsingen må skje i disse byområdene. Det er her utfordringene knyttet til fremkommelighet og forurensning er størst, og det er også her det er størst mulighet for å utvikle et konkurransedyktig alternativ til bil. Det er store investeringsbehov i bypakkene og tabell 7.1 gir et grovt anslag på behovet brutt ned på de enkelte byområdene.

Over halvparten av alle kollektivreiser i norske byområder foretas med buss, og gode bussløsninger vil være en bærebjelke i kollektivsatsingen på nasjonalt plan. I Osloområdet, der cirka halvparten av alle kollektivreiser i landet foretas, spiller skinnegående transport, både med trikk, T-bane og tog, en sentral rolle. Figur 7.2 viser fordeling av kollektivreiser mellom ulike transportformer.



Kilde: SSBs kollektivtransportstatistikk 2009.

7.1.2 Strategi for et kollektivløft

Den forventede befolkningsveksten krever at man finner gode løsninger for å møte fremtidens transportbehov. Dersom kollektivtrafikken ikke tar store deler av denne veksten, vil miljø- og køproblemene i byene øke dramatisk, med betydelige fremkommelighetsproblemer både for næringslivet og privatpersoner. NHO mener derfor at antall kollektivreisere må fordobles frem til 2030.

NTP bør inneholde en nasjonal strategi for utvikling av kollektivtrafikken. Vi foreslår i KollektivLøftet fra 2007 fem hovedstrategier som kan gjøre kollektivtransporten i stand til å ta den forventede etterspørselsveksten etter personbilen. Dette er et viktig utgangspunkt for å nå fordoblingsmålet.

7.1.2.1 Langsiktig planlegging og tilrettelegging

NHO mener det bør settes i gang et arbeid for å belyse hvordan det er mulig å sikre mer forutsigbare rammebetingelser for kollektivtransporten, økte midler til investering og drift og en mer dynamisk og målrettet utvikling av kollektivtilbudet. I dette arbeidet bør det identifiseres virkemidler for å oppnå:

- Mer stabile økonomiske rammebetingelser for kollektivtransporten.
- En mer helhetlig og langsiktig areal- og transportplanlegging, som inngår i fylkenes og kommunenes planarbeid.
- En forpliktende langtidspan for å oppgradere infrastrukturen.
- En langsiktig og forutsigbar plan om økte driftsmidler til kollektivtrafikken.

7.1.2.2 Helhetlig virkemiddelbruk

Helhetlig virkemiddelbruk betyr at aktuelle virkemidler må sees i sammenheng, og at flere tiltak må kombineres:

- For å få et helhetlig og godt fungerende kollektivt transportsystem på tvers av landet må det defineres et nasjonalt stamveinett for kollektivtransporten, hvor bussene sikres fremkommelighet. Langs dette stamveinettet må det være samordning mellom ulike kollektive transportmidler og tilrettelegging for gode innfartsparkeringsløsninger.
- For å sikre god tilgjengelighet til sentrale målpunkter for reisen må utviklingen av det regionale og lokale kollektivtilbudet sees i sammenheng.
- For å få en mer effektiv utnyttelse av ressursene og bedre integrasjon mellom transportformene må samordningen av offentlig betalte transport økes.
- For å få til en overgang fra bil til kollektivtransport er det nødvendig å ta i bruk bilregulerende tiltak, som kjøprising. Slike virkemidler forutsetter imidlertid politisk oppslutning lokalt.

7.1.2.3 Enklere kollektivtransport

Barrierene mot å reise kollektivt må reduseres. Strategien for å forenkle tilbudet må være ulik i de største byene og i andre deler av landet:

- I de største byene bør målsettingen være: «Kast rutetabellen». Kollektivtilbudet i byene bør være så enkelt å benytte at trafikantens planleggingsbehov i forkant av reisen reduseres til et minimum.
- Utenfor de største byene bør trafikantene sikres et minimumstilbud: Det bør defineres et krav til minimumstilbud som innbyggerne har krav på, og som har faste avgangstider, for eksempel hver time. Dette minimumstilbudet bør differensieres etter type område og befolkningstetthet.

- Over hele landet bør det satses mer målrettet på sømløse reiser ved bruk av gods ITS-løsninger for reiseplanlegging, elektronisk billettering og større grad av kontantfri kollektivtrafikk.
- For å øke gjenkjenneligheten for kollektivreisende bør trafikantinformasjonen forbedres med enhetlige symboler og begreper.

7.1.2.4 Økt kompetanse

For å øke kollektivandelen må det skje en kompetanseheving i alle ledd, både for å sikre en mest mulig kostnadseffektiv satsing og for å øke bemanningen innenfor næringen. De viktigste tiltakene vil være:

- Sikre langsiktig satsing på rekruttering av personell ved å få bussjåførutdanningen inn i videregående skole gjennom et lærlingsløp. Statusheving av sjåfør-/føreryrket må også inngå i en langsiktig rekrutteringsstrategi.
- Nettverksbygging for å øke kompetansen mellom ulike aktører med ansvar for kollektivtransporten: Ulike arenaene for kompetanseutvikling som er etablert i dag, samordnes i et felles «Kollektivtransportforum». Dette forumet kan blant annet ha ansvar for å organisere en årlig kollektivtransportkonferanse, jevnlig temaseminarer og en kollektivtransportnettside som kan være en viktig portal for både kollektivmyndigheter, planleggere, forskere/konsulenter og journalister.

7.1.2.5 Best mulig kollektivtransport for pengene

Økt kollektivsatsing vil kreve betydelig økte ressurser både til investeringer i infrastruktur og tilskudd til kollektivtransporten. En forutsetning for å kunne lykkes er en best mulig utnyttelse av disse ressursene.

Effektiv bruk av midler handler om at både trafikantene og samfunnet skal få et best mulig tilbud ut av hver krone som investeres i kollektivtransporten. Det må settes krav til at kollektivsatsingen gir effekt, både ved at den gir flere passasjerer, og at den gir mindre miljøforurensning. NHO mener økt satsing på en oppgradering av infrastrukturen må kombineres med økte tilskudd til drift. Det er dårlig samfunnsøkonomi å kjøre med lav frekvens på et høystandard linjenett. Samtidig må det stilles strenge krav til effektiv utnyttelse av midlene. Kollektivsatsingen må i hovedsak konsentreres om de strekningene der kollektivtransporten er mest konkurransedyktig.

Et krav til mer og bedre kollektivtransport for pengene innebærer at det må være mulig å måle effekten av satsingen. Det bør etableres målstyringssystemer som gjør at myndigheter, kollektivplanleggere og næringen selv kan være sikre på at de ressursene som satses på kollektivtransporten utnyttes best mulig. Systemet må være objektivt og åpent, slik at både myndigheter og kollektivselskaper kan benytte det som et aktivt verktøy for å forbedre tilbudet over tid.

7.1.3 Behov for et bredt spekter av tiltak

For å unngå en sterk vekst i biltrafikken i de største byene med tilhørende kapasitetsproblemer kreves et bredt spekter av tiltak ut over det som ligger i dagens planer. Tiltakene må både påvirke reiseetterspørsel og transporttilbud.

Utbyggingen av hovedveinettet på Østlandet har bidratt til redusert reisetid og mindre køer på deler av nettet. Samtidig gir utbyggingen nye utfordringer:

1. Trafikkvekst – og konsentrasjon av trafikken – som følge av økt kapasitet og høyere standard gir økt belastning og større fremkommelighetsproblemer på de deler av hovedveinettet som ikke (ennå) er bygd ut.
2. Høyere standard på hovedveinettet gjør det mer attraktivt å etablere næringsvirksomhet (forretninger, arbeidsplasser) i tilknytning til hovedveinettet, noe som i neste omgang bidrar til økt trafikk både på hovedveinettet og lokalveinettet rundt.

Økt trafikk på hovedveinettet gir økt belastning også på lokale veier inn mot og gjennom omkringliggende byer og tettsteder, og kan dermed bidra til økte fremkommelighetsproblemer også i byene.

For at utbygging av hovedveinettet skal gi bedret fremkommelighet er det derfor nødvendig at utbyggingen kombineres med en arealbruk som støtter opp under eksisterende byer og tettsteder, utvikling av et mer attraktivt kollektivtilbud og et sammenhengende og sikkert gang- og sykkelnett.

Konkurranssevnen for kollektive transportmidler avhenger av konsentrasjonen av arbeidsplasser og boliger nær kollektivknutepunktene. Dette stiller krav til kommunenes og fylkeskommunenes arealpolitikk. Uten en bevisst politikk for konsentrasjon av bo- og arbeidsområder i sentrum av byer og andre knutepunkter, vil etterspørselen etter kollektivtrafikk bli for liten til å forsvare et godt tilbud. Tett arealbruk er særlig viktig for korte reiser. Lokalisering av arbeidsplasser betyr mer enn lokalisering av boliger.

7.1.4 Kjøprising

Arealpolitikken vil påvirke reiseetterspørselen på lang sikt og kjøprising vil være det viktigste tiltaket for å påvirke etterspørselen på kort sikt.

Kjøprising skiller seg fra tradisjonell bompengefinansiering både gjennom motivet for ordningen og utformingen av avgiftene. Mens formålet med tradisjonelle bompengoordninger primært har vært å finansiere utbygging av veier og eventuell annen infrastruktur, er motivet for kjøprising å påvirke transportadferden. Dette gir seg utslag i avgiftsstrukturen. Med kjøprising differensieres satsene over tid, slik at det blir dyrere å kjøre i rushtiden. Et slikt system vil stimulere til mer effektiv utnyttelse av veinettet og redusere de samfunnsmessige kostnadene, som køkjøring og utslipp.

Køprising er et virkemiddel som adresserer kapasitetsproblemerne i veinettet direkte. Betaling for bruk av veinettet i tidsperioder med kapasitetsproblemer er i tråd med økonomisk teori det mest kostnadseffektive virkemiddelet for å redusere fremkommelighetsproblemerne. Dette understøttes også av erfaringer fra blant annet Stockholm, London og Singapore.

Etter at det ble gitt adgang til kjøprising i Norge er dette bare vedtatt gjennomført i Trondheimsområdet. Etter NHOs vurdering er kjøprising et effektivt og nødvendig tiltak for å realisere målene om bedre fremkommelighet i byområdene i årene fremover.

Både for å sikre ønsket virkning på trafikken og oppnå aksept blant trafikanter og befolkning er det avgjørende at trafikantene opplever å ha gode alternativer til å kjøre bil i rushtidene. Innføring av kjøprising bør derfor kombineres med styrking av kollektivtrafikken. Utvidet bruk av fleksitidsordninger vil også øke effekten. Den samfunnsøkonomiske lønnsomheten av kjøprising må også sikres gjennom lave innkrevingskostnader.

Dersom kollektivtrafikken skal ta veksten i trafikken, må kapasiteten i kollektivtrafikken styrkes vesentlig. Dette gjelder både skinnegående transportmidler og buss.

Kapasiteten for jernbanen i Osloområdet øker etter ferdigstillelsen av nytt dobbeltspor Lysaker-Sandvika i 2011, og mindre tilleggsinvesteringer i de kommende årene. Den økte kapasiteten vil utnyttes når NSBs nye grunnrutemodell gjennomføres, som vil øke frekvensen i togtilbudet i Vestkorridoren vesentlig. Våre prioriterte jernbaneprosjekter, som omtalt i kapittel 4 vil øke kapasiteten for jernbane ytterligere.

I tillegg vil bypakkene kunne inneholde investeringer i økt kapasitet for skinnegående transportmidler. Nye linjer, som for eksempel T-bane til Fornebu og trikk til Tonsenhagen, vil ha stor betydning for muligheten til å øke kollektivtrafikkens andel av alle reiser.

For å opprettholde og forbedre fremkommeligheten i buss- og trikketilbudet er det i tillegg nødvendig med flere separate kollektivtraseer og/eller at muligheten til bruk av personbiler i viktige kollektivårer minimeres så langt som mulig.

Ved siden av en forsert utbygging av infrastrukturen for kollektivtransport, bør det arbeides systematisk for bedre utnyttelse av infrastrukturen. Viktige typer tiltak er bruk av intelligente veilys/styring, sanntids reiseinformasjon, signalprioritering og intelligente transportsystemer (ITS).

7.2 ORGANISERING AV KOLLEKTIVTRAFIKKEN

7.2.1 Organisering av kollektivtrafikken på regionalt nivå

Dagens organisering av kollektivtrafikken er preget av et tungt, men fragmentert offentlig ansvar. Rammebetingelser, tilbud og etterspørsel påvirkes både av staten, helseforetak, fylkeskommunene med tilhørende administrasjonsselskaper, kommunene og de utøvende transportselskapene. Private aktørers rolle er, med unntak av ekspressbussruter, begrenset til utøvelse av transport på oppdrag fra offentlige myndigheter.

Det statlige ansvaret bidrar til å sikre samordning av togtilbudet over fylkesgrenser. For busstrafikken bidrar det fylkeskommunale ansvaret til manglende samordning av busstrafikk over fylkesgrensene. Dette utfordres i dag av enkelte fylkers anbudspraksis, der lokale tilbudspakker fortrenger landsdekkende ruter. Resultatet kan bli at dagens landsdekkende og fylkeskryssende ekspressbussnett blir borte.

Fylkeskommunene bør i større grad samarbeide med ekspressbussaktørene for å tilby fylkeskryssende transport blant annet ved å bruke muligheten til å fastsette for eksempel minstetakster for enkelte grupper eller kjøpe kapasitet på delstrekninger. Dette kan sikre et godt ekspressbusstilbud over hele landet.

NHO anbefaler at ansvaret for den regionale og lokale kollektivtrafikken, inklusiv tog, samles på regionalt nivå. Dette vil gi fordeler ved utnyttelse av lokalkunnskapen i fylkene og vil gi bedre samordning mellom regionalt tog- og busstilbud. Samarbeidet over fylkesgrensene kan også styrkes gjennom utvidet fylkeskommunalt kjøp av kapasitet på ekspressbussruter, som alternativ til egne tilbud.

Fylkeskommunene kan motiveres til et slikt samarbeid ved at ansvaret for fylkesoverskridende tilbud bare legges regionalt i den grad det er etablert en felles organisasjon for kjøp av kollektivtransport som dekker hele det geografiske området som tilbudet gjelder. Med dagens samarbeid vil dette for eksempel innebære at Ruter vil få ansvar for togtilbud innen Oslo og Akershus, mens ansvaret for togtilbudet på Trønderbanen først kan legges regionalt dersom Nord- og Sør-Trøndelag etablerer en felles enhet for kjøp av kollektivtransport.

Samarbeidet over fylkesgrensene kan også styrkes gjennom utvidet fylkeskommunalt kjøp av kapasitet på ekspressbussruter, som alternativ til egne tilbud.

Med sin lokalkunnskap og viktige rolle knyttet til skoleskyss, arealpolitikk og kommunale veier, mener NHO det bør vurderes å trekke inn kommunene sterkere i utformingen av den regionale og lokale kollektivtransporten. I tillegg til deltakelse i planprosesser og konkrete prosjekter, bør det vurderes å trekke dem med på mer formalisert basis i form av avtaler eller



medeierskap i administrasjonsselskapene. Den siste varianten er blant annet valgt i Vest-Agder, der Kristiansand kommune er medeier i Agder Kollektivtrafikk AS.

7.2.2 Samordning mellom det offentlige transporttilbudet i distriktene vil kunne gi store gevinster

Det kollektive transporttilbudet i distriktskommunene består i dag av et omfattende tilbud av skoleruter, og et slags minste transporttilbud til kommune- og regionsentra, men få ruter på kveldstid og i helgene. Tilbudet har også høye tilskudsbehov per kollektivreise.

En stor del av distriktsbefolkningen uten biltilgang er eldre mennesker, og en del av disse har rett til tilrettelagt transport. Den andre delen utgjøres for en stor del av ungdom under førerkortalder, som har få eller ingen transporttilbud utover skoleskyss. Erfaringer har vist at aldersgruppene som ikke har biltilgang, ungdom og eldre, har ulike reisebehov. Ungdom ønsker skyss til ulike fritidsaktiviteter som ofte foregår på kveldstid, mens eldre ofte har et større behov for transport på dagtid. Utfordringen er å gi alle grupper i befolkningen i distriktene et best mulig transporttilbud innenfor de økonomiske rammene som er gitt.

Manglende samordning, både på tvers av forvaltningsnivåer og på tvers av sektorer er en gjennomgående erkjennelse når temaet distriktskollektivtransport diskuteres.

Kollektivtransporten i distriktene har et marginalt markedsgrunnlag, og drosjenæringen er en sentral aktør for å sikre et offentlig transporttilbud. NHO mener det vil kunne gi store gevinster i større grad å se ulike typer offentlige transporttilbud (skoleruter, bestillingstransport, tt-transport, syketransport) i sammenheng. Det vil også kunne gi store gevinster i større grad å se distriktstransporten og det øvrige velferdstilbudet i kommunene (skole, helsetjenester, eldrecentre osv.) i sammenheng.

