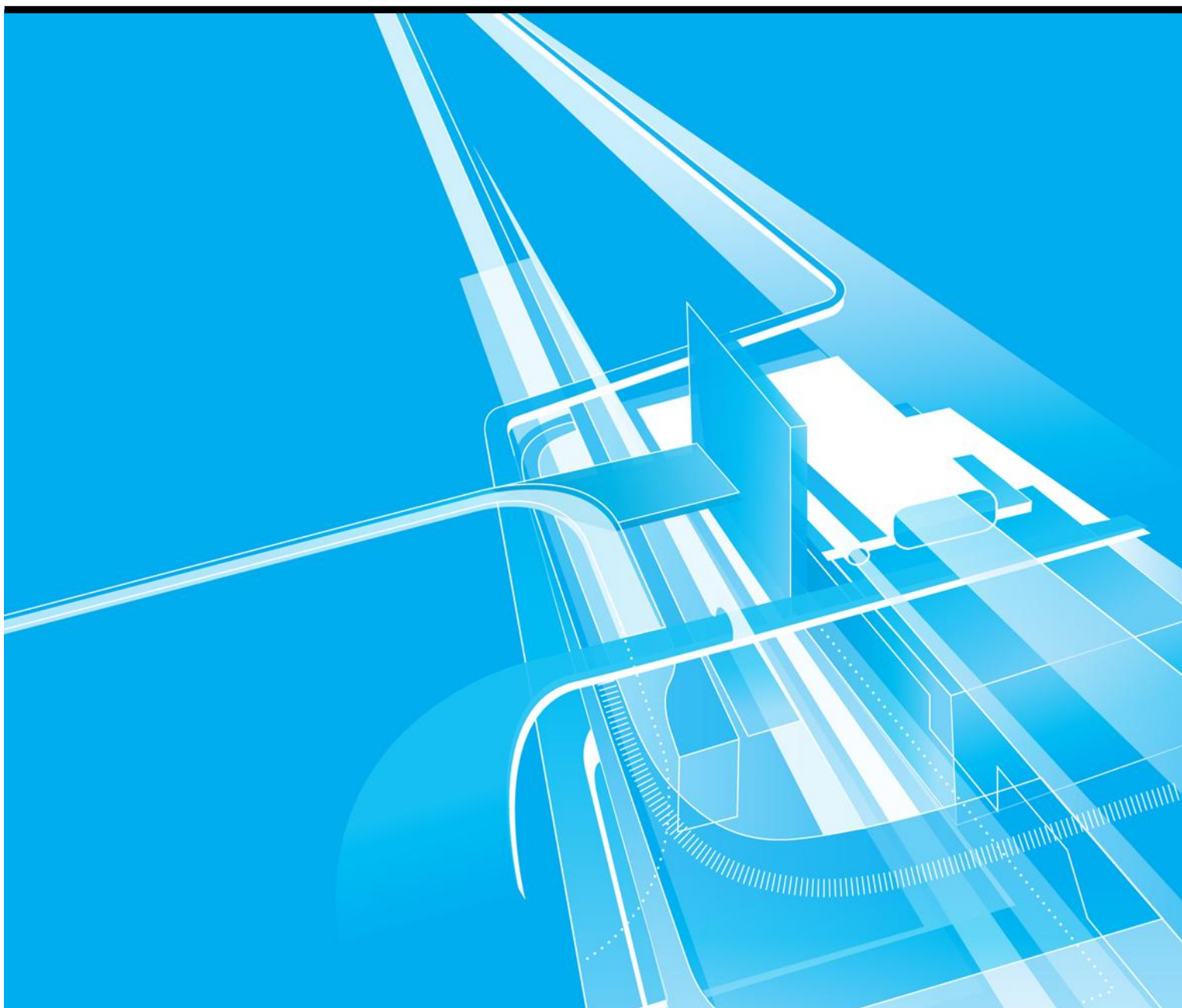


Rapport

Konstantin Frizen
Bård Norheim

24 / 2011

Alternativ finansiering av kollektivtransporten i Kristiansandsregionen



Innhold

Sammendrag.....	3
1. Bakgrunn og formål	11
2. Det formelle grunnlaget for bruk av bompenger til drift av kollektivtransport..	12
2.1 Kriterier og vilkår i Otp.prp.nr.15 (2007-2008)	12
3. Kjøprising	13
3.1 Tidsdifferensierte bompengetakster i Trondheimsområdet	13
3.2 Vegdirektoratets utkast til forskrift om kjøprising	13
4. Samferdselspakke for Kristiansandsregionen	15
4.1 Aktuelle prosjekter og tiltak innenfor Samferdselspakke fase 1	15
4.2 En reforhandling av Samferdselspakken krever følgende fra lokale myndigheter:	
16	
4.3 KVVU for Kristiansandregionen.....	16
5. Erfaringer fra Oslo og Akershus og Trondheimsområdet.....	17
5.1 Bruk av bompenger til driftstiltak i Oslo-regionen	17
5.2 Miljøpakken i Trondheimsområdet.....	18
6. Oversikt over bompengereordninger	20
6.1 Bompengetakster og bilistenes kostnader (kjøretøy < 3500 kg)	20
6.2 Bompengeinntekter kan kompensere for bortfallet av belønningsmidler	21
7. Mulige finansieringsalternativer	23
7.1 Alternativ 1: Bruk av bompengeinntektene til drift av kollektivtrafikk	23
7.2 Alternativ 2: Innføre kjøprising for å redusere biltrafikken og finansiere drift av kollektivtransporten	23
7.3 Felles kriterier for å kunne ta i bruk bompenger eller innføre kjøprising.....	23
8. Fremtidige finansieringsbehov	25
8.1 Befolkningsvekst vil bety en betydelig økning i transportomfanget.....	25
8.2 Kan kollektivtransport ta hele veksten i biltrafikken?.....	28
8.3 Økt tilskuddsbehov for kollektivtransporten i Kristiansandsregionen	29
9. Samfunnsøkonomisk optimale offentlige tilskudd i Kristiansand	31
9.1 Samfunnsøkonomisk optimalt kollektivtilbud i Kristiansand	31
9.2 Bortfall av belønningsmidler	34
9.3 Tilleggsanalyser.....	34
10. Bilistenes betalingsvilje til å gjennomføre miljø- og kollektivtiltak i Kristiansand.....	36
10.1 Bilistenes køkostnader	36
10.2 Prioritering av tiltak ved bruk av bompenger	37
10.3 Over halvparten av bilførerene vil betale mer for å gjennomføre miljø- og kollektivtiltak	37
10.4 Bilistenes direkte betalingsvilje tilsvarer ca. 42 mill. kr i økte inntekter	38



Sammendrag

Kristiansandsregionen er en av 3 byområder som gjennom Belønningsordningen har fått tildelt satsingsmidler til drift av kollektivtransport. Disse midlene er tildelt for en periode fra 2009 til 2012. I dag finansierer belønningsmidlene 27 mill. kr av det kollektivtilbudet som tilbys i Kristiansandsregionen. Et bortfall av disse belønningsmidlene i 2013 vil ikke fylkeskommunen uten videre kunne kompensere for. Det er ambisjoner i regionen om ytterligere markert vekst i andelen kollektivreisende og dette er det per dato heller ingen finansieringsløsning for. Det er derfor behov for alternativ finansiering til drift av kollektivtransporten i Kristiansandsregionen utover de rammevilkårene fylkeskommunen får gjennom overføringer fra staten.