7.3 BEHOV FOR DRIFTSMIDLER

Kollektivtransporten er et viktig virkemiddel for å nå både regionale og nasjonale mål. Med et regionalt ansvar for regional og lokal kollektivtransport har ikke staten muligheter for direkte påvirkning av satsingen på kollektivtrafikk. NHO mener det bør vurderes å etablere et direkte statlig tilskudd til kollektivtrafikken, som supplement til de midlene som fylkeskommunene prioriterer innenfor sine rammeoverføringer. Dette vil bidra til en samlet satsing i tråd med for eksempel nasjonale mål for reduserte klimautslipp. Et slikt tilskudd bør knyttes til kollektivtrafikkens bidrag til redusert biltrafikk og klimautslipp. I praksis kan dette være et tilskudd per passasjer/passasjerkm.

Det er mulig å ha en viss passasjerøkning uten at tilskudsbehovet øker, men målet om en fordobling av antall kollektivreiser vil påvirke størrelsen på offentlige tilskudd til kollektivtransporten i betydelig grad.

Analyser for de seks største byområdene tyder på at det er mulig å øke antall kollektivtrafikanter med mellom 15 og 35 prosent uten økte tilskudd, hvis rammebetingelsene legges til rette for kollektivtransporten samtidig som det åpnes for en effektivisering av rutenettet (Norheim 2005). Men en økning på 15–35 prosent vil ikke være tilstrekkelig for å nå målet om dobling av kollektivreiser.

En beregning basert på nøkkeltall og tilskudd for lokal kollektivtransport viser at en utvikling der kollektivtransporten tar mesteparten av forventet biltrafikkvekst vil kreve cirka 4,6 milliarder kroner i økte tilskudd årlig til de ni største norske byområdene (Norheim m. fl. 2011). Vista Analyse har beregnet at det er behov for driftsmidler i Fremtidens byer (et samarbeidsprosjekt mellom de 13 største byene i Norge) i størrelsesorden 2,5 milliarder kroner til 8,5 milliarder kroner per år. Dette er kun et grovt anslag, der tilskudd til jernbanen ikke er inkludert.

Sammen med dagens nivå på driftsmidlene til alle fylkeskommunene gir dette et fremtidig behov for driftstilskudd til lokal kollektivtrafikk på mellom 9 og 15 milliarder kroner per år. De skisserte nivåene representerer sannsynligvis ytterpunkter. Uansett vil det være behov for en økning som, sammen med behovet for investeringer i infrastruktur, krever radikale endringer i nivået på den statlige finansieringen. Det bør også vurderes å la en stor andel av satsingen være direkte statlig tilskudd til kollektivtrafikken i en oppbyggingsperiode, for deretter å innarbeides i de ordinære rammetilskuddene. Dette vil være i tråd med den modellen som for eksempel ble valgt ved utbyggingen av barnehagesektoren.

Et slikt tilskudd knyttet opp mot antall passasjerer vil i første rekke gå til trafikksterke relasjoner i byområder.

7.4 KONKURRANSE OG MARKEDSREGULERING

Effekten av økte midler til kollektivtrafikken avhenger av hvilke rammebetingelser den opererer innenfor, både i form av markedsregulering og organisering av den offentlige styringen av kollektivtrafikken.

NHO mener at det prøves ut reguleringsmodeller som i større grad enn dagens regulering bidrar til å utnytte konkurranseelementet og selskapenes nærhet til markedet. Som et første trinn anbefales åpning for kommersielle tilbud på lengre strekninger, der behovet for samordning er mindre enn på korte strekninger i byområder. Åpningen for konkurranse kan gjelde alle ruter uavhengig av om rutene er innen ett fylke eller går over fylkesgrenser. Det bør være åpent for å etablere tilbud for konkurranse på alle ruter der det ikke kan sannsynliggjøres

at dette vil gå ut over helheten i kollektivtilbudet lokalt og regionalt. Behovsprøvingen må innebære at man tillater en aktør å forsøke seg i markedet hvor man gjør effektmålingene på eksisterende kollektivtilbud i etterkant.

I de fleste fylkeskommunene kjører busselskapene på kontrakter med svake incitament til å øke trafikk og inntekter. Dette innebærer at de aktørene som er nærmest trafikantene i liten grad motiveres til utvikling av et attraktivt kollektivtilbud. NHO mener dagens kontraktsregime må utvikles mot mer markedsrettede kontrakter hvor trafikkelskapene får større medansvar for ruteplanlegging, markedsføring, tilbudsendringer og billettinntekter. Dette kan være rene nettokontrakter, hvor tilskudd sammen med inntektene utgjør inntektsgrunnlaget, til mer markedsrettede bruttokontrakter der deler av tjenestekjøpet knyttes til oppnåelse av kundemål i markedet. Det viktigste er få kontrakter som gir økt fokus på markedet og hvordan kollektivtrafikken kan tiltrekke seg nye kunder.

7.5 KONKURRANSE OM SPORET

På jernbanen er konkurranse mer komplisert enn for busstransport. Knapp sporkapasitet, lite trafikkgrunnlag og betydelige stordriftsfordeler gjør at konkurranse på sporet som hovedregel er lite aktuelt for jernbanetransport. NHO mener konkurransen innenfor jernbanen derfor bør gjennomføres i form av konkurranse om sporet, der ulike aktører konkurrerer om en tidsbegrenset enerett på samme måte som ved anbudskonkurransene for busstransport. Ved konkurranse om sporet må like konkurransevilkår sikres gjennom blant annet utforming av kravspesifikasjon og valg av tildelingskriterier i en anbudsprosess. En særlig vanskelig problemstilling ved konkurranseutsetting er den ulike tilgangen til informasjon om marked og driftsforhold. For å tilstrebe likhet i konkurransevilkår må dagens operatør (NSB) pålegges å gi oppdragsgiver utstrakt informasjon som kan videreformidles til de andre tilbyderne.



A blurred city street scene with pedestrians and traffic lights. The background shows a multi-story building with many windows. In the foreground, there are several traffic lights with green pedestrian signals lit. People are walking across the street, some in winter clothing. The overall atmosphere is overcast and slightly hazy.

NHO ANBEFALER

- Økt bruk av finansieringsmodeller som flerårig budsjettering, OPS og statsgaranterte obligasjoner, samt gjennomføringsmodeller som totalentreprise.
- Etabler statlige utbyggingselskap for store og kompliserte utbyggingsprosjekter, for eksempel utbygging av InterCity-trianglet.

8 | Raskere og smartere samferdselsutbygging

8.1 UTFORDRINGER DAGENS MODELL

Det er store forsinkelser knyttet til gjennomføring av viktige vei- og jernbaneprosjekter innefor gjeldende NTP, jf. kapittel 2. Mye av dette kan forklares ut i fra måten samferdselsprosjektene i dag finansieres og gjennomføres på. De fleste utbyggingsprosjektene deles opp i parseller eller delprosjekter. Utbyggingstempoet tilpasses de årlige budsjettvedtakene. Dette er ikke tilstrekkelig for å sikre en rasjonell og kostnadseffektiv utbygging av «summen av parseller» som til sammen utgjør hele prosjektet.

8.2 PROSJEKTFINANSIERING

NHO mener det finnes potensielle effektiviseringsgevinster som kan gi mer vei og jernbane per investert krone ved å ta i bruk prosjektfinsiering. Med prosjektfinsiering mener vi finansieringsløsninger som skiller seg fra ordinær finansiering over statsbudsjettet ved at prosjektet sikres bevilgning til hele prosjektet ved oppstart. Dermed skjermer prosjektfinsiering prosjektet fra usikkerheten knyttet til årlige bevilgninger over statsbudsjettet og kan ha optimal fremdrift i utbyggingen.

I vår rapport «Raskere og smartere samferdselsutbygging» gjennomgås erfaringer med ulike finansierings- og gjennomføringsmodeller, både i Norge og utlandet.

8.2.1 Ulike finansieringsmodeller - erfaringer

8.2.1.1 Flerårig budsjettering

Flerårig budsjettering er en modell der det årlige statsbudsjett inneholder forslag til bevilgningsvedtak for statens inntekter

og utgifter for flere år. Normalt vil flerårige budsjetter ikke være formelt bindende. NHO mener flerårig budsjettering kan avgrensnes til deler av budsjettet, og eventuelt i form av (politisk) bindende avtaler innenfor deler av samferdselssektoren.

Erfaringene med denne modellen er varierende, avhengig av hvor politisk forpliktende budsjettvedtakene er. Der det inngås politiske avtaler om bevilgninger over flere år (som i Danmark og til dels Nederland) er erfaringene gjennomgående at avtalene blir respektert. Dermed bidrar de også til forutsigbarhet på de områdene som omfattes av avtalene. For de områdene som ikke inngår i avtalene blir forutsigbarheten tilsvarende mindre, ettersom nødvendige salderinger av de årlige budsjettene må konsentreres om disse områdene. Betydningen av dette øker jo større del av budsjettet som omfattes av flerårige politiske avtaler.

8.2.1.2 Lånefinansiering

Lånefinansiering innebærer i denne sammenheng at Statens vegvesen eller Jernbaneverket finansierer (deler av) investeringene gjennom lån. Lånene belaster ikke budsjetttrammene det året de inngås. Derimot kan virksomheten belastes for avdrag og renter på lånet, til fradrag for senere bevilgninger. I Sverige gjøres dette ved at Trafikkverket tar opp lån i Riksgjeldskontoret til finansiering av samferdselsinvesteringer. Lånet tilbakebetales gjennom senere års bevilgninger over statsbudsjettet.

Erfaringer med denne type finansiering er at den styrker forutsigbarheten. I tillegg bidrar den til å konsentrere bevilgningene til færre prosjekter og øke vektleggingen av samfunnsøkonomisk lønnsomhet ved prioritering mellom prosjekter.

8.2.1.3 Statlig eide aksjeselskaper

Utskilling av prosjekter i egne aksjeselskaper innebærer at betydelige deler av investeringen kan lånefinansieres uten å belaste statsbudsjettet de årene utbyggingen skjer. I Norge har vi erfaring med denne modellen i forbindelse med blant annet byggingen av Gardermobanen og OSL. Flyplassen ble gjennomført i henhold til planen i forhold til fremdrift og budsjett. Samtidig illustrerer erfaringene med Gardermobanen at denne modellen ikke reduserer statens reelle risiko. Erfaringer fra Danmark og Sverige er gjennomgående gode, som for eksempel bygging av Storebælt- og Øresundsforbindelsen, samt jernbaneutbygging i Nord-Sverige.

8.2.1.4 Offentlig-Privat Samarbeid (OPS)

OPS er et paraplybegrep som dekker en rekke kontrakts- og samarbeidsformer, fra kontrakter der den private parten gis et operativt ansvar for en tjeneste, til konsensusmodeller, og ned til selskapsformer med privat og offentlig eierskap. Modellen gir privat sektor en betydelig del av ansvaret knyttet til finansiering, utvikling og/eller drift av prosjektet.

I Norge har vi erfaring med bruk av OPS i samferdsel-, skole- og helsesektoren. I samferdselssektoren er det gjennomført tre prøveprosjekter som er evaluert (TØI Rapport 890/2007). Resultatet viser redusert byggetid med dertil gevinster for samfunnet. Erfaringer fra utlandet med bruk av OPS viser at dette egner seg best på store prosjekter. De viktigste gevinstene er knyttet til at utbygging, drift og vedlikehold ses i sammenheng (Modernizing Government. OECD 2005).

8.2.1.5 Statsgaranterte obligasjoner

En obligasjon er et rentebærende papir som betyr at utstederen av disse, skylder penger til de som kjøper obligasjonen. Disse obligasjonene utstedes for perioder over flere år, med en fast rente som gjenspeiler markedsrenten på utstedelsestidspunktet. Statsgaranterte obligasjoner gjør at kjøperen krever mindre risikopremie og renten blir derfor lavere enn om slike garantier ikke var gitt.

Ved å utstede statsgaranterte obligasjoner til finansiering av samferdselsinfrastruktur, og kjøperen av disse er norske, vil disse obligasjonene i hovedsak komme til erstatning for annen form for sparing. Dette skjer gjennom redusert banksparing, mindre aksjekjøp eller mindre kjøp av andre obligasjoner. Resultatet er at andre typer investeringer i privat og/eller offentlige bedrifter blir trengt ut og at dette i praksis gir et ressursmessig rom for investeringer i samferdselsinfrastruktur. Dette betyr at det er rom for økte investeringer i samferdselssektoren, uten at de øvrige samferdselsinvesteringene som finansieres over statsbudsjettet må reduseres. Resultatet blir med denne type finansiering at kostnaden til prosjektet blir periodisert utover prosjektets levetid. Denne type obligasjoner vil kunne være attraktive for livselskaper og pensjonskasser

som ønsker en langsiktig investering med lav risiko. Det vil også være interessant for utenlandske investorer å gå inn i et slikt marked.

8.3 PROSJEKTGJENNOMFØRING

Et samferdselsprosjekt kan gjennomføres ved bruk av mange ulike kontraktsformer. De kan ha ulike betalingsformat og ulik grad av detaljspesifikasjon. Det kan også være variasjon i konkurranseform og tidspunkt for når leverandøren trekkes inn i planleggingen.

Hovedskillet går mellom mengdestyrte kontrakter og funksjonskontrakter. I mengdestyrte kontrakter bestilles og avtales et visst antall kilometer vei med gitt spesifisert standard, løsning med videre. I funksjonskontrakter bestilles vei etter funksjon av type kapasitet, fremkommelighet etc. Den første typen er mest vanlig i Norge, mens internasjonalt går utvikling i retning av mer funksjons- og ytelsesbaserte kontrakter.

Valg av gjennomføringsprosjekt må vurderes i sammenheng med finansieringsmodell og prosjektets art. Erfaringene tyder på at hvis funksjonskontrakter blir brukt der de er egnet, kan dette gi effektivitetsgevinster. NHO mener det er et stort utviklingspotensial med hensyn til å utvikle gode retningslinjer for risikofordeling og incentivstrukturer i kontrakter.

8.3.1 Totalentreprise

Prosjektfinansiering gir muligheter til å tilpasse finansieringen av prosjektet etter leverandørens ønsker og planer. Dette vil bidra til en mer effektiv kapasitetsutnyttelse og gjennomføring av prosjektene. Leverandøren kan trekkes inn tidligere enn det som er vanlig i dag, og kan også gis ansvaret for deler av detaljprosjekteringen som i dag gjøres av Statens vegvesen og Jernbaneverket som bestillere. For å få full effekt av prosjektfinansieringsmodellen mener NHO modellen bør kombineres med totalentreprise i utbygging. I en totalentreprise-kontrakt tar vinneren av en konkurranse totalansvaret for prosjektet etter at planprosessen er ferdig.

Man kan se for seg at vinneren tar ansvar for:

- 1) Prosjektering og bygging, eller
- 2) Prosjektering, bygging og drift (livsløpsentrepriser)

Totalentreprise krever store kontrakter som gjør det nødvendig at konkurransen i markedet må overvåkes. Med flere internasjonale aktører mener NHO konkurransesituasjonen er tilstrekkelig.

Ved å bruke totalentreprise får man full forutsigbarhet knyttet til kostnader og tidspunkt for ferdigstilling. I tillegg blir risikofordelingen mer optimal og muligheten for innovasjon og nytenkning større. Ved å trekke på leverandørens kompetanse i planleggingsfasen kan etatene utnytte frigjort kapasitet til å konsentrere seg mer om overordnet planlegging.

8.3.2 Utbyggingsselskaper - løsning for store og komplekse samferdselsprosjekter

Organisering av samferdselsutbygging i et eget statlig utbyggingsselskap ble blant annet gjort ved utbyggingen av Gardermobanen og OSL. Denne utbyggingen, inkludert bruk av utbyggingsselskap, ble grundig evaluert etter ferdigstilling (jf. NOU 1999:28 Gardermoprojektet). Ifølge denne evalueringen er utbyggerne klare på at det var helt avgjørende for gjennomføringen av prosjektene at utbyggingen var organisert som aksjeselskaper. Årsaken til dette var blant annet:

- Dersom prosjektet skulle gjennomføres i regi av etatene, ville man ha måttet konkurrere om ressurser i forhold til andre formål.
- AS-formen gir klarere ansvarsforhold i forhold til tids- og kostnadsrammer.
- AS-formen forsterker motivasjonen for gjennomføring av prosjektet.
- AS-formen bidrar til lavere kostnader fordi man sikrer helhetlig planlegging og utbygging, og ikke parsellvis fremrykning avhengig av årlige bevilgninger i statsbudsjettet.

Ved bruk av denne formen for selskapsorganisering må det vurderes hvor eierskapet skal plasseres. Spørsmålet er for eksempel om eierskapet skal være direkte underlagt Samferdselsdepartementet, eller om det kan være en fordel med en viss avstand til den politiske ledelsen. Ved utbyggingen av Gardermobanen og OSL var selskapene direkte plassert under Samferdselsdepartementet. Ifølge evalueringen av prosjektene ga dette en kortere og mer direkte styring i viktige spørsmål.

Erfaringen med de to prosjektene er at utskillelse i egne selskaper (AS) bidrar til å sikre fremdriften ved at avhengigheten av årlige bevilgninger over statsbudsjettet blir borte. Et utbyggingsselskap med et klart mandat, sikrer samordning mellom delprosjekter og sørger for at fremdriften i de ulike delprosjekter ses i sammenheng. Selskapsorganiseringen bidrar også til å sikre kompetanse og ressurser til å følge opp prosjektet over tid. Innenfor en tradisjonell organisering må det forventes en større kamp om ressursene og omdisponeringer av kompetanse og ressurser i prosjektorganisasjonen. Ved å ha et eget utbyggingsselskap for et avgrenset, men komplekst prosjekt, vil berørte interesser enklere kunne komme i kontakt med prosjektet. Selskapet på sin side vil enklere kunne håndtere, likebehandle og veie ulike hensyn opp mot hverandre innenfor prosjektets budsjettamme. Dette reduserer risikoen for suboptimale helhetsløsninger ved at alle lokale innspill vurderes i sammenheng.

Statlig utbyggingsselskap for bygging av Intercity-triangelet

Jernbaneverket etablerte i 1992 en Intercity-strategi for tilrettelegging av en moderne dobbeltsporet jernbane mellom Oslo-Halden, Oslo-Skien og Oslo-Lillehammer. Hovedmålet er

å bedre kunne møte de kapasitetsutfordringer som kollektivtrafikken står overfor i det sentrale Østlandsområdet. Dette er en komplisert utbygging med en rekke avhengighetsforhold internt mellom prosjekter innenfor triangelet og strekninger utenfor triangelet. I tillegg bør det vurderes om utbygging av ny tunnel for jernbane under Oslo også bør legges til som en del av Intercity-utbyggingen. Kapasiteten i eksisterende tunnel er en flaskehals og legger begrensninger for nytteeffekten av de øvrige Intercity-prosjektene. Dette taler for at utbygging av ny Oslo-tunnel bør inkluderes i det samme prosjektet for å sikre gode løsninger og en effektiv samlet utbygging.

Utbyggingen vil berøre en rekke kommuner og vil kunne gi utfordringer som kan påvirke hvordan en effektiv plan- og utbyggingssprosess kan gjennomføres. Det er en rekke mål og hensyn som må veies mot hverandre. For å sikre god fremdrift i prosjektet mener NHO det bør vurderes om Samferdselsdepartementet skal gis myndighet til å vedta hele Intercity-reguleringen med statlig reguleringsplan. Det er også krav til lokal medvirkning ved bruk av statlig reguleringsplan, men vi mener dette reduserer risikoen for suboptimale tilpassinger som følge av manglende helhetsvurderinger i lokale vedtak. I tillegg vil dette sikre en likebehandling av alle berørte kommuner.

NHO mener at utbyggingen av Intercity-triangelet, basert blant annet på erfaringene med utbygging av Gardermobanen og OSL, bør organiseres med et statlig utbyggingsselskap som har ansvar for hele utbyggingen. Vi mener at dagens organisering og finansiering av investeringsprosjekter i samferdssektoren ikke er egnet til gjennomføring av store, komplekse prosjekter som berører flere kommuner, dersom prosjektene skal gjennomføres innenfor en rimelig tidshorison. Utbygging av Intercity-triangelet vil inkludere utbygging langs alle tre aksene samtidig. Vi mener ved å organisere dette i et utbyggingsselskap sikres en effektiv ressursutnyttelse, i tillegg til at utbyggingen langs alle tre aksene ses i sammenheng. Kompetansemessig mener vi det også er bedre å samle denne i et selskap, fremfor å organisere dette med egne selskaper per trasé.

Selve investeringsbeslutningen om å bygge Intercity-triangelet må etter vår vurdering basere seg utelukkende på prosjektets lønnsomhet og helt uavhengig av finansieringsmåten. Vi mener at utbygging av Intercity-triangelet for eksempel kan finansieres ved å utstede statsgaranterte obligasjoner.

Plassering av selve eierskapet til dette utbyggingsselskapet vil blant annet avhenge av om det er Samferdselsdepartementet som vedtar en eventuell statlig plan for utbyggingen. Er dette tilfellet, mener vi at eierskapet ikke bør ligge i dette departementet, men for eksempel i Nærings- og handelsdepartementet.

8.4 OPPSUMMERT ANBEFALING

NHO mener at dagens finansierings- og gjennomføringsmodeller i samferdselssektoren bør endres. Når et prosjekt er vedtatt og igangsettes må finansieringen sikre forutsigbarhet. Dette gir rasjonell fremdrift og gjennomføring av infrastrukturutbygginger. Forutsigbarheten bør utnyttes til å utvikle gjennomføringsformer som kombinerer rask fremdrift med høy kvalitet og lave kostnader over hele prosjektets levetid. Rask fremdrift og lave kostnader vil over tid gjøre det mulig å gjennomføre flere prioriterte samferdselsprosjekter innenfor de rammer som til enhver tid bevilges. Forutsigbar finansiering bringer også andre fordeler med seg ved at bygg og anleggsbransjen kan få til gode rekrutterings- og opplæringsprosesser, bedre kapasitetsutnyttelse, og sunnere vilkår rundt struktur og finansiering.

NHO mener det må tas i bruk en kombinasjon av prosjektfinansiering og livsløpsentrepriser. Blant et mangfold av alternative prosjektfinansieringsformer anbefaler vi bruk av OPS, flerårig budsjettering og statsaksjeselskapsformen med mulighet for å legge ut statsobligasjoner. Disse modellene vil sikre forutsigbarhet i utbyggingsfasen. Livsløpsentrepriser vil bidra til at utbyggingsløsningene ivaretar hensynet til kvalitet og kostnader i driftsfasen. Livsløpsentrepriser anbefaler vi primært benyttet for prosjekt der risikofaktorene er oversiktlige, og der det kan være vesentlige gevinster ved å se utbygging, drift og vedlikehold i sammenheng. Flere funksjons- og ytelsesbaserte kontrakter hvor Statens vegvesen og Jernbaneverket bestiller infrastruktur etter overordnede behov vil i sum frigjøre kapasitet i etatene og ressurser til overordnet planlegging.

8.4.1 Konkrete prosjekter - NHOs anbefalinger

Av de vei-, bane- og godsknutepunktprosjektene som NHO prioriterer, jf. kapittel 4, har vi plukket ut 11 prosjekter vi mener bør prosjektfinansieres i neste NTP-periode. Innen for realistiske rammer vil imidlertid prosjektfinansiering begrenses til et utvalg prioriterte prosjekter. Vi har i denne sammenheng tatt utgangspunkt i en årlig ramme på 10–15 milliarder kroner per år, i tråd med våre anbefalinger fra rapporten «Raskere og smartere samferdselsutbygging».

Ved utvelgelse av prosjekter til prosjektfinansiering har vi lagt til grunn følgende kriterier:

- Nasjonal betydning
- Muligheter for raskere gjennomføring ved prosjektfinansiering
- Størrelse på prosjektet
- Forventet nytte i form av reduserte transportkostnader, miljø- og ulykkeskostnader og bidrag til regional utvikling

Vårt forslag fremgår av tabell 8.1 og figur 8.1. Kostnadsbeløpet for prosjektene er grove anslag.

Forslag til prosjekter som prosjektfinansieres

Kategori	Prosjekt	Kostnad (mrd kr)
Jernbane	InterCity-utbyggingen	60
	Grenlandsbanen	4
Veiprosjekter i korridorene	E18 Vestkorridoren	8
	E18 Tvedestrand-Arendal	3,5
	E39 Rogfast	6,5
	E39 Svegatjørn-Rådal	5
	E39 Nyborg-Klauveneset	2
	E6 Kolomoen-Lillehammer Nord	5
	E39 Lavik-Møre grense	4
	E6 Oppland grense-Jaktøya Trondheim, inkl. Rv3 (E6 Sør)	8,5
Knutepunkter for gods	Alnabru godsterminal	10
Sum		116,5

TABELL 8.1

Gjennomføring av disse prosjektene vil blant annet være viktige bidrag til å redusere kapasitets- og miljøproblemer knyttet til trafikkveksten på Østlandet. Videre forstørker disse prosjektene regionene og binder sammen landsdelene. Prosjektene vil også bidra til å redusere avstandskostnadene for næringsliv i distriktene.

Samtidig vil disse prosjektene alene ikke være i nærheten av å løse alle de utfordringene sektoren står overfor. Utenfor rammen på 10–15 milliarder vil det være behov og rom for mange prosjekter, finansiert på ordinær måte over årlige statsbudsjetter.

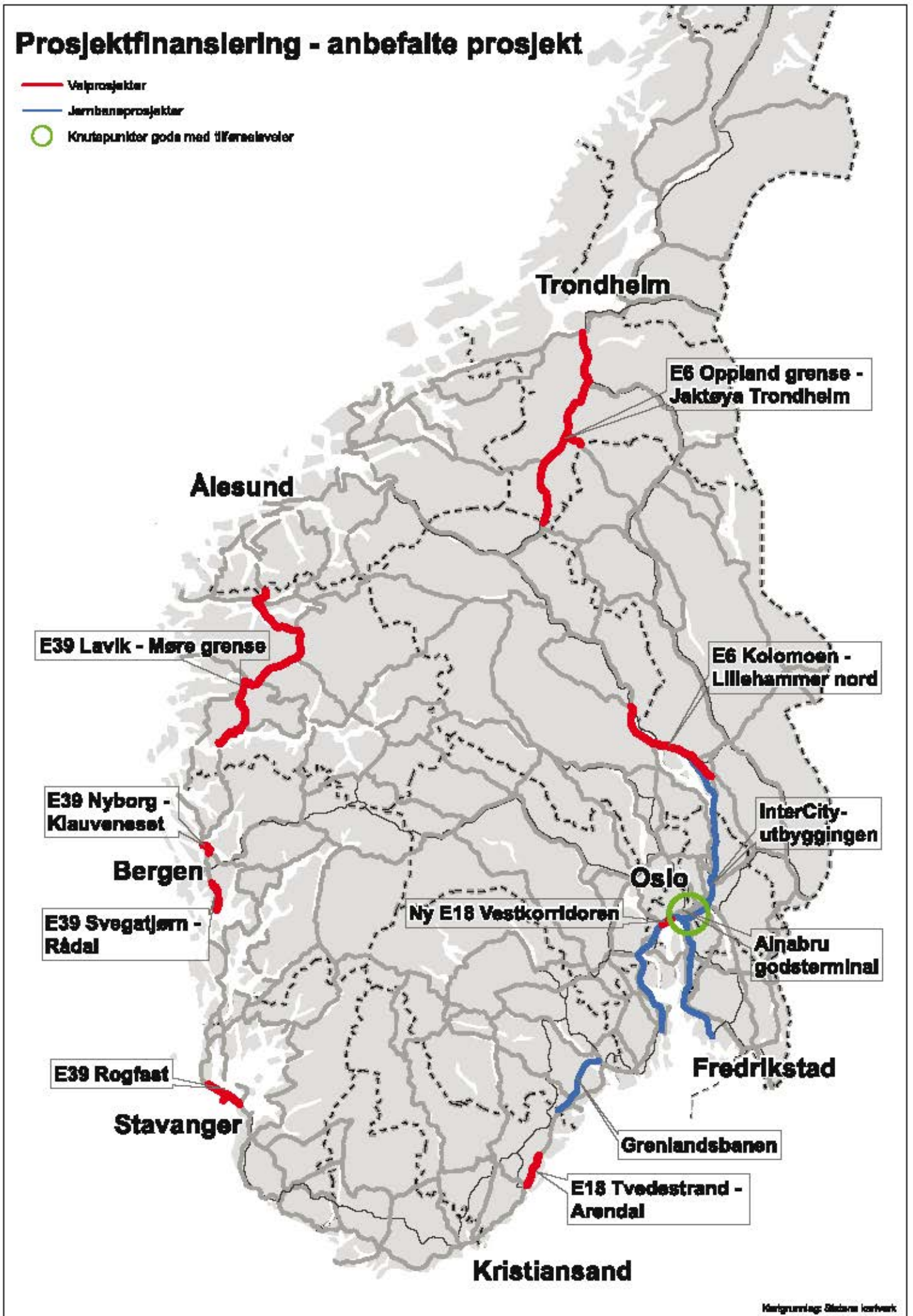
8.4.2 Samfunnsøkonomiske konsekvenser av prosjektfinansiering

Prosjektfinansiering påvirker den samfunnsøkonomiske lønnsomheten av prosjekter via raskere fremdrift. I tillegg til at raskere fremdrift påvirker kostnadsnivået, gir det tidligere realisering av gevinster.

I nyttekostnadsanalyser for samferdselsprosjekter deles normalt nytten og kostnadene inn etter hvilke aktører som påvirkes. For trafikantene gir utbygging av infrastrukturen gevinster i form av kortere reisetid, mindre forsinkelser, økt sikkerhet og eventuelt et forbedret rutetilbud for kollektive transportmidler. Alternative finansieringsmodeller som gir raskere fremdrift, bidrar til at disse gevinstene kommer tidligere. I tillegg forkortes perioden med ulemper knyttet til utbyggingen. Tilsvarende kommer gevinster for operatører (togselskaper, busselskaper, godstransportører), i form av høyere inntekter og lavere kostnader, raskere. Det samme gjelder

Prosjektfinansiering - anbefalte prosjekt

- Vei-prosjekter
- Jernbaneprosjekter
- Knutepunkter gode med tilførselsveier



Kartgrunnlag: Statens kartverk

FIGUR 8.1

konsekvenser for det offentlige i form av blant annet investeringskostnader og vedlikeholdskostnader for infrastrukturen. For samfunnet for øvrig vil gevinster i form av blant annet færre ulykker og redusert luftforurensing komme raskere.

Virkingen på samfunnsøkonomisk lønnsomhet vil avhenge av hvor mye en forutsigbar finansiering slår ut på fremdrift og prosjektgjennomføring i det enkelte prosjekt. Her vil variasjonene være store, blant annet avhengig av størrelsen på nytten, den relative betydningen av tilriggingskostnader og hvor rask fremdriften ville blitt med ordinær finansiering over statsbudsjettet.

8.4.3 Enkeltprosjekter

Vi har valgt ut tre prosjekter for å illustrere de samfunnsøkonomiske virkningene av prosjektfinansiering. De økonomiske beregningene er foretatt av Vista Analyse. Samfunnsøkonomiske effekter av prosjektfinansiering beregnes med utgangspunkt i:

- Beregnet samfunnsøkonomisk lønnsomhet ved ordinær statlig finansiering
- Standardforutsetninger om prosentvis påvirkning av kostnadsnivået og antall års endring av fremdriften som følge av prosjektfinansiering.
- Sammenhenger mellom nåverdier av nytte og tidspunkter for nytterealisering, basert på forutsetninger om kalkulasjonsrente, beregningsperioder og levetid.

I alle prosjektene legges det til grunn en kalkulasjonsrente på 4,5 prosent og estimert levetid på 40 år. I ett av prosjektene (dobbeltspor Vestfoldbanen) er den estimerte planleggings- og gjennomføringstiden 15 år. For dette prosjektet vil det beregnes konsekvenser av henholdsvis tre og fem års endring i ferdigstillestidspunktet.

8.4.3.1 E39 Rogfast

Prosjektet E39 Rogfast innebærer kryssing av Boknafjorden og Kvitsøyfjorden nord for Stavanger med undersjøisk tunnel. Tunnelen vil gå fra Harestad i Randaberg kommune til Arsvågen i Bokn kommune, og vil bli rundt 25 kilometer lang. I tillegg skal det bygges en arm på 2 kilometer opp til Kvitsøy. E39 Rogfast vil bli verdens lengste undersjøiske veitunnel. Tunnelen vil også bli den dypeste i verden. Det laveste punktet i tunnelen vil ligge på cirka 360 meter under havoverflaten.

Samfunnsøkonomisk lønnsomhet

Vista Analyse sine beregninger av nytte tar utgangspunkt i Econ Pöyrys analyse av den samfunnsøkonomiske lønnsomheten av Rogfast på oppdrag fra NHO Rogaland, Stavangerregionen Næringsutvikling, Risavika havn og Logistikkforeningen. Blant alternativene i denne analysen er det beregnet endringer i nytten og kostnadene i alternativet uten bompenger.

Endringer i kostnader

I Econ Pöyrys analyse er investeringskostnadene beregnet til 6 milliarder kroner. Neddiskontert til 2008, som de andre effektene er blitt, tilsvarer dette 4,2 milliarder kroner. En eventuell besparelse på 5 eller 10 prosent som følge av mer effektiv prosjektgjennomføring vil dermed gi en gevinst på henholdsvis 240 og 480 millioner kroner.

Tidligere realisering av nytte

En endring i ferdigstillestidspunktet med ett eller tre år vil gi en tilsvarende tidligere realisering av nytten knyttet til redusert reisetid, bedre punktlighet og sparte miljø- og ulykkeskostnader. Samlet er dette beregnet å øke nåverdien av nytten med henholdsvis 370 og 1 180 millioner kroner.

Samfunnsøkonomiske konsekvenser

Samlet gir summen av sparte investeringskostnader og tidligere realisert nytte en samfunnsøkonomisk gevinst på mellom 0,6 og 1,7 milliarder kroner, avhengig av forutsetninger om fremdrift og sparte kostnader. Samlede anslåtte samfunnsøkonomiske virkninger ved prosjektfinansiering er oppsummert i tabell 8.2.