På bakgrunn av dette har Urbanet Analyse på oppdrag fra Vest-Agder fylkeskommune, utarbeidet en rapport som ser på mulighetene for alternative finansieringskilder for drift av kollektivtransporten, finansieringsbehovet fremover og konsekvensene av ulike strategier for finansieringen av driftstiltak. I tillegg har Urbanet Analyse belyst hva som er de samfunnsøkonomiske konsekvensene av alternative tilskuddsrammer for kollektivtransporten, både en situasjon uten belønningsmidler, og hva som er tilskuddsbehovet for et samfunnsøkonomisk optimalt kollektivtilbud i regionen.

Alternativer for finansiering av kollektivtrafikk

Denne rapporten presenterer to alternativer for finansiering av driftstiltak for kollektivtransport i Kristiansandsregionen: bruk av bompenger og innføring av kjøprising. Videre er det laget en kort oppsummering av hvilke vilkår og kriterier som må være tilfredsstillende for å kunne ta i bruk disse virkemidlene.

Alternativ 1: Bruk av bompengene til drift av kollektivtrafikk

Det første og mest nærliggende alternativet vil være å reforhandle dagens bompengordning slik at den i større grad også dekker drift av kollektivtransporten. Dette forutsetter lokal enighet og må samordnes med et pågående planarbeid i regionen. *Det understrekkes at bruk av bompenger til driftstiltak for kollektivtransport skal være et supplement til ordinære offentlige tilskudd.* Bruken av bompenger skal ikke føre til tilsvarende reduksjon i ordinære offentlige tilskudd. Hvis en velger denne strategien vil de neste stegene i prosessen være å:

- Skaffe en oversikt over hvilke driftstiltak som ønskes finansiert med bompenger
- Dokumentere samfunnsøkonomisk nytte og kostnad av disse tiltakene
- Utarbeide en strategi for håndtering av driftsoppgavene etter avslutning av bompengefinansieringen

Det er viktig å understreke at bruk av bompenger til drift av kollektivtransporten ikke er en permanent løsning, og de byområdene som har valgt å finansiere en stor del av kollektivtransporten via bompenger har svært langsiktige bompengeavtaler.

Alternativ 2: Innføre kjøprising for å redusere biltrafikken og finansiere drift av kollektivtransporten

En annen og mer permanent strategi er å finansiere drift av kollektivtransporten med inntekter fra kjøprising. Denne strategien kan gi en permanent finansiering, men det forutsetter at det er reelle kjøproblemer i byregionen som denne avgiften skal bidra til å redusere. Innføring av kjøprising i Kristiansandsregionen vil gi større fleksibilitet i fastsettelsen av takster enn i tilfellet med tidsdifferensierte bompengetakster. Dette vil

kunne gi en mer effektiv trafikkregulering og økt fremkommelighet rushtiden. Hvis Kristiansandsregionen velger denne strategien vil de neste stegene i prosessen være å:

- Dokumentere samfunnsøkonomiske kostnader forbundet med køproblemer i Kristiansandsregionen
- Utarbeide et optimalt takstsystem som i størst mulig grad reflekterer disse kostnadene, men også tar hensyn til akutte situasjoner (f. eks. perioder med høy lokal forurensning).