Typer samfunnsøkonomiske virkninger av prosjektfinansiering av Rogfast (avrundede tall)

Aktør/gruppe	Alt. 1*	Alt. 2**
Trafikantnytte	370	1 170
Offentlig nytte (ekskl. investeringskostnader)	-20	-50
Nytte for samfunnet for øvrig	20	60
Investeringskostnader	240	480
Samlet samfunnsøkonomisk gevinst	610	1 660

TABELL 8.2

* 1 års forsering og 5 % lavere kostnader

** 3 års forsering og 10 % lavere kostnader

8.4.3.2 E6 Kolomoen-Lillehammer

E6 strekker seg i Norge fra Svinesund til Kirkenes og er hovedforbindelsen mellom sør og nord. E6 mellom Gardermoen og Lillehammer er viktig for næringsliv og bosetting i regionen, og for transport av varer mellom Nordvestlandet og Østlandet og videre til eksportmarkedene i Europa.

Utbedring av E6 på hele strekningen mellom Gardermoen og Lillehammer har vært planlagt i en årrekke for å sikre forutsigbar reisetid for både næringsliv og privatbilister, samt for å utbedre en ulykkesbelastet strekning.

Samfunnsøkonomisk lønnsomhet

I 2007 ble det gjennomført en samfunnsøkonomisk analyse som ledd i konseptvalgutredningen, etterfulgt av analyser som kvalitetssikres i KS1-rapporten i 2008. Vista Analyse har tatt utgangspunkt i kvalitetssikret analyse av alternativ K3B. Dette alternativet rangerer kvalitetssikrerene som det mest samfunnsøkonomisk lønnsomme. I henhold til denne analysen ga prosjektet nytte i form av trafikant- og transportbrukernytte, sparte miljø- og ulykkeskostnader og restverdi av anlegget ved utløpet av beregningsperioden på 7,0 milliarder kroner. Fratrasket investeringskostnader og skattefinansieringskostnader på 5,3 milliarder kroner, ga det en positiv netto nytte for samfunnet som helhet på 1,7 milliarder kroner.

Endringer i kostnader

I analysen i KS1-rapporten er investeringskostnadene ved et av alternativene (K3B) beregnet til 4,4 milliarder kroner. En eventuell besparelse på 5 eller 10 prosent som følge av mer effektiv prosjektgjennomføring vil dermed gi en gevinst på henholdsvis 220 og 440 millioner kroner.

Tidligere realisering av nytte

En endring i ferdigstillestidspunktet med ett eller tre år vil gi en tilsvarende tidligere realisering av nytten knyttet til redusert reisetid, bedre punktlighet og sparte miljø- og ulykkeskostnader. Samlet er dette beregnet å øke nåverdien av nytten med henholdsvis 300 og 940 millioner kroner. Samlet gir summen av sparte investeringskostnader og tidligere realisert nytte en samfunnsøkonomisk gevinst på mellom 500 og 1 400 millioner kroner, avhengig av forutsetninger om fremdrift og sparte kostnader. Samlede anslåtte samfunnsøkonomiske virkninger ved prosjektfinansiering er oppsummert i tabell 8.3.

Typer samfunnsøkonomiske virkninger av prosjektfinansiering for E6 Kolomoen-Lillehammer (avrundede tall)

Aktør/gruppe	Alt. 1*	Alt. 2**
Trafikantnytte	200	640
Nytte for samfunnet for øvrig	100	300
Investeringskostnader	220	440
Samlet samfunnsøkonomisk gevinst	520	1 380

TABELL 8.3

* 1 års forsering og 5 % lavere kostnader

** 3 års forsering og 10 % lavere kostnader

8.4.3.3 Vestfoldbanen

Jernbaneløstaket planlegger utbygging av dobbeltspor i hele InterCity-triangelet. For tiden arbeides det med konseptvalgutredninger for tre banestrekninger i InterCity-triangelet; Dovrebanen (til Lillehammer), Østfoldbanen og Vestfoldbanen. For Vestfoldbanen omfatter konseptvalgutredningen strekningen Drammen-Skien.

Strekninger som er bygget ut eller omfattes av i NTP 2010-2019 betraktes som gitt, og inngår ikke i KVU-arbeidet.

Konseptvalgutredningen for Vestfoldbanen omfatter tiltak på strekningene:

- Drammen-Kobbervikdalen
- Nykirke-Barkåker
- Tønsberg-Larvik (Farriseidet)
- Porsgrunn Øst-Skien

Samfunnsøkonomisk lønnsomhet

I mulighetsstudien for Vestfoldbanen ble det gjennomført en samfunnsøkonomisk analyse av alternative konsepter.

For hovedalternativ 1, som ga den beste samfunnsøkonomiske lønnsomheten, ga beregningene i mulighetsstudien en samlet nytte på 6,9 milliarder kroner. Nytte for de togreisende utgjør en stor del av samlet beregnet nytte, med en nåverdi på cirka 3,5 milliarder kroner på Vestfoldbanen. Kortere reisetid bidrar mest til trafikantnytte, men også bedret punktlighet og flere avganger gir viktige bidrag. Dette er klart under nivået på investeringskostnadene, slik at beregningene isolert sett indikerte at prosjektet var samfunnsøkonomisk ulønnsomt.

Utbyggingen av Vestfoldbanen er en type prosjekt som gir betydelige virkninger ut over dem som fanges opp i de samfunnsøkonomiske analysene. Prosjektet bidrar til regionforstørring og løsning av kapasitetsproblemer i veinettet i Osloområdet og mellom byene langs jernbanen. Dette gir virkninger ut over de direkte virkningene som inkluderes i de samfunnsøkonomiske analysene, i form av blant annet:

- Produktivitetsvirkninger av økt tetthet
- Økt arbeidstilbud
- Økt produksjon i markeder med imperfekt konkurranse
- Samspill mellom transporttilbud og arealbruk

I tillegg vil lønnsomheten forbedres vesentlig dersom de anbefalte endringene i beregningsforutsetninger, som vi foreslår i kapittel 11, legges til grunn. I beregningene av virkningene av prosjektfinansiering har vi ikke tatt hensyn til disse elementene, men tatt utgangspunkt i beregningene for hovedalternativ 1 i mulighetsstudien.

Endringer i kostnader

I mulighetsstudien er investeringskostnadene ved hovedalternativ 1 beregnet til 2,3 milliarder kroner. En eventuell besparelse på 5 eller 10 prosent som følge av mer effektiv prosjektgjennomføring vil dermed gi en gevinst på henholdsvis 1,2 og 2,3 milliarder kroner.

Tidspunkt for realisering av nytte

En endring i ferdigstillestidspunktet med tre eller fem år vil gi en tilsvarende tidligere realisering av nytten knyttet til redusert reisetid, bedre punktlighet og sparte miljø- og ulykkeskostnader. Samlet er dette beregnet å øke nåverdien av nytten med henholdsvis 0,9 og 1,6 milliarder kroner.

Samlet gir summen av sparte investeringskostnader og tidligere realisert nytte en samfunnsøkonomisk gevinst på mellom 2,1 og 3,9 milliarder kroner, avhengig av forutsetninger om fremdrift og sparte kostnader. Samlede anslåtte samfunnsøkonomiske virkninger ved prosjektfinansiering er oppsummert i tabellen under:

Typer samfunnsøkonomiske virkninger av prosjektfinansiering for Vestfoldbanen (avrundede tall)

Aktør/gruppe	Alt.1*	Alt.2**
Trafikantnytte	900	1 600
Investeringskostnader	1 200	2 300
Samlet samfunnsøkonomisk gevinst	2 100	3 900

TABELL 8.4

* 1 års forsering og 5 % lavere kostnader

** 3 års forsering og 10 % lavere kostnader

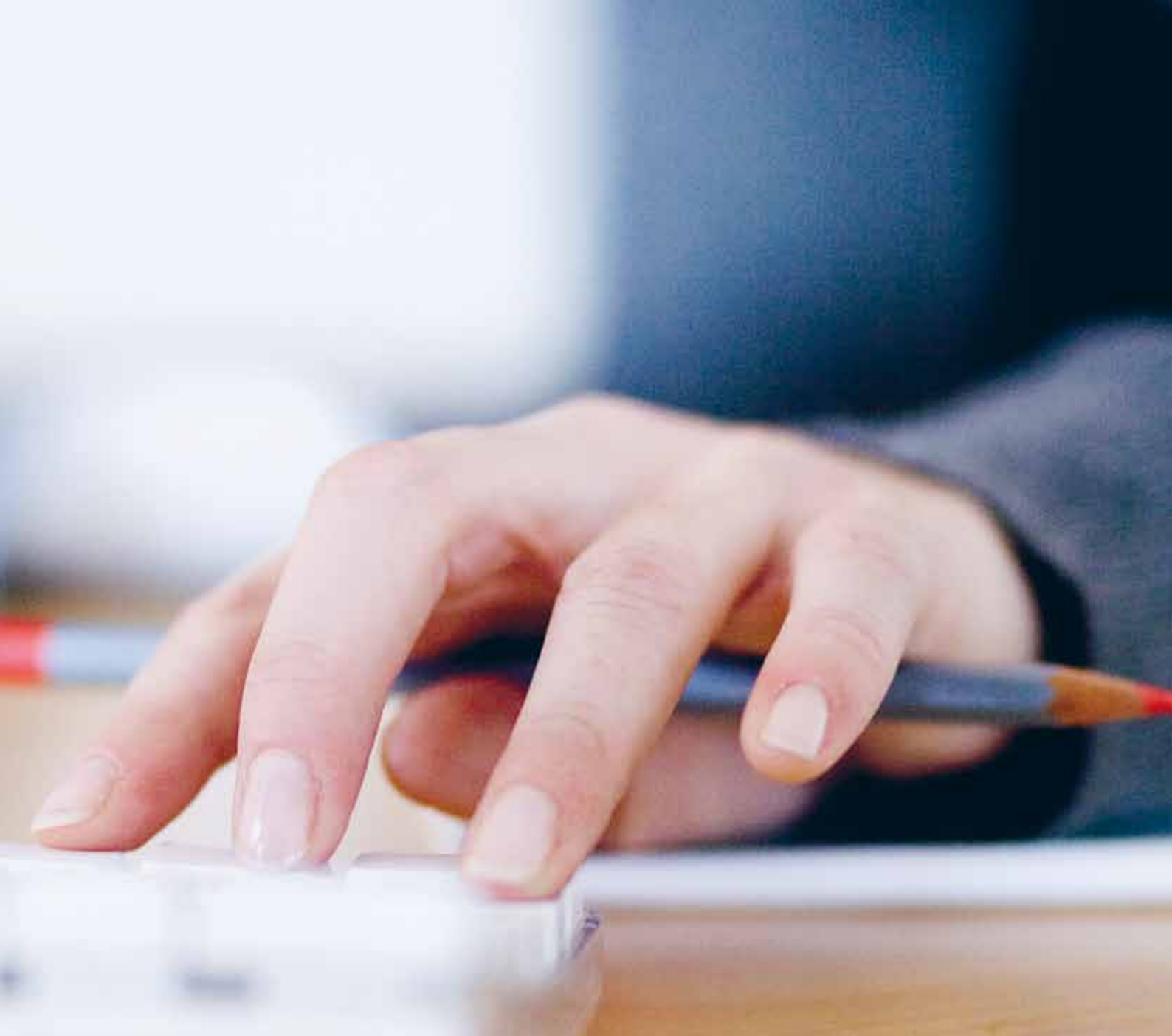
8.4.4 Oppsummering

De forenklete beregningene av disse tre prosjektene indikerer et samlet gevinstpotensial på mellom 3 og 7 milliarder kroner ved prosjektfinansiering. Med samme relative forhold mellom gevinstpotensial og investeringskostnader tilsvarer dette et potensial på mellom 9 og 21 milliarder kroner for alle prosjektene som anbefales for prosjektfinansiering, tilsvarende et gjennomsnitt på mellom 1 og 2 milliarder kroner per prosjekt.

NHO understreker at disse beregningene er basert på grove forutsetninger om tids- og kostnadsbesparelser, uten en konkret vurdering av hva som er realistisk i det enkelte prosjekt. Tallene må derfor bare tolkes som grove indikatorer for et typisk potensial for samferdselsprosjekter. For enkeltprosjekter vil de samfunnsøkonomiske gevinstene ved prosjektfinansiering kunne ligge både over og under dette intervallet.

Gevinstpotensialet er basert på dagens metodikk for samfunnsøkonomiske analyser på samferdselssektoren. Dersom endringene i metodikken som er anbefalt i kapittel 11 benyttes, er potensialet vesentlig større.





NHO ANBEFALER

- Økt bruk av statlig reguleringsplan for større prosjekter av nasjonal betydning.
- Økt bruk av eksterne konsulenter til detaljplanlegging.
- Økt bestillerkompetanse i transportetaten.
- Effektiviser og øke samordning mellom de ulike kvalitetssikringsordningene.
- Hev terskelen for KS1 fra 750 millioner kroner til 1,5 milliarder kroner.
- Økt bruk av kompetansen i næringslivet.

9 | Bedre og mer effektiv samferdselsplanlegging

9.1 UTFORDRINGER MED DAGENS REGIME

Planlegging av vei- og jernbaneprosjekter skal følge de retningslinjene som ligger i plan- og bygningsloven. Med dagens omfattende regelverk tar det i gjennomsnitt 8–12 år fra planleggingen starter til prosjektet er ferdig. NHO mener dette er altfor lang tid og det er helt nødvendig å se på måter å få redusert denne planleggingstiden på. Dette er også et syn som sentrale politikere deler.

«...Planprosessen er en ting vi må se på. Det tar veldig lang tid. Jeg er åpen for å se på dette.»

«Jeg er villig til å se på flere løsninger. Jeg ønsker et reguleringsregime som kan få frem gode og ansvarlige prosjekter raskere.»

Statsminister Jens Stoltenberg, Aftenposten 18.04.2011

«Vi ser eksempler på at lokal myndigheter har for stor makt i planlegging av store vei- og jernbaneprosjekter. Dette fører til at prosjektene blir unødvendig dyre og tar altfor lang tid.»

Hun ser utfordringen med at hvis en kommune ikke aksepterer en plan, så kan hele prosjektet stoppe opp:

«Vi skal ikke totalt overkjøre lokale hensyn, men vi må gjøre noen avveininger, for dette er fellesskapets ressurser. Jeg mener det må legges sterkere føringer sentralt, og at statlig reguleringsplan bør brukes oftere.»

Anne Marit Bjørnflaten (AP), Aftenposten 21.06.2011

9.2 OMFATTENDE PLANPROSESSER

Planlegging av samferdselsprosjekter er omfattet av en omstendelig planprosess. Grovt sett kan prosessen deles inn i følgende faser:

- Planfasen
- Prosjektering – prosjektplanlegging
- Gjennomføring – utbyggingsprosess
- Drift og vedlikehold

Planfasen består av transportplanlegging fra svært overordnet nivå og inkluderer etatenes stamnettutredninger og arbeid med NTP, konseptvalgutredning (KVU), oversiktsplanlegging etter plan- og bygningsloven (kommunedelplan med konsekvensutredning) og detaljplanlegging frem til ferdig reguleringsplan.

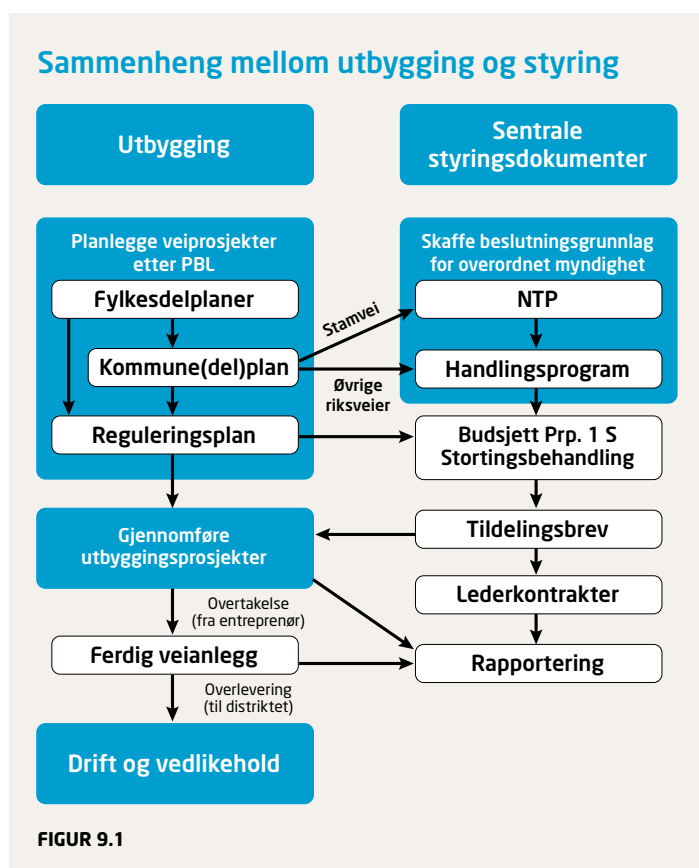
I prosjekterings- og prosjektplanleggingsfasen detaljeres prosjektet. Fasen dekker alt fra konstruksjon og detaljplanlegging til utforming av konkurransegrunnlag og kontraktering med utførende utbyggere.

Etatenes arbeid i utbyggings-/gjennomføringsfasen kan beskrives som kontraktsoppfølging og kontroll med fremdrift og kvalitet av utbyggingen. Selve utbyggingen og den videre detaljplanleggingen i gjennomføringen av prosjektet utføres av entreprenør.

Drift- og vedlikeholdsfasen krever planlegging, kontraktering av markedsaktører til å drifte og vedlikeholde en gitt strekning, og oppfølging/kontroll med kvalitet og leveranse. Overordnede planer for vedlikehold og oppgraderinger inngår også i selve planfasen.

Alle stadier i planleggingen inkluderer til dels omfattende medvirkningsprosesser. I reguleringsarbeidet etter Plan- og bygningsloven (PBL) har det lokale nivået også innflytelse over detaljer om plassering og utforming av et anlegg. I en vurdering av kostnadsutviklingen i veiprojekter (Austeng m.fl. 2006) vises det til at endringer i lovverket har styrket den lokale innflytelsen på veiprojektene, og at dette antakelig har ført til at arbeidet med for eksempel reguleringsplan har gitt flere fordyrende endringer enn tidligere. NHO mener dette er uheldig utvikling.

Planlegging tar tid og jo lenger tid det tar, jo større er sannsynligheten for at ting blir dyrere. Tiden fra transportetatene starter den første planleggingen til et prosjekt overleveres eller åpnes for trafikk er som nevnt 8–12 år. Austeng m.fl. viser til at det finnes eksempler på at prosjekter har vart i over 30 år. Dette er etter NHOs mening altfor lang tid. Figur 9.1 viser omfanget av ulike prosesser som skal gjennomføres før et prosjekt er ferdig.



Kilde: Statens vegvesen

I dag er det i forbindelse med planlegging innført en rekke kvalitetssikringssystemer. I tillegg er det en omfattende medvirkningsprosess, der alle berørte parter trekkes inn i planleggingen. Tanken bak dette er å få frem lokalkunnskap i planleggingen. Medvirkningsprosessen i tidlig fase kan også gi muligheter for en enklere gjennomføring av prosjektet i en senere fase. Ut fra erfaringer så langt er det vanskelig å se spor av innsparinger som følge av medvirkningsprosessen.

Plan- og bygningsloven

PBL er et verktøy for å ivareta samfunnsinteresser og arealforvaltning. Ansvar for planlegging og vedtak av planer er lagt til regjeringen, fylkestingene og kommunestyrene:

- Regjeringen skal utvikle og formidle nasjonale mål og retningslinjer for planleggingen i fylker og kommuner og godkjenne de regionale planstrategiene.
- Miljøverndepartementet skal ta stilling til konfliktsaker og sikre riktig bruk av loven.
- Fylkestingene skal sørge for å utarbeide og vedta regional planstrategi og regionale planer.
- Kommunestyrene har ansvaret for at det utarbeides kommunepaner og reguleringsplaner.

PBL krever at det utarbeides reguleringsplan før det gis tillatelse til større bygge- og anleggsarbeider. Reguleringsplaner skal utarbeides og behandles etter bestemte regler for medvirkning. Før det utarbeides et reguleringsplanforslag skal planarbeidet varsles og oppstart av planarbeid kunngjøres. Har planen vesentlige virkninger for miljø og samfunn skal det utarbeides et forslag til planprogram som skal sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn med minst seks ukers frist. Berørte offentlige organer og andre interesserte skal varsles samtidig med grunneiere, festere og berørte naboer til planområdet.

Erfaringene viser at dagens praksis med kommunale reguleringsplaner er tid- og ressurskrevende å koordinere. Jo flere kommuner som berøres av en vei/jernbanestrekning, jo mer krevende blir koordineringen. Det er også resultater som tyder på at sterk lokal innflytelse i reguleringsarbeidet kan gi fordyrende endringer, som i verste fall kan gi følgekostnader for strekningen i andre kommuner.

Dersom det er målkonflikter mellom nasjonale transportmål og lokale mål, vil det også være en risiko for målforskyvninger dersom det lokale nivået gis for stor innflytelse i reguleringsarbeidet.

Konseptvalg og kvalitetssikring

Ved store statlige investeringsprosjekter foretar regjeringen et konseptvalg basert på omfattende utredninger, der ulike mål, målkonflikter og interesser er tatt hensyn til og veid som en del av konseptvalget. Det må forutsettes at regjeringen som en del av beslutningsprosessen også har forholdt seg til nasjonale mål og retningslinjer for planleggingen i fylker og kommuner.

Vista Analyses evaluering av KS1 i transportsektoren (2010) viser at innføringen av kvalitetssikringsregimet i transportsektoren har bidratt til at de statlige investeringsbeslutningene i større grad enn tidligere legger premisser for regional og lokal areal og transportplanlegging. Evalueringen viser også at det lokale nivået har fått mindre innflytelse over statens investeringsbeslutninger.

Reguleringsansvaret i de fleste tilfeller ligger på et kommunalt nivå, noe som åpner for suboptimale løsninger. Dette kan gi reguleringsvedtak med fordyrende endringer som kan være i konflikt med prosjektets mål, og gi en svakere ivaretagelse av nasjonale mål innen miljø, areal- og transportplanlegging.

9.3 NHOS ANBEFALINGER

9.3.1 Utvidet bruk av statlig regulering

Regjeringen beslutter om et investeringsprosjekt skal utredes etter PBL, og fastsetter den konseptuelle løsningen for et investeringsprosjekt. Det er også regjeringen som fastsetter retningslinjene for regional planlegging gjennom PBL. For å sikre en mest mulig effektiv planprosess fra konseptvalg til ferdig reguleringsplan, mener NHO at for prosjekter av nasjonal betydning bør statlige reguleringsplaner brukes i større grad enn tilfellet er i dag.

Gjennom en statlig reguleringsplan reduseres mulighetene for en suboptimal planprosess, med risiko for målforskyvninger og fordyrende endringer som følge av lokale prosesser motivert av andre behov enn de som begrunner statens investering. Berørte kommuner og lokalbefolkningen vil være ivare tatt gjennom lovverkets krav til medvirkning og høringer.

9.3.2 Koordinering av planarbeidet

NHO mener at i tilfeller der det ikke er aktuelt med statlig reguleringsplan, men der prosjektet inkluderer flere kommuner, bør de berørte kommuner gå sammen om effektivisering av planarbeidet. Inngåelse av en felles forpliktende tidsplan og en felles politisk forsikring om ferdigstilling av reguleringsarbeidet, vil kunne gi dette. I tillegg må staten ha en god koordinering av sine instanser slik at planleggingsarbeidet skjer mest mulig effektivt.

Norge har, i motsetning til de fleste europeiske land, maktet å oppnå tilnærmet full bredbåndsdekning uten større statlige tilskudd. Denne posisjonen skyldes en historisk tilrettelegging for fremføring av kabler langs offentlig vei. Samarbeidstradisjonen har fremmet næringslivets konkurranseevne og kompetansen i det norske arbeidsmarkedet. En viktig forutsetning for fortsatt utvikling av internett- og bredbåndsmarkedet i Norge er at det ved all veibygging planlegges for å sikre rimelige fremføringsveier for fiber, kabler og rør – i og langs norske veier.

9.3.3 Bestillerkompetanse og eksterne konsulenter

Plankapasitet er en begrensende faktor for hvor store investeringsrammer som kan realiseres i utbyggingsprosjekter. Dette kan møtes med økt bruk av eksterne konsulenter i planarbeidet. NHO mener det bør vurderes om en større del av prosjekteringen og detaljplanleggingen kan gjennomføres av

entreprenøren. I tillegg vil en omlegging til mer funksjons- og ytelsesbaserte kontrakter stille større krav til offentlig bestillerkompetanse. Dette vil være helt nødvendig at etatene øker sin kompetanse på dette området.

9.3.4 Bedre samordning mellom KVU/KS1 og KU

Ressursinnsatsen knyttet til Konseptvalgutredning(KVU)/Kvalitetssikring (KS1-ordningen) for gjennomførte prosjekter ble beregnet i forbindelse med utarbeidelsen NTP for perioden 2010–2019. I alt åtte prosjekter var da fullført. Kostnadene knyttet til disse KVU/KS1-prosjektene, medregnet etatens ressursbruk og kjøp av eksterne konsulenttjenester, ble anslått til om lag 50 millioner kroner for vei- og jernbanesektoren samlet.

De ovennevnte kostnadene utgjør cirka 6,25 millioner kroner per prosjekt. Disse kostnadene er etter vår vurdering høye, og det bør være mulig å redusere disse betydelig. Dette kan gjøres gjennom en mer standardisert prosedyre for hvordan KVU/KS1 skal gjennomføres i samferdselssektoren. Etablering av en sentral database vil kunne være kostnadsreducerende, i tillegg vil færre og enklere medvirkningsprosesser gi tidsgevinster.

En annen effekt vil kunne være om KVU-prosessen gjøres enklere. En smalere tilnærming enn i dag vil gi sterkere fokus på mulige/realistiske alternativer. I tillegg er det muligheter for å samkjøre kommunedelplanarbeidet og reguleringsplanarbeidet. En slik prosess vil kreve et grundigere og mer detaljert planarbeid/fremlegg, men gir muligheter for tidsbesparing i den politiske behandlingen.

Kravene som stilles til utarbeidelsen av beslutningsgrunnlagene innenfor henholdsvis PBL/KU og KVU/KS1 er i all hovedsak sammenfallende, men supplerer hverandre på noen punkter. Ved å ta utgangspunkt i regjeringens konseptuelle valg og utredningsgrunnlag vil planleggingen etter PBL kunne forenkles og gjennomføres raskere enn det som er tilfelle i dag.

En effektivisering av KVU/KS1-prosessen kan frigjøre midler til planlegging. Planleggingsmidler er i dag et større hinder enn viljen til planlegging.

9.3.5 Økt innslagspunkt for KS1

KS1-ordningen innebærer at det for alle investeringer over 750 millioner kroner skal utarbeides en KVU som skal kvalitetssikres eksternt, såkalt KS1. Ordningen skal i teorien vurdere ulike konseptuelle valg som analyserer transportbehov og andre samfunnsbehov og vurderer ulike prinsipielle måter å løse behovene på. NHO mener at et innslagspunkt på 750 millioner kroner er for lavt. I mange tilfeller, som for eksempel ved bygging av bru, er det ikke snakk om reelle konseptvalg. Kostnaden for denne type infrastruktur ligger ofte over denne grensen og blir dermed gjenstand for KVU/KS1. Etter vår vurdering bryter dette med intensjonene bak ordningen. Ved å heve innslagspunktet vil en kunne konsentrere seg om de

prosjektene hvor man er stilt overfor reelle og ulike konsepter/transportløsninger. NHO mener at innslagspunktet må heves til 1,5 milliarder kroner.

9.3.6 Økt bruk av næringslivets logistikkunnskap

Næringslivet er avhengig av å ha en helhetlig planlegging som styrker utvikling og konkurransekraft. En etablering av en bedrift vil innebære leveranse av innsatsfaktorer og ferdige produkter. Dette er type forflytninger som vil kreve infrastruktur og transportaktivitet. På grunn av lange avstander til de fleste markeder er norsk næringsliv konkurranseutsatt grunnet relativt høye transportkostnader. Statistikk viser at godsmengden på vei har tredoblet seg fra 1965 til 2008, og utviklingen tilsier at avhengigheten av godstransport på veinettet vil fortsette å øke. Ut i fra næringslivets logistikk-perspektiv er veinettets kvalitet en avgjørende faktor for konkurransekraften.

For næringslivet har logistikk fått økende innflytelse i virksomhetens utvikling. Det har blitt en mer bevisstgjøring rundt dette med varestrømmer til, mellom og ut fra bedriftene. Det er blitt opparbeidet betydelig logistikkkompetanse som bedriftene bruker som en strategisk tilnærming for å skape effektive og konkurransedyktige verdikjeder. Det er tre elementer som påvirker om logistikken fungerer effektivt:

- Tilgjengelighet
- Tid
- Kostnader

Tilgjengelighet skapes med god infrastruktur. Utviklingen med økte godsmengder på vei betyr økte krav til infrastrukturen slik at denne konkurransefaktoren ikke reduseres, men bedres. I tillegg er forutsigbarhet for transporttid viktig. Leveringstid skaper forventninger om når en levering skal finne sted og dette vil påvirke videre bearbeiding eller forbruk av varer. Godsvolum som flyttes mellom virksomheter i Norge og mellom norske og utenlandske samarbeidspartene skjer innen en tidsbasert planlegging. Forutsigbarhet for transporttid er derfor et vesentlig element i å skape gode rammebetingelser for et effektivt og konkurransedyktig næringsliv. Kostnadsstyring er et sentralt område for ledelsen i en bedrift.

Konsentrasjon rundt Østlandsområdet

Godsstrømmene viser at store volum forflyttes innen det sentrale Østlandsområdet. I tillegg viser det at det er bevegelse til og fra regioner på Vestlandet. Det er også en tendens til sentralisering av store deler av varehandelen til Østlandsområdet. Dette skjer for å forenkle verdikjeden gjennom å redusere antall ledd, noe som gir lavere kostnader. I tillegg er tilgangen på arbeidskraft til denne type virksomhet størst i Østlandsområdet. På denne måten blir de totale kostnadene redusert, men transportkostnadene får en relativt større betydning. Dette betyr at effektiv infrastruktur er en vesentlig forutsetning for å skape nødvendig konkurransekraft.

Fokus på planlegging

I dag har de mest trafikkerte veiene varierende kapasitet, noe som skaper køer, ustabilitet og redusert forutsigbarhet. For eksempel har veiene i Oslo/Akershus altfor lav kapasitet i forhold til behovet. Resultatet blir at bedrifter lokaliserer seg der infrastrukturen er best. Det blir da et press inn mot urbane strøk for å sikre effektiv distribusjon innen regionen. Med en bedre og mer forutsigbarhet i infrastrukturen utenfor de urbane strøkene, kunne bedrifter lokalisert seg der og man kunne ledet mye av «transittvarene» utenfor byene.

Etter vår vurdering uttrykker veinettet, slik det fremstår i dag, mangel på helhetlig planlegging av hovedårer/stamveier. Dette gjelder stamveinettet som skal sikre en stabil kapasitet av vei mellom hovedbosetninger og mellom de områdene hvor det er størst behov for vareforflytning. Med et logistikk-perspektiv ville bygging og utvikling av stamveinettet være slik at hele strekningen planlegges under ett og at alle detaljer og lokale løsninger tilpasses dette slik at kapasitet og forutsigbarhet i fremføringstid blir stabil. Dette krever at det skjer en overordnet, strategisk planlegging av disse veistrekningene slik at de kan defineres som verdikjeder i et samfunnsmessig perspektiv. Samtidig må det sikres finansiering slik at denne planen også har tidsmessig forutsigbarhet. Det skaper grunnlag for planlegging i næringslivet på en helt annet måte enn det som oppleveres i dag.

En slik helhetlig planlegging krever et nasjonalt perspektiv, hvor de viktigste forflytningsbehovene blir identifisert. En prioritering bør derfor baseres på å tilfredsstille disse behovene basert på et næringspolitisk grunnlag, og ved å sikre finansiering for å dekke hele veistrekningens behov for utvikling både i omfang og tid.

Bruk statistikk

Et viktig grunnlag for planleggingen er å benytte eksisterende statistikk om vareforflytning. Den statistikken viser trafikkbehovet og derved kapasitetsbehovet på de respektive strekningene og vil være utgangspunktet for å prioritere de stamveiene/korridorene med størst behov.

Dette statistikkgrunnlaget er tilgjengelig og bør etter vår vurdering videreutvikles slik at det er enda mer tilpasset planleggingsbehovet.

I tillegg til eksisterende trafikkgrunnlag vil det være av stor planleggingsverdi å trekke inn fremtidige behov og planer som ligger til grunn for næringsvirksomhet – både nasjonalt og regionalt. Et slikt samspill vil også kunne ligge til grunn for en mer overordnet planlegging av næringsområder. I dag fremstår slike arealer som dels kommunale og dels private arealer som konkurrerer mot hverandre. Konkurransen baseres i større grad på tomtepriser og lokal infrastruktur enn de logistiske, og derved transportmessige, behovene som blir konsekvenser av slike etableringer. Dette gjelder også persontransport av de som arbeider på slike næringsområder.

Innvolver næringslivet i en tidlig fase

Næringslivet innehar i dag betydelig med logistikkunnskap. For å sikre at denne kunnskapen blir brukt hensiktsmessig i planleggingsprosessene, er det behov for å organisere den på en bedre måte enn hva tilfellet er per i dag. Likeså må det vurderes endring i hvordan man organiserer de strategiske planene som uttrykker de fremtidige forflytningsbehovene inn til, innen og ut fra regioner. Slike regioner er ikke nødvendigvis fylker eller kommuner, men geografiske områder som er naturlige for næringsvirksomhet av ulik art (for eksempel fiskeoppdrett, landbruksproduksjon, etc.).