Det er viktig å understreke at køprising først og fremst er et virkemiddel for trafikkregulering i et område med fremkommelighets- og miljøproblemer, mens bompengoordningen er et instrument for å skaffe finansiering.

Det finnes en klar hjemmel for bruk av bompenger til drift av kollektivtransport i vegloven § 27. Bompengeinntektene fra Oslopakke 3 har allerede blitt brukt til å finansiere driftstiltak i Oslo og Akershus. Dagens regelverk gir også mulighet til å innføre tidsdifferensierte bompengetakster. Regelverket for køprising er imidlertid ennå ikke på plass.

Begge finansieringsalternativer krever:

- Et lokalpolitisk initiativ og vedtak om bruk av bompenger til drift av kollektivtransporten eller innføring av køprising i regionen.
- At effektene av køprising eller bruk av bompenger dokumenteres og inngår i konseptvalgutredningen (KVU) for Kristiansandsregionen.
- En reforhandling av dagens Samferdselspakke i Stortinget

Bruk av bompengeinntekter til driftstiltak i Oslo og Akershus og Trondheimsområdet.

Det kan være nyttig for Kristiansandsregionen å se hvordan regelverk blir praktisert i ulike deler av landet. Når det gjelder bruk av bompenger til drift av kollektivtransport har Oslo-regionen kommet lengst i denne prosessen. I denne forbindelsen har vi sett nærmere på Oslopakke 3. Det er av interesse å se hvor stor andel av bompengeinntektene som blir brukt til drift av kollektivtransport og hvilke typer driftstiltak som blir finansiert med bompenger i Oslo og Akershus. Vi har også sett på arbeidet med Miljøpakken som har ambisjoner om å ta i bruk bompengeinntektene til å finansiere driften av kollektivtrafikken i Trondheimsområdet.

Oslopakke 3

Oslopakke 3 er en finansieringsplan for vegutbygging, samt utbygging og drift av kollektivtransport i Oslo og Akershus. Totalkostnaden for Oslopakke 3 er beregnet til å være 58 mrd. kr. Av dette utgjør bompenger 45 mrd. kr, resten av kostnadene er fordelt mellom riksvegbevilgningene og en avgift på 75 øre per kollektivreise. Oslopakke 3 har en innkrevingsperiode på 20 år.

En viktig forutsetning for Oslopakke 3 er at inntektene fra bompengepakken skal brukes til drift av kollektivtransport. Det er en enighet om at bruk av driftsmidler skal styres gjennom lokalpolitiske vedtak innenfor de rammene Stortinget har gitt. Ved behandling av Oslopakke 3 trinn 1 ble det forutsatt at minimum 25 prosent av årlige bompengeinntekter

skal brukes til driftstiltak for kollektivtransport. Inntektene fra Oslopakke 3 kommer i tillegg til statens og fylkeskommunenes ordinære driftstilskudd.

Miljøpakken i Trondheimsområdet

Miljøpakken har en innkrevingsperiode på 15 år. Den økonomiske rammen for Miljøpakken trinn 1 er ca. 4,8 mrd. kr. Beregningene som ligger til grunn for Miljøpakken forutsetter en gjennomsnittlig inntekt per passering på 6,67 kr. Det understrekkes at omfanget av utbyggingen i Miljøpakken vil bli tilpasset den økonomiske rammen.

Det finnes klare lokalpolitiske vedtak på at 20 prosent av de totale inntektene i Miljøpakken skal gå til kollektivtransport, dvs. ca. 1,4-1,5 mrd. kr. Av dette kan det være aktuelt å bruke totalt 900 mill. kr. til drift av kollektivtransporten i regionen, noe som tilsvarer 60 mill. kr per år. Midlene skal være et supplement til ordinære offentlige tilskudd, og skal gå til utvikling av kollektivtilbudet i regionen og til mer miljøvennlig materiell. Avklaring på hvilke driftstiltak som kan finansieres av bompenger vil komme i behandlingen av Miljøpakken trinn 2 som ventes i 2011.

Bompengeinntektene kan kompensere for bortfallet av belønningsmidler

I 2009 var bompengeinntektene i Kristiansand på ca. 112 mill. kr. Med høyere bompenge satser fra 1. juli 2010 er det rimelig å anta at bompengeinntektene vil øke i årene fremover, selv om antall passeringer blir redusert noe på grunn av de nye satsene.

Med 53 000 passeringer gjennom bomstasjonen per døgn (5 prosent nedgang sammenlignet med 2009) og en inntekt per passering på 10,5 kr., vil årlige bompengeinntekter i Kristiansand være på ca. 200 mill. kr. Hvis 25 prosent av årlige bompengeinntekter brukes til drift av kollektivtransporten, dvs. den samme andelen som brukes i Osloregionen, vil det bety en økning i årlige tilskudd på ca. 50 mill. kr.