Involvering av ressurser fra næringslivet skjer også i dag gjennom organisasjoner som NHO og LO. Gjennom disse vil det være naturlig at de relevante arbeidsgiveres og arbeidstakeres organisasjoner blir involvert. I tillegg bør det mobiliseres kompetanse som direkte er knyttet til de logistiske og transportbaserte funksjonene i næringslivet på tvers av bransjer og formelle interesseorganisasjoner. Mobilisering av den kompetansen og erfaringen som ligger i disse miljøene og på de arenaene disse skaper, bør være en nyttig tilleggsdimensjon når de overordnede planene er under utvikling. Det er viktig at denne type kompetanse tas inn så tidlig som mulig i planleggingsprosessene.





NHO ANBEFALER

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

10 | Treffsikre trafikkprognoser

10.1 PROGNOSE OG FAKTISK UTVIKLING

Trafikkprognoser gir grunnlag for dimensjonering av infrastrukturen, og en undervurdering av fremtidig trafikk er uheldig. I dag er det slik at indirekte virkninger av et veiprojekt ikke fanges godt nok opp. Dette kan for store utbyggingsprosjekter og bypakker få uheldige konsekvenser. NHO mener det er behov for bedre og mer treffsikre prognoser i samferdselssektoren.

Byggingen av Eidet-tunnelen med ett løp på E6 i Østfold illustrerer denne utfordringen. Tunnelen ble åpnet i 1999 og trafikkprognosene viste da 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 2 løp og markerte at firefelts motorvei var ferdigstilt gjennom Østfold.

Dagens modell - kort beskrivelse

Når det gjennomføres investeringsprosjekter i veinettet som bedrer kvaliteten på transportnettet (økt kapasitet, redusert reisetid, økt sikkerhet osv.), er de viktigste virkningene på kort sikt:

- Endringer i rutevalg (omfordeling av veitrafikk fra andre veistrekninger)
- Transportmiddelvalg (omfordeling av trafikk fra andre transportmidler)
- Endringer i reisemønster (destinasjonsvalg)

På lengre sikt er de viktigste drivkreftene for trafikkutvikling:

- Velstandsutvikling og utvikling i befolkning og sysselsetting innenfor influensområdet
- Indirekte etterspørselsvirkninger via prosjektets virkninger på arealbruken (og bilhold)

Prognosemodeller som benyttes i forbindelse med veiprojekter bør ideelt sett ivareta alle disse virkningene – og angi riktig nivå for de ulike effektene. Trafikkprognosene i de fleste større veiprojekter er basert på trafikkberegningsmodeller utviklet i regi av tverretattlig arbeidsgruppe for transportanalyser i Nasjonal Transportplan (NTP-modellene). Modellsystemet består av flere regionale modeller (personturer inntil 100 kilometer), Nasjonal Transportmodell (personturer over 100 kilometer) og en modell for godstrafikk.

Slik modellsystemet er bygget opp og brukes i dag, beregnes endringer i rutevalg, endringer i valg av transportmiddel og endringer i reisemønster (destinasjonsvalg). Modellsystemet har også innarbeidet sammenhenger mellom blant annet arealutvikling, befolkningsutvikling, inntektsutvikling og utvikling i transportetterspørsel. Det er ikke etablert praksis å legge inn forutsetninger om at veiprojekter har ringvirkninger på arealbruk eller andre eksogene faktorer i modellsystemet. Prosjektene påvirkning på arealbruk og bilhold fanges derfor ikke opp. I mange prosjekter er disse virkningene beskjedne, slik at undervurderingen av trafikkveksten blir ubetydelig. I store prosjekter, som for eksempel «transportpakker» for byområder eller motorveiutbygging rundt de større byområdene, vil konsekvensen av å utelate slike effekter være større. Med riktige forutsetninger om utvikling i disse variablene (som er eksogene i modellene) vil modellene bli mer treffsikre og gir et mer konkret bilde av trafikkutviklingen.

10.1.1 Forbedring av modellene

Statens vegvesen har gjennomført en analyse av samsvar mellom fylkesvise trafikkprognoser og faktisk trafikkutvikling for perioden 1996–2008. I gjennomsnitt for hele landet var faktisk trafikkvekst i denne perioden 1,3 prosent større per år enn det de fylkesvise trafikkprognosene tilsa.

Det ble tidlig på 2000-tallet gjort endringer i disse modellene, og forbedringene av modellsystemet ser ut til å ha gitt resultater. Ved inndeling av datamaterialet i periodene før og etter endringen av modellen, fant Statens vegvesen at gjennomsnittlig underestimert trafikkvekst er redusert fra 2,0 prosent per år for perioden 1996–2001 til 0,7 prosent per år for perioden 2002–2008.

10.1.2 Er fylkesvise prognoser treffsikre nok?

Et annet spørsmål er om de fylkesvise trafikkprognosene gir riktige trafikkprognoser for enkeltprosjekter. Det er flere grunner til at trafikkveksten på veistrekninger som bygges ut vil holde seg høyere enn den generelle trafikkveksten over en lengre periode. For det første må en regne med at trafikkveksten på ulike veistrekninger innen et fylke varierer; det er større sannsynlighet for at det gjennomføres tiltak på veistrekninger med relativt høy trafikkvekst enn på strekninger med lav trafikkvekst. For det andre påvirker større veiprojekter arealbruken innenfor influensområdet, for eksempel ved at det etableres næringsområder i tilknytning til hovedveinettet. I neste omgang bidrar dette til økt trafikk på veistrekningen som bygges ut.

I tabell 10.1 vises gjennomsnittlig årlig trafikkvekst over sentrale snitt på E6 (Østfold, Hedmark) og E18 (Vestfold) sammenliknet med utvikling i veitrafikkindeksen. Både i Vestfold og Østfold var det i perioden 2002–2010 en klart sterkere trafikkvekst på E18/E6 enn gjennomsnittlig veitrafikkvekst i fylkene. I Hedmark var forholdet motsatt. I denne perioden var det ingen trafikkvekst på E6 over snittet ved Espå kro, mens trafikkindeksen for Hedmark fylke viste en årlig økning på 1,5 prosent.

Årlig trafikkvekst perioden 2002-2010

	Østfold	Vestfold	Hedmark
Trafikkindeks ¹⁵	+ 2,0 %	+ 2,2 %	+ 1,5 %
Hovedveinett ¹⁶	+ 2,8 %	+ 3,0 %	+ 0,1 %
Togtrafikk ¹⁷	+ 2,8 %	+ 1,0 %	+ 4,1 %

TABELL 10.1

¹⁵ Statens vegvesens trafikkindeks, gjennomsnittlig årlig trafikkvekst i fylket i perioden 2002–2010.

¹⁶ Statens vegvesens tellinger over snitt ved Espå, sør for Moss og mellom Holmestrand og Sande (sum av E18 og Rv 313). Gjennomsnittlig årlig trafikkvekst i perioden 2002–2010.

¹⁷ Kilde: NSBs billettstatistikk. Gjennomsnittlig årlig vekst i billettsalg over snitt sør for Sande, Moss og Tangen. Billettsalg til strekninger sør for Halden og nord for Lillehammer er ikke inkludert.

To forhold kan bidra til å forklare de forskjellene som registreres mellom de tre korridorer/områder:

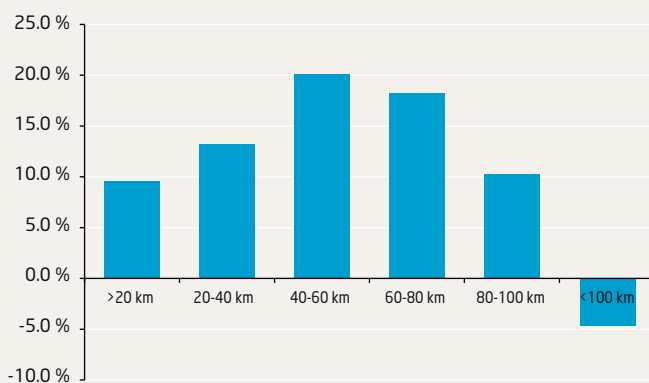
- Utbygging av E18 i Vestfold og E6 i Østfold har i perioden gitt redusert reisetid og økt sikkerhet. Standarden på E6 i Hedmark er ikke økt i samme grad.
- Konkurranselatene mellom tog og vei varierer mellom de tre korridorene. Togtilbudets konkurranseevne er størst på Dovrebanen, minst på Vestfoldbanen.

Bedre veier og en samfunnsutvikling med økende spesialisering bidrar til en regionalisering av arbeidsmarkedet og sentralisering av mange private og offentlige tjenester. Et godt eksempel på dette er helsetjenester. NHO mener at slike effekter må fanges opp i transportmodellene, på tross av behovet for et høyt detaljeringsnivå.

10.1.3 Økning i mellomlange arbeidsreiser fanges ikke opp

I figur 10.1 vises utvikling i omfang av arbeidspendling i perioden 2000–2009 innenfor korridorene langs InterCity-triangelet på Østlandet. Av figuren går det frem at omfanget av arbeidsreiser hvor avstanden fra hjem til arbeid er mellom 40 og 80 kilometer i denne perioden har økt mer enn dobbelt så mye som omfanget av arbeidsreiser under 20 kilometer. Dette er reiser som i stor grad benytter hovedveinettet i de tre korridorene. Når trafikkveksten på dette nettet ligger langt over prognosene på fylkesnivå, kan derfor en forklaring være at slike effekter undervurderes i modellsystemet som benyttes.

Prosentvis endring i antall registrerte arbeidspendlere fordelt etter avstand i perioden 2000-2009



FIGUR 10.1

Kilde: Statistisk sentralbyrå, bearbejdet av Vista Analyse AS.

10.1.4 E18 Vestfold

På E18 i Vestfold har den sterkeste trafikkveksten i perioden 2002–2010 vært over snittet ved Holmene, mellom Sandefjord og Tønsberg. Trafikkveksten har her vært 3,5 prosent per år, dvs. 1,3 prosent per år høyere enn trafikkindeksen for Vestfold (2,2 prosent). Det er ikke gjennomført større utbyggingstiltak på strekningen i perioden 2002–2010. Når trafikkveksten har vært såpass stor, er det derfor nærliggende å peke på regionalisering og langsiktige arealbruksvirkninger av utbyggingen av strekningen som skjedde på 90-tallet.

I perioden 2002–2010 er Stokke og Sandefjord de kommunene i Vestfold som har hatt størst vekst i antall arbeidsplasser. En stor andel av de nye arbeidsplassene er lokalisert i næringsområder beliggende ved E18 (Borgeskogen i Stokke, Fokserød, Kullerød i Sandefjord).

Det representerer en stor utfordring å modellere og lage prognoser for den type utvikling som vi i de senere årene har sett på denne strekningen. Isolert sett kan det være lett å anta at lønnsomheten i veiprojektene undervurderes, fordi trafikkveksten på strekningen blir høyere enn prognosene tilsa. På den annen siden representerer mertrafikken økt samlet reiselengde og trafikkøkning også på andre strekninger. Her kan de negative konsekvensene av økt trafikk i form av køer og forurensning være større.

10.2 NHOS ANBEFALINGER

Statens vegvesen har dokumentert bedre samsvar mellom fylkesvise trafikkprognoser og registrert trafikkutvikling etter at NTP-modellene ble forbedret i 2002, men det er fortsatt slik at prognosene på fylkesnivå ligger under registrert utvikling. NHO mener trafikkprognosene ikke er troverdige som beslutningsgrunnlag når den faktiske trafikkutviklingen viser seg å være høyere enn prognosene.

Samtidig er det belegg for å si at trafikken på strekninger som bygges ut i en lengre periode generelt vil vokse mer enn på strekninger som ikke bygges ut. Selv om prognosene har blitt bedre, er avvikene fortsatt så store at det er grunn til å fortsette arbeidet med å lage mer treffsikre trafikkprognoser.

Av de virkninger som ikke håndteres (eller bare kan håndteres via eksogene variable), er behovet for en bedre håndtering av samspillet mellom utvikling av transportsystem og utvikling av arealbruk den enkeltfaktor som i størst grad kan bidra til å forbedre veitrafikkprognosene.

Samtidig representerer dette kompliserte sammenhenger som kan være vanskelig å modellere, blant annet fordi arealutnyttelse kan inneholde interessekonflikter mellom ulike styringsnivåer (stat, fylke, kommune). NHO mener allikevel at transportmodellene må fange opp dette.

NHO ANBEFALER

- Endring i dagens metodikk, både beregningsforutsetninger og mernytte. Dette vil gi et riktigere bilde av virkeligheten.
- Reduser kalkulasjonsrenten fra 4,5 til 4,0 prosent.
- Beregne restverdi som nåverdi av nytte og kostnader etter utløp av beregningsperioden.
- Inkluder nytteelementer som blant annet større arbeidsmarkeder og økt utveksling av kompetanse i nyttekostnadsanalysen.

11 | Bedre nyttekostnadsanalyser

11.1 MANGLER VED DAGENS VERKTØY

Nyttekostnadsanalysen (heretter NKA) er en viktig del av beslutningsgrunnlaget for statlige myndigheter når de skal bestemme seg for hvilke prosjekter som prioriteres. NHO mener det er viktig at dette verktøyet er best mulig og at det gir et så «riktig bilde som mulig» av sammenhengen mellom samfunnsøkonomisk nytte og kostnad som et prosjekt representerer. Beregnet nettonytte med dagens metodikk viser at investeringer i NTP 2010–2019, gir en negativ nettonytte på om lag 20 milliarder kroner. Etter vår vurdering gir ikke dette et riktig bilde av de gevinster samfunnet har av disse investeringene som skjer innenfor samferdselssektoren. Vi mener at det er behov for å forbedre og endre ulike elementer i dagens metodikk. Det gjelder både endringer i beregningsforutsetningene som ligger inne i dagens metodikk, og elementer som i dag ikke fanges opp (mernytte).

Økonomisk teori tilsier at alle prosjekter med positiv samfunnsøkonomisk nytte bør gjennomføres. En endring og utvidelse av elementer som inngår i NKA for samferdselsinvesteringer som trekker i retning av økt samfunnsøkonomisk gevinst, vil bygge opp under våre argumenter for økte økonomiske rammer til sektoren, jf. kapittel 3.

Finansdepartementet har satt ned et ekspertutvalg som skal gjennomgå rammeverket for samfunnsøkonomiske analyser. Gruppen har fått i oppgave blant annet å vurdere kalkulasjonsrenten, hvordan gevinster av transportinvesteringer bør behandles og hvordan analyseperioden og restverdi skal fastsettes.

Våre konkrete forslag til endringer i NKA som presenteres under, vil også være innspill til denne gruppens arbeid som skal legge frem sin innstilling til Finansdepartementet innen 1. juni 2012. Kapittelet er bygd opp slik at våre anbefalinger og forslag til forbedringer kommer først, deretter følger bakgrunn og begrunnelsen for våre forslag.

11.2 NHOS ANBEFALTE ENDRINGER

Samferdselssektoren er den sektoren i Norge med lengst tradisjoner for bruk av NKA, og benyttes som underlag for prioriteringer innenfor etatene og i de statlige planprosessene.

NKA inngår som en del av det samlede beslutningsunderlaget i planprosessene. De faktiske prioriteringene bestemmes i tillegg av politiske vurderinger på ulike forvaltningsnivåer og i ulike planfaser. Den samfunnsøkonomiske lønnsomheten beregnet gjennom NKA er derfor ikke nødvendigvis avgjørende for prioriteringene. Etter NHOs vurdering bør NKA, med oppdaterte beregningsforutsetninger og en mer systematisk behandling av sentrale nytteelementer som i dag ikke fanges opp, bli mer avgjørende enn hva tilfellet er i dag. NHO anbefaler følgende endringer i beregningsforutsetningene som i dag ligger inne i NKA i samferdselssektoren:

- Kalkulasjonsrenten må endres fra 4,5 til 4,0 prosent.
- Det må vurderes en ytterligere reduksjon av kalkulasjonsrenten på lang sikt.
- Restverdiene må beregnes som nåverdi av nytte og kostnader etter utløpet av beregningsperioden.
- Nytte og kostnader som verdsettes basert på betalingsvillighet må realprisjusteres med 1,5 prosent per år.

I tillegg til våre forslag til endringer i de faktorene som ligger inne i NKA, mener vi også at en rekke virkninger som ikke inngår i dagens verktøy, må med. De viktigste virkningene som ikke inngår, og som i noen prosjekter kan gi reelle samfunnsøkonomiske virkninger, er:

- Produktivitetsvirkninger, gjennom blant annet større arbeidsmarkeder, tilgang til flere leverandører og utveksling av kompetanse.
- Økt arbeidskrafttilbud.
- Økt produksjon i imperfekte markeder.
- Opsjonsverdier av kollektive transporttilbud.