Med forutsetningene i regneeksemplet over vil 15 prosent av årlige bompengeinntekter være tilstrekkelig for kompensere for bortfall av belønningsmidlene som går til drift av kollektivtransporten i dag (27 mill.kr). Med en uendret finansieringsramme av dagens Samferdselspakke vil imidlertid bruk av bompenger til drift av kollektivtransport kunne gå på bekostning av andre samferdselsprosjekter som omfattes av bompengepakken. Det betyr at knapphet på finansiering vil bli forskjøvet til andre samferdselsprosjekter. En annen utfordring for Kristiansandsregionen er at befolkningsveksten i regionen vil, i relativt nær fremtid, føre til en betydelig økning i reiseomfang, noe som vil øke tilskuddsbehovet til kollektivtransporten ytterligere.

Befolkningsøkningen vil bety en betydelig økning i tilskuddsbehovet

Den forventede befolkningsveksten i Kristiansandsregionen vil føre til en betydelig økning i reiseomfang i relativt nær fremtid. Økt reiseomfang sammen med ambisjonen om å øke kollektivandelen i regionen innebærer at det årlige tilskuddsbehovet til kollektivtransporten vil øke jevnt fremover.

Beregningene i denne rapporten viser at sammenlignet med 2010 vil det årlige tilskuddsbehovet være 35 mill. kr høyere i 2020 og 70 mill. kr høyere i 2030, om veksten i det økte transportomfanget skal tas av kollektivtransporten sammen med sykkel og gange.

Med samme transportmiddelfordelingen som i dag, og samme reiseaktivitet per innbygger, vil det årlige tilskuddsbehovet være 13 mill. kr høyere i 2020 og 27 mill. kr høyere i 2030 sammenlignet med 2010.

Den forventede økningen i tilskuddsbehovet på grunn av befolkningsveksten kommer i tillegg til manglende finansiering på 27 mill. kr som følge av bortfallet i belønningsmidler.

Tabell S 1: Forventet endring i antall kollektivreiser og endring i tilskudd til kollektivtransporten i forhold til 2010. Beregning med utgangspunkt i offentlig tilskudd per ny reisende på 14 kr. Kilder: KVU for Kristiansandregionen "Bussmetrovisjonen blir virkelighet", KVU 2009 og SSBs befolkningsfremskrivning i Kristiansandsregionen (MMMM)

Forventet endring i kollektivreiser og årlige tilskudd til kollektivtransporten i Kristiansandsregionen				
	Dagens reisemiddelfordeling opprettholdes		Veksten i biltrafikken tas av kollektivtransport sammen med sykkel og gange	
	2020	2030	2020	2030
Endring i kollektivreiser (1000 reiser/dag)	3	5	7	14
Prosentvis endring i kollektivreiser	13 %	26 %	34 %	68 %
Endring årlige tilskudd (2010-mill kr)	13	27	35	70

Hovedutfordringen for Kristiansandsregionen vil være å utvikle et transportsystem i regionen som kan håndtere den betydelige økningen i reiseromfanget i relativt nær fremtid.

Samfunnsøkonomiske konsekvenser av alternative tilskuddsrammer

Vest-Agder fylkeskommune har som en del av dette prosjektet ønsket å få utredet rammene for en mer samfunnsmessig effektiv kollektivtransport i Kristiansandsregionen. Urbanet Analyse har belyst hva som er de samfunnsøkonomiske konsekvensene av alternative tilskuddsrammer for kollektivtransporten, både en situasjon uten belønningsmidler, og hva som er tilskuddsbehovet for et samfunnsøkonomisk optimalt kollektivtilbud i regionen.

Bortfall av belønningsmidler vil gi et samfunnsøkonomisk tap

I dag utgjør belønningsmidlene 27 mill. kr av de totale bevilgningene til kollektivtrafikken i Kristiansandsregionen. Dersom Kristiansandsregionen ikke finner alternativ finansiering vil bortfall av belønningsmidlene i 2013 innebære at offentlige tilskudd til kollektivtransporten blir redusert med ca. 27 prosent i forhold til dagens nivå. Konsekvensene av et bortfall av belønningsmidlene til kollektivtransporten i Kristiansandsregionen med 27 mill. kr vil være en reduksjon i antall avganger med ca. 25 prosent, noe som vil kunne gi 17 prosent færre passasjerer. Bortfall av belønningsmidler vil gi et samfunnsøkonomisk tap på ca. 50 mill. kr årlig, eller ca. 2 kr per reduserte tilskuddskrone. Vi har i disse beregningene sett bort fra mulighetene for å differensiere takster, noe som vil redusere det samfunnsøkonomiske tapet noe.

Tabell S 2: Optimalisering av kollektivtilbudet uten belønningsmidler med dagens takstnivå.