Som fellesbetegnelse for de tre første virkningene benyttes gjerne begrepet mernytte. Internasjonale undersøkelser¹⁸ indikerer at disse virkningene i noen situasjoner kan være betydelige. For noen prosjekter vil dermed NKA svekkes som beslutningsunderlag dersom virkningene ikke tas hensyn til. I prinsippet kan noen av disse virkningene som ikke er inkludert ha negative fortegn, og dermed representere merkostnader i stedet for mernytte.¹⁹ Nettoeffekten vil imidlertid for de fleste samferdselsprosjekter i de største byene trolig være positiv.

Verdien av de elementene som ikke inngår i dagens NKA er mindre enn de virkningene som fanges opp. De er imidlertid ikke ubetydelige. Særlig prosjekter i byområder kan de være av en slik størrelsesorden at nytten undervurderes betydelig dersom de ikke tas hensyn til. Blant annet er mernytten knyttet til økt produktivitet dokumentert gjennom en rekke studier.

En geografisk differensiering av tidsverdier vurderes

En eventuell geografisk differensiering vil, ved siden av at det kan være politisk kontroversielt, komplisere den praktiske gjennomføringen av nyttekostnadsanalyser. Feilkilden ved like tidsverdier i alle deler av landet er likevel så stor at vi anbefaler at en geografisk differensiering av tidsverdier vurderes.

Anbefalingene er i tråd med de overordnede retningslinjene som følger av Finansdepartementets veileder for samfunnsøkonomiske analyser. Endringene kan med ett unntak fastsettes av Samferdselsdepartementet og innarbeides i etatens veiledere uten ytterligere behandling. Unntaket gjelder fastsettelsen av den risikofrie renten som fastsettes av Finansdepartementet. Samferdselsdepartementet kan likevel redusere kalkulasjonsrenten til 4 prosent, men må da begrunne endringen i risikotillegget.

For å sikre konsistens mellom utredninger basert på risikojustering i kalkulasjonsrenten og beregninger basert på risikojusterede prosjektinntekter, anbefales det at det utarbeides retningslinjer som sikrer at det blir konsistens mellom beregninger av nåverdier som gjøres etter transportetatens tilnærming og de analysene som skal gjøres etter Finansdepartementets retningslinjer innenfor kvalitetssikringsregimet.

11.3 EFFEKT FOR LØNNSOMHET

Samlet vil disse endringene påvirke lønnsomheten for mange samferdselsinvesteringer betydelig. For en investering med levetid på 40 år, vil nåverdien øke med 43 prosent, mens den vil øke med 72 prosent for en investering med levetid på 60 år.

Utslagene kan illustreres med de samme prosjektene som i kapittel 8:

- Rogfast
- E6 Kolomoen-Lillehammer
- Vestfoldbanen

For hvert av disse prosjektene har vi beregnet hvordan de anbefalte endringene i beregningsforutsetningene slår ut på den nytten. I alle prosjektene er det lagt til grunn en levetid (og beregningsperiode) på 40 år. Utslagene er oppsummert i tabell 11.1.

Endrede lønnsomheter i enkelte prosjekter

	MNOK
Rogfast	6 200
E6 Kolomoen-Lillehammer	4 000
Vestfoldbanen	3 700

TABELL 11.1

Kilde: Vista Analyse AS

Beregningene illustrerer at de anbefalte endringene påvirker den beregnede nytten og dermed den samfunnsøkonomiske lønnsomheten av prosjektene vesentlig. Eventuell mernytte eller forlengelse av levetiden ut over 40 år vil øke nytten ytterligere.

11.4 NÆRMERE BEGRUNNELSE FOR VÅRE FORSLAG

NKA av transportinvesteringer skal vise de samfunnsøkonomiske gevinstene og kostnadene ved prosjektene. Alle nytte- og kostnadselementer som kan verdsettes med en faglig forsvarlig metodikk skal inkluderes. Finansdepartementet presiserer i sin veileder at alle relevante effekter skal tas med for hvert alternativ. Dette inkluderer også effekter som ikke kan verdsettes på en faglig forsvarlig måte.

I samferdselssektoren i Norge gjennomføres NKA primært for investeringer i regi av Statens vegvesen, Jernbaneverket og Ruter. Både Statens vegvesen og Jernbaneverket har sitt eget metodeverktøy med veiledere og analysemodeller. Det er enkelte mindre forskjeller i grupperingen av effekter og verdsettingen av enkeltelementer, men hovedtrekkene i metodikken er den samme. Alle opererer også innenfor rammene av Finansdepartementets veileder for samfunnsøkonomiske analyser.

Finansdepartementet er ansvarlig for de generelle retningslinjene for samfunnsøkonomiske analyser. Veilederen fra Finansdepartementet er derfor mer overordnet og prinsipiell enn etatens veileder. De enkelte fagdepartementer eller berørte etater fastsetter de konkrete beregningsforutsetningene og retningslinjene for de samfunnsøkonomiske analysene som skal gjennomføres under de respektive fagdepartementeter.

¹⁸ Noen av dem er oppsummert i «Transport, Wider Economic Benefits and impacts on GDP», Department for Transport 2007.

¹⁹ På engelsk benyttes nå uttrykket «wider economic impacts» i stedet for «wider economic benefits», for å inkludere både positive og negative virkninger.

Samferdselsdepartementet har ansvaret for beregningsforutsetningene som skal brukes i samfunnsøkonomiske analyser innenfor transportsektoren. Etatens veiledere gir de førende retningslinjene for hvordan analysene skal gjennomføres innenfor de enkelte transportsektorene.

Vi vil derfor omtale Statens vegvesens, Ruters og Jernbaneverkets metodikk under fellesbetegnelsen norsk metodikk²⁰, uten å gå inn på de mindre forskjellene som eksisterer. Dagens norske metodikk for verdsetting tar utgangspunkt i markedets prising av innsatsfaktorer og nytte av transport. Fra dette utgangspunktet korrigeres det for virkninger som ikke fanges opp av markedets verdsetting (for eksempel miljøkostnader).

Alle virkninger diskonteres til ett felles tidspunkt (nåverdi) gjennom en kalkulasjonsrente. De samfunnsøkonomiske lønnsomhetskriteriene uttrykkes i henholdsvis netto nytte og netto nytte per budsjettkrone (NNB). Netto nytte er nåverdien av

alle nytte- og kostnadselementene som verdsettes. NNB viser forholdet mellom netto nytte og bruken av offentlige midler, og skal bidra som underlag for prioriteringer innenfor offentlige budsjettammer.

De verdsatte virkningene inndeles i fire hovedgrupper:²¹

- Trafikantnytte (konsumentoverskudd)
- Operatørnytte
- Offentlig nytte
- Nytte for samfunnet for øvrig

Virkningene føres brutto. Blant annet inngår billettinntekter som positivt element i operatørnyttene og negativt i trafikantnyttene. Slike rene overføringseffekter blir dermed nullet ut. Virkningene er oppsummert i tabell 11.2.

Oversikt over elementer og verdsetting

Element	Verdsetting
Trafikantnytte	<ul style="list-style-type: none"> • Beregnes indirekte via: • Betaling til operatør • Konsumentoverskudd <p>Betaling til operatør inngår i operatørnyttene (se nedenfor). Konsumentoverskuddet reflekterer differansen mellom konsumentenes samlede betalingsvilje og hva de faktisk betaler, og inkluderer i prinsippet verdien av alle tilbudselementer.</p> <p>Trafikantnyttene beregnes som endring i konsumentoverskuddet, der eksisterende reisende godskrives verdien av hele tilbudsforbedringen (f.eks. kortere reisetid, redusert ventetid, mindre forsinkelser eller endrede billettpriser/kjørekostnader) og nye reisende (overførte og nyskapte) med halve forbedringen.</p> <p>I Statens vegvesens metodikk inngår også verdsetting av helsevirkninger og utrygghetskostnader for gang- og sykkeltrafikk.</p>
Operatørnytte	Inntekter og kostnader beregnes. Endringer i inntektene reflekterer realøkonomisk deler av endringene i trafikantnyttene (se ovenfor).
Offentlig nytte	<ul style="list-style-type: none"> Investering infrastruktur Vedlikehold infrastruktur Endring i offentlige kjøp Endring i offentlige avgifter
Samfunnet for øvrig	<ul style="list-style-type: none"> Ulykkeskostnader Luftforurensing Støyreduksjoner ved overført trafikk Skattefinansieringskostnader

TABELL 11.2

Kilde: Vista Analyse AS

²⁰ Statens vegvesen: Håndbok 140 (2006), Jernbaneverket: JD 205, versjon oktober 2010.

²¹ Beskrivelsen er basert på inndelingen i Jernbaneverkets metodeverktøy.

11.4.1 Endring i kalkulasjonsrente, levetid og realprisutvikling

Ettersom den samfunnsøkonomiske lønnsomheten måles som nåverdien av nytte og kostnader over en gitt tidsperiode, påvirkes den sterkt av hvilke parametre som benyttes for å omregne nytten til ett felles år. De viktigste parametrene i denne sammenheng er:

- Kalkulasjonsrenten
- Levetid
- Restverdiregning
- Realprisjustering på nytte- og kostnadskomponenter
- Tidsverdier

Beregnet nytte og kostnader av transporttiltak påvirkes av hvilke satser og beregningsforutsetninger som legges til grunn. I dette avsnittet vil vi kort beskrive hvilke satser og beregningsforutsetninger som er omdiskuterte.

Kalkulasjonsrente

Kalkulasjonsrenten benyttes til å omregne virkninger på ulike tidspunkter til nåverdi på ett felles tidspunkt. Jo høyere kalkulasjonsrenter er, jo lavere blir verdien av virkninger frem i tid.

Kalkulasjonsrentene som brukes varierer fra land til land. Tabellene under viser hvilke kalkulasjonsrenter som er blitt benyttet i noen utvalgte land i henholdsvis 2003 og 2007.

Kalkulasjonsrente 2003

Land	Rente
Sverige	3 %
Tyskland	3 %
Nederland	4 %
Finland	5 %
Frankrike	5 %
Storbritannia	6 %
Norge	8 %

TABELL 11.3

Kalkulasjonsrente 2007

Land	Rente
Sverige	3 %
Tyskland	3 %
Nederland	4 %
Finland	5 %
Frankrike	4 % 2 % etter 30 år
Storbritannia	3,5 % 3 % etter 30 år
Norge	4,5 %

TABELL 11.4

Forskjellen i bruk av kalkulasjonsrente mellom land gir merkelige resultater. I forbindelse med utbyggingen av ny Svinesundsbru, som er et felles prosjekt mellom norske og svenske myndigheter, viser NKA utført med norsk metodikk at prosjektet har en negativ nytte. Det betyr i teorien at prosjektet ikke skulle ha vært bygget. Beregning av NKA utført med svensk metodikk ga en positiv nytte.

Kalkulasjonsrenten i Norge

Kalkulasjonsrenten for samferdselstiltak er i dag 4,5 prosent, basert på en risikofri rente på 2 prosent og en risikopremie på 2,5 prosent. For prosjekter som faller inn under Finansdepartementets kvalitetssikringssystem skal det benyttes en risikofri kalkulasjonsrente og risikojusterte prosjektinntekter. De risikojusterte inntektene betegnes gjerne som sikkerhetsekvivalenter, og uttrykker hvilken sikker inntekt som er ekvivalent med en usikker inntekt i hver periode for en risikoavers investor. Dersom prosjektet har høyest lønnsomhet når det ellers går godt i økonomien (positiv korrelasjon med markedsporteføljen), blir dermed den sikkerhetsekvivalente inntekten lavere enn den forventede. De to metodene skal i prinsippet gi samme resultat (i form av nåverdi for det aktuelle prosjektet). I praksis registrerer vi imidlertid at prosjekter som er vurdert med en risikofri kalkulasjonsrente og risikojusterte prosjektinntekter gjennomgående finner en lavere systematisk risiko enn det som tilsvarer et risikopåslag på 2,5 prosent i kalkulasjonsrenten. Hvorvidt dette skyldes at risikotillegget i kalkulasjonsrenten er for høyt, eller mangler i vurderingene av de risikojusterte prosjektinntektene, bør utredes nærmere.

I den videre diskusjonen har vi tatt utgangspunkt i beregninger der den systematiske risikoen behandles gjennom kalkulasjonsrenten. Prinsippene som drøftes vil også gjelde for beregninger basert på en risikofri kalkulasjonsrente og risikojusterte prosjektinntekter.

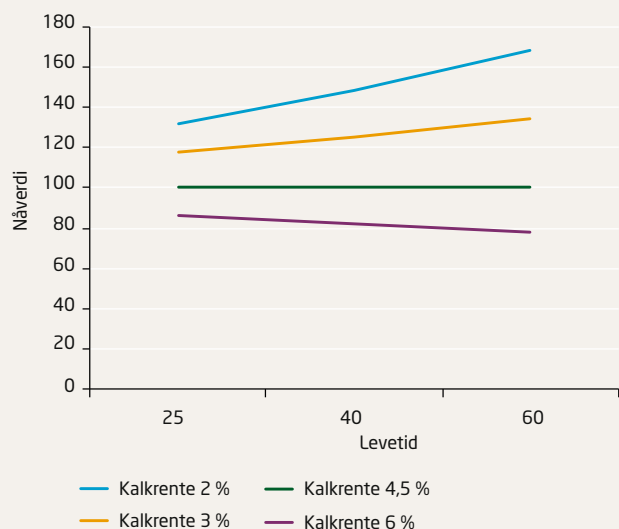
Diskusjonen går i første rekke på tre elementer:

- Nivået på risikopremien
- Hvorvidt kalkulasjonsrenten bør variere over tid
- Hvorvidt kalkulasjonsrenten bør variere mellom transportmidler og typer prosjekter

Nivået på kalkulasjonsrenten har stor betydning for prosjekter der en stor andel av virkningene kommer langt frem i tid. Hvor stor virkningen er, avhenger av forutsatt levetid og realprisutvikling. Jo lengre levetid og jo mer positiv realprisutvikling på nytteelementer, jo større utslag gir endringer i kalkulasjonsrenten.

Med uendrede realpriser, en levetid på 40 år og lik fordeling av nytten over levetiden, vil en reduksjon av kalkulasjonsrenten fra 4,5 prosent til 2 prosent øke nåverdien av nytten med 49 prosent. Med en levetid på 60 år, økes nåverdien med 68 prosent. Sammenhengen mellom kalkulasjonsrente, levetid og nåverdi av nytten er vist i figur 11.1.

Nåverdi, kalkulasjonsrente og levetider



FIGUR 11.1

Kilde: Vista Analyse AS

Nivået på kalkulasjonsrenten bestemmes av nivået på risikofrirenten og risikopremien. I St.meld. nr. 16 (2007-2008) Om forvaltningen av Statens pensjonsfond i 2007, er det anslått en langsiktig, nominell avkastning (geometrisk) på statsobligasjoner på 4,5 prosent per år. Med en inflasjonsrate på lang sikt på om lag 2 prosent, og en løpetidspremie i størrelsesorden 0,5 prosent, svarer dette til en risikofri realrente på om lag 2 prosent. Dette danner utgangspunktet for gjeldende fastsettelse av den risikofrie diskonteringsrenten i nytte-kostnadsanalyser, jf. rundskriv R-109/2005 fra Finansdepartementet.

Risikopremien bygger på forventet avkastning i aksjemarkedet, justert for samvariasjonen mellom lønnsomheten i samferdselsinvesteringen og den generelle økonomiske utviklingen. Dagens risikopremie på 2,5 prosent (tilsvarende et avkastningskrav på 4,5 prosent) er lavere enn risikopremien i aksjemarkedet. Det tas følgelig høyde for at en gjennomsnittlig samferdselsinvestering er mindre sårbar for den generelle økonomiske utviklingen enn en gjennomsnittlig aksjeinvestering.

Etter vår vurdering er det neppe grunnlag for å redusere risikopremien for samferdselsinvesteringene ytterligere. En eventuell reduksjon i avkastningskravet bør dermed knyttes til en reduksjon i den risikofrie renten. Etter vår vurdering er det grunnlag for å redusere denne til 1,5 prosent. Med en uendret risikopremie gir dette et avkastningskrav på 4,0 prosent.

Det kan argumenteres for at kalkulasjonsrenten bør være lavere på lang enn på kort sikt. En fallende kalkulasjonsrente over tid kan forankres både i et konsumentperspektiv og et renteperspektiv. Ut fra et konsumentperspektiv vil en fallende kalkulasjonsrente over tid skyldes usikkerhet omkring fremti-

dige konsummuligheter. Tilsvarende tilsier renteperspektivet en fallende sikkerhetsekvivalent rente over tid. Vi anbefaler at en endring i kalkulasjonsrenten på lang sikt (over 30 år) vurderes nærmere.

For langsiktige prosjekter er det også nødvendig å håndtere andre priser enn diskonteringsrenten på en riktig måte. Innenfor transportsektoren gjelder dette særlig verdsettingen av tid, miljøeffekter og endringer i befolkningens betalingsvillighet for å ha tilgang til et effektivt og sikkert transportsystem. Betydningen av slike endringer i relative priser kan være større enn betydningen av diskontering, og gjøre at prosjekter blir samfunnsøkonomisk lønnsomme selv om inntektene kommer langt frem i tid. En riktig håndtering av relative priser vil gi et bedre uttrykk for prosjektets samfunnsøkonomiske lønnsomhet enn en nedsettelse av diskonteringsrenten.