	Optimalisering av tilbudet uten belønningsmidlene (dagens takstnivå)
Takst	-
Frekvens	-26 %
Passasjerer	-17 %
Samfunnsøkonomisk tap (mill. kr/år)	-52
Samfunnstap per tilskuddskrone	1,93

Samfunnsøkonomisk mer effektivt kollektivtilbud vil kreve økte tilskudd

Hva som er et samfunnsøkonomisk optimalt tilbud vil avhenge av offentlige tilskuddsrammer, kostnadsstruktur, etterspørselsforhold og frihetsgrader eller bindinger i takster og rutetilbud. Det betyr at den normale problemstillingen for kollektivtransporten vil være å diskutere konsekvensene av ulike "nest best" løsninger, dvs. det samfunnsøkonomisk optimale tilbudet innenfor ulike rammebetingelser når det gjelder tilskuddsramme og differensiering av tilbudet.

Tabell S3 presenterer resultatene av analysene for tre alternativer med forskjellige rammebetingelser:

- Alternativ 1 tar hensyn til at et forbedret kollektivtilbud kan redusere køkostnadene fra biltrafikken, noe som gjør det samfunnsøkonomisk mer lønnsomt å satse på kollektivtransport.
- Alternativ 2 er intern optimalisering av kollektivtilbudet, dvs. det tas ikke hensyn til at et forbedret kollektivtilbud kan redusere køkostnadene fra biltrafikken.
- Alternativ 3 er også en intern optimalisering av kollektivtilbudet. Til forskjell fra både alternativ 1 og 2 forutsetter vi i alternativ 3 at takster og tilbudet ikke kan differensieres mellom reiser i og utenom rush.

Resultatene av analysene viser at hvis en skal utvikle et samfunnsøkonomisk optimalt kollektivtilbud i Kristiansandsregionen bør det kjøres langt hyppigere avganger med flere men mindre busser. I tillegg bør tilbudet og takstene tilpasses i større grad til markedsgrunnlaget for kollektivreiser i og utenom rush. Sammenlignet med dagens situasjon vil et samfunnsøkonomisk mer effektivt kollektivtilbud kunne gi mellom 21 og 34 prosent flere kollektivreisende.

Et samfunnsøkonomisk optimalt kollektivtilbud i Kristiansandsregionen krever at årlige tilskudd øker med mellom 36 og 79 mill. kr og vil kunne gi en samfunnsøkonomisk gevinst på mellom 56 og 107 mill. kr per år.

Resultatene i våre analyser indikerer at det er spesielt to forhold som har stor betydning for størrelsen på optimale tilskudd til kollektivtransporten:

- Om det tas hensyn til at forbedret kollektivtilbud kan redusere køkostnadene fra biltrafikken. I alternativ 1 får vi et samfunnsøkonomisk optimalt kollektivtilbud som har lavere takstnivå og høyere frekvens i rush, noe som øker tilskuddsbehovet. Tilskuddsøkningen i alternativ 1 er omtrent 40 mill. kr høyere enn i alternativ 2, hvor vi ikke tar hensyn til køkostnadene fra biltrafikken. Forskjellen i

tilskuddsbehovet mellom disse alternativene skyldes at bilistene ikke betaler de reelle køkostnadene i rush.

- Om dagens takstsystem gir mulighet til å tilpasse takster og tilbudet til markedsgrunnlaget for reiser i og utenom rushetid (full markedstilpasning). I alternativ 3 har vi forutsatt at takstene og busstørrelsen ikke kan tidsdifferensieres mellom reiser i og utenom rush. Dette gir et samfunnsøkonomisk optimalt kollektivtilbud som krever høyere tilskuddsøkning og gir lavere nytte per tilskuddskrone sammenlignet med alternativ 2, der takster og busstørrelsen kan variere fritt.

Tabell S 3: Samfunnsøkonomisk optimalt kollektivtilbud i Kristiansandsregionen.

Samfunnsøkonomisk optimalisering av kollektivtilbudet			
	Alternativ 1: Gevinster ved overført biltrafikk	Alternativ 2: Intern optimalisering	Alternativ 3 Intern optimalisering
	Full markedstilpasning	Full markedstilpasning	Begrenset markedstilpasning
Takst	-7 %	17 %	-30 %
Passasjerer	34 %	21 %	24 %
Frekvens	66 %	56 %	27 %
Vognbehov	63 %	39 %	11 %
Biltrafikk	-2.4 %	-1.5 %	-1.7 %
Samfunnsøkonomiske effekter (mil. kr/år)			
Endret tilskudd	79	36	57
Gevinst ved overført trafikk	11	-	-
Sum endret nytte	107	56	67
Nytte per økt tilskuddskrone (kr)	1.35	1.55	1.16

Beregningene tar utgangspunkt i dagens bystruktur og det markedsgrunnlag denne gir for kollektivtransporten. Dette kan i prinsippet også påvirkes av offentlige myndigheter over tid. Tilleggsanalyser viser at parkeringsrestriksjoner i sentrum og økte kostnader for bilbruk vil redusere tilskuddsbehovet og kan sette i gang en positiv inntektsspiral og gi flere passasjerer.

Det er viktig å understreke at modellresultatene er følsomme for en rekke faktorer. Resultatene er avhengig av gode anslag for etterspørselseffektene, både av endrede rammebetingelser og for endringer i kollektivtilbud og takster. Det er innenfor dette prosjektet foretatt følsomhetsberegninger av de viktigste forutsetningene i denne modellen.

Disse følsomhetsvurderingene viser at:

- En samfunnsøkonomisk optimalisering av kollektivtilbudet innenfor dagens tilskuddsramme vil innebære en takstfinansiering av et bedre tilbud. I følge våre beregninger kan dette gi ca. 7 prosent flere kollektivreiser.
- Bedre framkommelighet for kollektivtransporten vil innebære at bussene kan utnyttes mer effektivt og gi høyere frekvens i rushet. Det kan gi et bedre kollektivtilbud for dagens tilskuddsramme. Mer effektiv kollektivtransport vil også øke den samfunnsøkonomiske nytten av økte tilskudd.
- Køproblemer og framkommeligheten på vegene vil påvirke den samfunnsøkonomiske gevinsten av økt satsing på kollektivtransport.

Bilistenes har betalingsvilje til å gjennomføre miljø- og kollektivtiltak

Det er signaler fra fylkeskommune om at det vil være vanskelig å skaffe ytterligere finansiering til kollektivtransporten over ordinære budsjetter.

Tidligere undersøkelser viser imidlertid at befolkningen i Kristiansandsregionen har en positiv betalingsvilje for å gjennomføre miljø- og kollektivtiltak (Norheim m flere 2008). I forbindelse med prosjektet ”Rushtidsavgift i Kristiansand?” har Urbanet Analyse gjennomført en markedsundersøkelse om bilistenes betalingsvilje for å gjennomføre miljø- og kollektivtiltak. I undersøkelsen ble respondentene blant annet stilt spørsmål som mer konkret går på prioritering av tiltak ved bruk av bompengemidler:

”Lokalpolitikkerne har vedtatt å øke bompengetakstene i Kristiansand. Omtrent $\frac{3}{4}$ av inntektene skal brukes til å bygge vei, og omtrent $\frac{1}{4}$ skal brukes til å bygge gang-/sykkelveier, kollektivfelt med mer. Det vurderes å øke bomtakstene ytterligere. Disse inntektene skal i så fall øremerkes til forbedringer av busstilbudet og andre miljørettede tiltak. Vi vil at du skal vurdere hva slike eventuelle økte inntekter skal brukes til.”

Resultatene fra undersøkelsen viser at bilistenes betalingsvillighet for å gjennomføre miljø- og kollektivtiltak utgjør i gjennomsnitt 3,6 kr per passering i bomringen. Bilistenes direkte betalingsvilje tilsvarer dermed ca. 42 mil. kr. i økte bompenginntekter per år. I prosjektet ble det også foretatt beregninger som viser at bilistenes tidskostnader i forbindelse med køproblemer i Kristiansand tilsvarer ca. 200 mill. kr årlig.

Tiltak som gis høyest prioritet blant respondentene var:

- Flere kollektivfelt
- Reduserte takster
- Flere bussavganger

Videre viste resultatene fra undersøkelsen en sammenheng mellom prioriteringer av ulike tiltak og hvordan de selv reiser. De som kjørte bil på siste reisen prioriterte generelt tiltakene lavere enn de som reiste på andre måter. Det gjelder spesielt kollektivtiltakene. Det er imidlertid viktig å merke seg at også bilførere prioriterte forbedringer av kollektivtilbudet høyt.



1. Bakgrunn og formål

Kristiansandsregionen er en av 3 byområder som gjennom Belønningsordningen har fått tildelt satsingsmidler til drift av kollektivtransport. Disse midlene er tildelt for en periode fra 2009 til 2012. I dag finansierer belønningsmidlene 27 mill. kr av det kollektivtilbudet som tilbys i Kristiansandsregionen. Et bortfall av disse belønningsmidlene i 2013 vil ikke fylkeskommunen uten videre kunne kompensere for. Det er ambisjoner i regionen om ytterligere markert vekst i andelen kollektivreisende og dette er det per dato heller ingen finansieringsløsning for. Det er derfor behov for alternativ finansiering til drift av kollektivtransporten i Kristiansandsregionen utover de rammevilkårene fylkeskommunen får gjennom overføringer fra staten.

På bakgrunn av dette har Urbanet Analyse på oppdrag fra Vest-Agder fylkeskommune, utarbeidet en rapport som ser på mulighetene for alternative finansieringskilder for drift av kollektivtransporten, finansieringsbehovet fremover og konsekvensene av ulike strategier for finansieringen av driftstiltak. I tillegg har Urbanet Analyse belyst hva som er de samfunnsøkonomiske konsekvensene av alternative tilskuddsrammer for kollektivtransporten, både en situasjon uten belønningsmidler, og hva som er tilskuddsbehovet for et samfunnsøkonomisk optimalt kollektivtilbud i regionen.