Levetid og restverdi

Levetiden for et tiltak skal i prinsippet være den tiden tiltaket gir den angitte nytten i form av kortere reisetid, lavere miljøkostnader med videre. Dette innebærer at levetiden ikke nødvendigvis er identisk med den tekniske levetiden for de anleggene det investeres i. Levetiden som benyttes må være konsistent med nivået på vedlikeholdskostnadene. Når levetiden til anleggene er lenger enn beregningsperioden, beregnes en restverdi som legges inn som nytte siste år i beregningsperioden.

I dag benyttes ulike levetider for ulike typer anlegg og i ulike land. I norske analyser benyttes gjennomgående kortere levetider enn i mange andre land, for eksempel Storbritannia.

I dag benyttes en beregningsperiode på 25 år. For investeringer med en levetid ut over dette legges det inn en restverdi ved utløpet av beregningsperioden. Dagens beregning av restverdier som andel av investeringsbeløpet er vilkårlig i forhold til den reelle restverdien ved utløpet av beregningsperioden. En faglig vurdering tilsier at restverdien bør beregnes som nåverdien av fremtidig nytte og kostnader etter utløpet av beregningsperioden, innenfor den fastsatte levetiden. I praksis innebærer dette at beregningsperioden settes lik levetiden.

For eksempel vil en økning av levetiden fra 40 år, som ofte benyttes i Norge, til 60 år, som benyttes i Storbritannia, øker nåverdien av nytten med cirka 12 prosent (med kalkulasjonsrente på dagens nivå). Med en kalkulasjonsrente på 2 prosent bidrar en økning av levetiden fra 40 til 60 år til en nytteøkning på 27 prosent.

Etter vår vurdering bør levetidene baseres på en mer differensiert og erfaringsbasert vurdering enn det som normalt benyttes i dag. I praksis vil dette trekke i retning av lengre levetider for mange samferdselsinvesteringer, supplert med oppjustering av vedlikeholdskostnader og eventuelt fornyelser/reinvesteringer i den siste delen av levetiden.

Realprisjustering

I dagens norske NKA benyttes uendrede realpriser på alle nytte- og kostnadskomponenter. Dette innebærer for eksempel at trafikantenes verdsetting av reisetid og miljøgevinster forutsettes å utvikle seg i takt med konsumprisindeksen.

Flere av nytteelementene i NKA verdsettes ut fra trafikantenes eller befolkningens betalingsvilje. I første rekke gjelder dette verdsettingen av tid, miljø, ulykker og helse. Ettersom betalingsviljen i stor grad utvikler seg i takt med inntektsutviklingen, kan det argumenteres for at verdien av disse elementene bør justeres med forventet utvikling i realdisponibel inntekt. En realprisjustering som følge av endret betalingsvillighet støttes blant annet i NOU 2009:16, der det argumenteres for at det i økonomiske analyser der miljøgoder verdsettes, kan være nødvendig å håndtere endringer i relative priser fordi miljøgoder kan bli knappere over tid.

I St.meld. nr. 9 (2008–2009) Perspektivmeldingen, antas disponibel realinntekt per innbygger å øke med 1,6 prosent per år i perioden 2007–2060. I hvilken grad dette vil slå ut i verdsettingen av tid, miljø og andre nytteelementer, avhenger av hvordan husholdningene velger å ta ut inntektsøkningen. Forventet realprisutvikling må dermed multipliseres med en antatt inntektselastisitet. Cowi anbefaler i en rapport for Statens vegvesen, basert på litteraturstudier, at det legges til grunn en inntektselastisitet på 0,9 for miljø og ulykker, 1,0 for tjenestereiser og 0,8 for øvrige reiser. Dette gir en realprisjustering på henholdsvis 1,4, 1,6 og 1,3 prosent per år for disse nytteelementene.

Realprisjusteringer på dette nivået gir store utslag på nåverdien av nytten. I figur 11.2 er utslagene på nåverdien vist for de tre alternativene for justering.

Figuren illustrerer at virkningen av realprisjustering reduseres med nivået på kalkulasjonsrenten. Ved en kalkulasjonsrente på 2 prosent gir en realprisjustering på 1,6 prosent en økning i nåverdien på 33 prosent sammenlignet med en beregning uten realprisjustering. Ved en kalkulasjonsrente på 4,5 prosent gir den samme realprisjusteringen en økning i nåverdien på 27 prosent.

Realprisjustering benyttes i dag i flere land, blant annet Danmark, Storbritannia, Nederland og Australia. Med erfaringer og forventninger om vekst i realinntektene, er det lite faglig belegg for å beholde praksisen med konstante realpriser.

NHO anbefaler at det innføres realprisjustering for definerte nytte- og kostnadselementer i de samfunnsøkonomiske analysene. Realprisjustering bør benyttes for alle nytte- og kostnadselementer som verdsettes ut fra betalingsvillighet og for elementer der man har godt underbygde holdepunkter for en fremtidig prisutvikling som avviker fra den generelle prisutviklingen.

Tidsverdiene i nyttekostnadsanalysene differensieres i dag etter transportmiddel (bil, kollektive transportmidler og fly), reisehensikt (tjenestereiser, arbeidsreiser og øvrige reiser) og avstand (under og over 100 kilometer (50 kilometer for tog)). Tidsverdiene differensieres ikke etter geografi eller sentralitet.

Tidsverdiene skal avspeile trafikantenes verdsetting av alternativ bruk av den tiden de bruker på reise. Denne vil i stor grad avhenge av inntektsnivå. Jo høyere inntekt, jo større verdi vil trafikanten tillegge den tiden de «mister» ved å gjennomføre en reise. I den grad det er klare inntektsforskjeller mellom ulike geografiske områder eller mellom byområder og spredtbygde strøk, tilsier dette en differensiering av tidsverdiene langs disse dimensjonene.

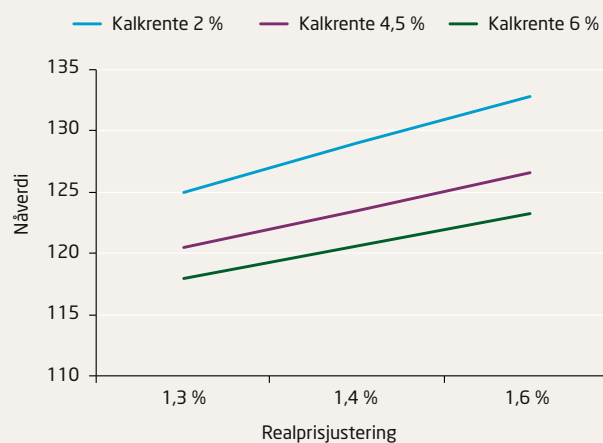
En eventuell geografisk differensiering vil, ved siden av at det kan være politisk kontroversielt, komplisere den praktiske gjennomføringen av nyttekostnadsanalyser. Feilkilden ved like tidsverdier i alle deler av landet er likevel så stor at vi anbefaler at en geografisk differensiering av tidsverdier vurderes.

11.4.2 Elementer som ikke fanges opp - mernytte

11.4.2.1 Produktivitetsvirkninger

Investeringer i infrastruktur for transport bidrar til å knytte mennesker og bedrifter nærmere hverandre. En rekke studier viser at økt nærhet mellom bedrifter gir positive produktivitetsvirkninger, blant annet gjennom større arbeidsmarkeder, tilgang til flere leverandører og utveksling av kompetanse. Disse produktivitetsvirkningene er en hovedårsak til at bedrifter lokaliserer seg i sentrale områder, til tross for høyere kostnader, blant annet til lønn, transport og leie av lokaler.

Virkninger av realprisjustering



FIGUR 11.2

Deler av disse gevinstene er reflektert i den trafikantnyttens som beregnes som del av dagens NKA. Dette gjelder imidlertid bare virkningene for egen bedrift. Bidraget til produktivitetsvirkninger for andre bedrifter inngår ikke i dagens NKA.

Produktivitetsgevinster av transporttiltak som gir økt tetthet er sannsynliggjort gjennom et stort antall studier. Studiene viser variasjoner mellom land, regioner og bransjer, men de fleste analysene indikerer at produktivitetsgevinsten målt som andel av samlet brukernytte varierer innenfor et spenn på 1–30 prosent og med et tyngdepunkt på 5–10 prosent.

Typer og eksempler på produktivitetsvirkninger

Type effekt	Konkretisering/eksempler
Interne skalafortrinn	Spesialisering/arbeidsdeling Innkjøp Mer effektiv bruk av spesialisert utstyr
Skalafortrinn ved felles/nær lokalisering av bedrifter i samme bransje	Teknologisk spillover Effektiv tilgang på input Større markeder for input (særlig arbeidskraft) og output
Urbaniseringsfortrinn	Størrelsen på markeder Nærhet av markedsområder for input og output God infrastruktur Offentlige tjenester

TABELL 11.5

11.4.2.2 Økt arbeidstilbud – økt produksjon i imperfekt marked

Arbeidstakernes beslutning om hvor mye og i hvilke bedrifter de vil arbeide er basert på en avveining av blant annet lønn og ulemper ved å forflytte seg til arbeidsplassen. Forbedringer i infrastrukturen kan påvirke slike avveininger, og bidra til økt arbeidstilbud, større fleksibilitet i arbeidsmarkedet og forflytning til mer høyproduktive jobber.

Høye transportkostnader kan i noen situasjoner bidra til etableringsbarrierer og redusert konkurranse. Investeringer i transportinfrastruktur kan i slike tilfeller bidra til økt konkurranse, med tilhørende positive samfunnsøkonomiske virkninger. Disse virkningene fanges ikke opp i dagens metodikk, men er normalt små i velutviklede områder.

I en situasjon med ufullkommen konkurranse er den samfunnsøkonomiske verdien av økt produksjon høyere enn den bedriftsøkonomiske. Transporttiltak som medfører lavere transportkostnader og dermed høyere produksjon vil da gi en høyere samfunnsøkonomisk enn bedriftsøkonomisk gevinst.

Selv om de ulike virkningene som inngår i begrepet mernytte ikke eksplisitt verdsettes i dagens NKA, inngår deler av dem indirekte gjennom beregningen av nytten for trafikantene. Deler av gevinstene knyttet til økt produktivitet, høyere bokvalitet, økt arbeidstilbud og økt produksjon i imperfekte markeder reflekteres i trafikkveksten og nytten for eksisterende trafikanter som verdsettes i dagens NKA. Dette gjelder den delen av gevinsten som tilfaller egen person eller bedrift og reflekteres i trafikantenes adferd.

11.4.2.3 Opsjonsverdier

I tillegg til denne faktiske bruken av et transporttilbud, representerer muligheten for å bruke et transporttilbud i dag eller i fremtiden en verdi. Denne muligheten, eller opsjonen, har en verdi ut over nytten av de reisene som faktisk foretas. Opsjonsverdien har paralleller til verdsetting av bevaring av rekreasjonsområder, som tillegges en verdi også av personer som ikke har planer om å benytte områdene.

Mer presist kan opsjonsverdien defineres som betalingsvilligheten for å kunne velge et transporttilbud ved reiser som ikke er planlagt eller planlagt å foregå med andre transportmidler, ut over nytten av den forventede bruken av transporttilbudet. Slik definert bør opsjonsverdien i prinsippet tillegges de verdiene som i dag beregnes som trafikantnytte.

11.4.2.4 Ikke-bruksverdier

Opsjonsverdier er beslektet med såkalte ikke-bruksverdier (non use values). Ikke-bruksverdier er verdien av et gode uavhengig av muligheten for selv å benytte det i fremtiden.

Ikke-bruksverdier kan være altruistisk motivert, knyttet til indirekte bruk eller ha en selvstendig verdi uavhengig av bruk. Et eksempel på det første er betalingsvillighet for et transporttilbud i områder der man med stor grad av sikkerhet vet at man ikke kommer til å reise. Eksempler på indirekte virkninger er redusert luftforurensing eller lavere køkostnader ved at et forbedret togtilbud gir overføring av trafikk fra vei til jernbane.

Slike indirekte virkninger fanges opp i dagens NKA via beregningen av sparte miljø- og køkostnader. Det samme gjelder økte eiendomspriser forårsaket av et forbedret transporttilbud. De forbedringene som forårsaker økningen i eiendomsprisene er allerede verdsatt gjennom den ordinære beregningen av trafikantnyttens. I utgangspunktet er det bare altruistisk motiverte ikke-bruksverdier som representerer tilleggsnytte i forhold til dagens NKA.

11.4.3 Ikke relevante virkninger

I tillegg til disse virkningene trekkes det i noen sammenhenger også frem andre virkninger som ønskes trukket inn i analysene. Vanligst er ringvirkninger og sysselsettingseffekter.

Sysselsetting

Full sysselsetting er en grunnforutsetning i NKA i de fleste europeiske land. I den grad prosjektet genererer behov for mer arbeidskraft, må denne tas fra annen virksomhet. Verdien av den økte sysselsettingen har da sin motpost i tilsvarende tap andre steder, slik at den samfunnsøkonomiske effekten er null.

Denne forutsetningen påvirkes ikke av at det er perioder med betydelig arbeidsledighet. Prosjektene som analyseres gjennomføres og har virkninger langt frem i tid. Arbeidsledighet vil kunne forekomme også i prosjektperioden, men det kan også være perioder med høykonjunktur, sterk knapphet på arbeidskraft og dermed økte reallønner. På analysetidspunktet er det ikke mulig å forutsi konjunkturforløpet, og dermed heller ikke i hvilken grad lønnskostnadene i deler av perioden blir lavere (ved arbeidsledighet) eller høyere (ved knapphet på arbeidskraft) enn i dag.

Ringvirkninger

Ringvirkninger har tilsvarende bare en verdi i den grad de bidrar til å sysselsette ledige ressurser. I en situasjon med full sysselsetting vil såkalte ringvirkninger bare innebære relokalisering av virksomhet, og ikke økt verdiskapning. Ringvirkninger skal derfor normalt ikke tillegges verdi i NKA. Unntaket er i situasjoner der flytting av aktivitet gir produktivitetsgevinster av den typen som er omtalt tidligere.

12 | Referanser

- Analyse&Strategi for NHO (2010) Nasjonal transportplan 2010-2019 – Status 2011
- Austeng m.fl. 2006 Kostnadsutviklingen i veiprojekter
- Avinor (2011) Nasjonal transportplan 2014-2023 Sektorplan for Avinor Perspektiver mot 2040
- Bjørn Sund for NHO (2010) Nytt InterCity-triangel ferdig til 2025
- Bjørn Sund for NHO (2010) Skisse – faglig vurdering av gjennomføringen av nytt dobbeltspor Oslo – Ski (Follobanen)
- Department for Transport (2007) Transport, Wider Economic Benefits and impacts on GDP
- Havneforeningen/Kystverket/LTL (2010) Hvordan lykkes med sjøtransport?
- Jernbaneverket(2011) En jernbane for fremtiden – Perspektiver mot 2040
- Kystverket (2011) Stamnettutredningen Kystverket tar ansvar for sjøveien
- NHO (2007) KollektivLøftet – Effektiv og miljøvennlig bytransport
- NHO (2007) SamferdselsLøftet – Forslag til handlingsplan
- NHO (2007) SamferdselsLøftet – Næringslivets anbefalinger
- NHO (2010) Raskere og smartere samferdselsutbygging – innspill til modeller for finansiering og gjennomføring av samferdselsprosjekter
- NHO (2010) Reiselivets SamferdselsLøft – En reiselivsorientert samferdselspolitikk
- NHO (2011) Konkurranssevnebarometeret 2011 – Lokalisering Norge
- NHO (2011) Økonomisk overblikk 2/2011, Utsikter for 2011–2012
- Norsk Marinteknisk forskningsinstitutt (2000) Innspill til Nasjonal transportplan om nærsjøtransportens potensial
- NOU1999:28 Gardermoprojektet
- Nyborg, K. og Sprange, I. Økonomiske analyser 3 (1996) Politiske beslutninger om veiinvesteringer
- OECD 2005 Modernizing government
- Politisk plattform for en flertallsregjering utgått av AP, SV, SP (2009): Soria Moria II – erklæringen
- Regjeringens reiselivsstrategi (2007)
- St.meld. nr. 9 (2008-2009) Perspektivmeldingen
- Statens vegvesen(2011) Stamnettutredning Riksveinettet
- TØI-rapport 1022/2009 Godstransport og logistikk i Osloregionen
- TØI-rapport 1045/2009 Gjestedøgnsundersøkelsen 2009
- TØI-rapport 890/2007 Evaluering av OPS i veisektoren
- TØI-rapport 906/2009 Logistikkostnader og scenarier for distribusjon av drikkevarer
- Urbanet Analyse for KS (2011) Kollektivtransport, veiutbygging eller kaos?
- Vista Analyse (2008) Offentlig og privat samarbeid (OPS) og innovasjonspolitik
- Vista Analyse (2010) På vei til kvalitet? Evaluering av KS1 i transportsektoren
- Vista Analyse for NHO Luftfart (2010) Bedre eierstyring av Avinor