Den første delen av rapporten går gjennom de formelle reglene for å finansiere drift av kollektivtransporten gjennom bompenger, og i hvilken grad Kristiansandsregionen kan dekkes innenfor de eksisterende lover og regler. Her har vi både sett på de formelle lover og regler og hvordan de er praktisert andre steder i Norge. Videre har vi sett på det formelle grunnlaget for å kunne innføre køprising i Kristiansandsregionen.

Vi har på grunnlag av denne gjennomgangen foretatt en oppsummering av:

1. Hvilket formelt grunnlag det er i dag for å finansiere drift av kollektivtransporten med dagens bompengordning i Kristiansand?
2. Hvilke krav det stilles til lokale myndigheter i forbindelse med bruk av bompenger til drift av kollektivtrafikk eller innføring av køprising?
3. Hvilke steg Kristiansandsregionen må ta for å ta i bruk bompenginntekter til drift av kollektivtransport eller for å kunne innføre køprising?

I den andre delen av rapporten har vi gjennomført beregninger av hvor mye transportomfanget i Kristiansandregionen vil øke som følge av den kraftige befolkningsveksten som er ventet i årene fremover, og hvor mye dette vil bety i behov for økte offentlige tilskudd til kollektivtransporten i Kristiansandsregionen. Videre har vi sett på de samfunnsøkonomiske konsekvensene av alternative tilskuddsrammer for kollektivtransporten, både i en situasjon uten belønningsmidler, med et kollektivtilbud uten tilskudd, og hva som er tilskuddsbehovet for et samfunnsøkonomisk optimalt kollektivtilbud i regionen.

2. Det formelle grunnlaget for bruk av bompenger til drift av kollektivtransport

Den formelle bestemmelsen for å kunne bruke bompenger til driftstiltak for kollektivtransport finnes i vegloven § 27 første ledd som lyder:

”Med samtykke fra Stortinget kan departementet fastsette at det skal krevjast bompengar på offentlig veg, fastsette storleiken på avgiftene, og sette vilkår om bestemt bruk av avgiftsmidlane. Bompengane kan nyttast til alle tiltak som denne lova gir heimel for. Dessutan kan dei nyttast til investeringar i faste anlegg og installasjonar for kollektivtrafikk på jernbane, inkludert sporveg og tunnelbane. Som del av ein plan om eit heilskapleg og samordna transportsystem i eit byområde, kan bompengar nyttast til tiltak for drift av kollektivtrafikk”.

2.1 Kriterier og vilkår i Otp.prp.nr.15 (2007-2008)

Otp.prp.nr.15 (2007-2008) Om lov om endring i veglov 21. juni 1963 nr. 23 danner grunnlaget for den nye bestemmelsen av vegloven § 27 om bruk av bompenger til drift av kollektivtransport og inneholder følgende vilkår og kriterier:

- Det kreves lokalpolitisk initiativ og vedtak om bruk av bompenger til drift av kollektivtransport.
- Inntektene fra en bompengepakke kan brukes til driftstiltak for all rutegående transport i et byområdet, inkludert jernbane. Dette omfatter investeringer i og vedlikehold av kollektivmaterieil, vedlikehold av anlegg og installasjoner for kollektivtransport og tilskudd til kollektivtransport.
- Bruk av bompenger til drift av kollektivtransport er mest aktuelt for de største byområdene, men dette virkemiddelet er også aktuelt i andre byområder dersom vilkårene ellers er oppfylt.
- Det kreves klart definerte mål for hva en bompengepakke skal oppnå i det berørte området og en dokumentert sammenheng mellom de trafikk- og miljøutfordringene som skal løses og de tiltakene pakken foreslår. Etablering av bompengepakke må skje på grunnlag av planer som ser transport og arealbruk i sammenheng.
- Satsingen på kollektivtransport skal være en del av den helhetlige fremstillingen av bompengepakken. Bompenger til driftstiltak for kollektivtransport skal brukes på en slik måte at de etter avgrenset innsatsperiode har bidratt til at mål som er definert i bompengepakken er blitt nådd.
- Det kreves en strategi for hvordan driftsoppgavene skal håndteres etter at bompengefinansieringen avsluttes og også ved eventuell svikt i bompengeinntektene.
- Det understrekkes at bruk av bompenger til driftstiltak for kollektivtransport skal være et supplement til ordinære offentlige tilskudd. Bruken av bompenger skal ikke føre til tilsvarende reduksjon av den offentlige innsatsen.
- Bruk av inntekter fra bompengepakken skal sees i sammenheng med de transportoppgavene som skal løses i det berørte området. Det skal iverksettes tiltak og realiseres prosjekter som er mest fornuftige ut i fra et samfunnsøkonomisk perspektiv.

3. Køprising

I Nasjonal transportplan 2010-2019 fremgår det klart at regjeringen er opptatt av å gi lokale myndigheter flere virkemidler i sitt arbeid for å utvikle mer miljøvennlige og mer effektive transportsystemer. Regjeringen ønsker samtidig å føre en transportpolitikk som oppfordrer kommuner og fylkeskommuner til å ta i bruk virkemidler som begrenser personbilbruk og oppfordrer til bruk av mer miljøvennlige transportmidler. En av forskriftene regjeringen arbeider med er innføring av køprising i områder hvor reelle miljø- og køproblemer kan dokumenteres.

3.1 Tidsdifferensierte bompengetakster i Trondheimsområdet

Allerede i dag er det anledning til å innføre tidsdifferensierte bompengetakster ved prosjekter der høy trafikk i rushtiden er hovedårsaken til behovet for utbygging. Innføring av tidsdifferensierte takster skal godkjennes av Vegdirektoratet (Statens vegvesen, 1997). Denne ordningen ble innført i Trondheim i forbindelse med Miljøpakke trinn 1 og gir en vis trafikkregulering i området.

Til forskjell fra bompenger skal ikke Stortinget i tilfelle med køprising ta en avgjørende stilling til hva som skal være det endelige nivået på takstene til en hver tid. Ved køprising bør takstene ideelt sett gjenspeile de eksterne kostnadene bilistene påfører samfunnet i form av miljø- og fremkommelighetsproblemer. Dette forutsetter imidlertid at takstsystemet gir mulighet for å regulere både økte og lavere satser etter det de eksterne kostnadene til enhver tid skulle tilsi (Vegdirektoratet, 2010). Innføring av køprising i Kristiansandregionen vil med andre ord gi større fleksibilitet i fastsettelsen av takster enn i tilfelle med tidsdifferensierte bompengesatser. Dette vil gi en mer effektiv trafikkregulering og økt fremkommelighet i rushtiden. Innføring av køprising vil samtidig gi mulighet til å håndtere akutte miljø- og fremkommelighetsproblemer i området.

3.2 Vegdirektoratets utkast til forskrift om køprising¹

Køprising skal ikke oppnå en fastsatt inntjening innenfor en bestemt tidsperiode slik det er tilfelle med bompenger. Køprising er først og fremst et effektivt virkemiddel for å redusere lokale miljø- og fremkommelighetsproblemer og ikke et instrument for å skaffe finansiering. Tidligere utredninger, gjort av Urbanet Analyse, viser at en rushtidsavgift i Kristiansandsregionen, vil gi mulighet til å nå målene om redusert biltrafikkvekst og flere kollektivreiser. Det er imidlertid to viktige forutsetninger for at det er hensiktsmessig å innføre en slik avgift:

- Den må være tilstrekkelig høy til at køene i rushtiden blir redusert, slik at trafikantene som er nødt til å kjøre bil i rushtiden får en merkbar reisetidsgevinst.
- Inntektene fra avgiften må sikre at trafikantene får konkurransedyktige alternativer til bilen i rushtiden, slik at de som ikke må kjøre bil i rushtiden har en reell mulighet til å reise kollektivt eller gå/sykle.

¹ Kilde: <http://www.vegvesen.no/attachment/163668/binary/311637>

Det er i dag ikke mulig å innføre kjøprising. Vegdirektoratet har imidlertid utarbeidet et utkast til forskrift til vegtrafikklov 18. juni 1965 nr. 4 § 7a om kjøprising. Utkastet er sendt på høring med frist den 30. september.

Utkastet inneholder følgende hovedpunkter:

- Ordningen skal ha et mer presist navn, nemlig kjøprising og ikke kjøprising.
- Formålet med kjøprising skal være trafikkregulering og skal kunne innføres i områder med reelle kø- og miljøproblemer. Det skal dokumenteres reelle kø- og miljøproblemer og en forventet virkning av tiltaket
- Nettoinntektene fra kjøprising skal fordeles mellom staten og kommunesektorene og brukes til transportformål i det berørte området. Tiltak som reduserer behovet for bilbruk og styrker kollektivtransport skal prioriteres. Den endelige fordelingen av nettoinntektene skal imidlertid fastsettes av Stortinget.
- Takstenes størrelse skal i størst mulig grad reflektere de eksterne kostnadene knyttet til trafikken i området. Det legges derfor opp til at takstene skal differensieres over døgnet med høyere takster i rushtiden og lavere takster innenfor de tidspunktene der trafikken er lavere. Videre kan takstsystemet deles opp i soner som gir mulighet til å belaste brukerne etter hvor langt inn mot sentrum de kjører. Det er også naturlig at takstene kan være ulike innenfor ulike deler av året og kan justeres midlertidig ved for eksempel akutt luftforurensning.
- Det kreves en lokalpolitisk oppslutning fra de berørte kommunene og fylkeskommunene. Som grunnlag for innføring av kjøprising skal det foreligge en helhetlig lokalpolitisk vedtatt plan hvor areal og transportsystemet sees i sammenheng
- Det bør i størst mulig grad foreligge gode kollektivtransportløsninger før kjøprising settes i drift
- Bompengeringene rundt de store byene må avvikles eller reforhandles før kjøprising kan tas i bruk
- Ordningen skiller seg klart fra bompengeordningen ved at det ikke forventes en bestemt inntjening innenfor en bestemt tidsperiode.
- Ordningen skal ikke utvikle seg til å være en skatteform.

Som vi var inne på tidligere er kjøprising først og fremst et virkemiddel for å forbedre fremkommelighet i områder med lokale miljø- og kjøproblemer. Inntektene fra kjøprising kan imidlertid brukes på driften av kollektivtransport.

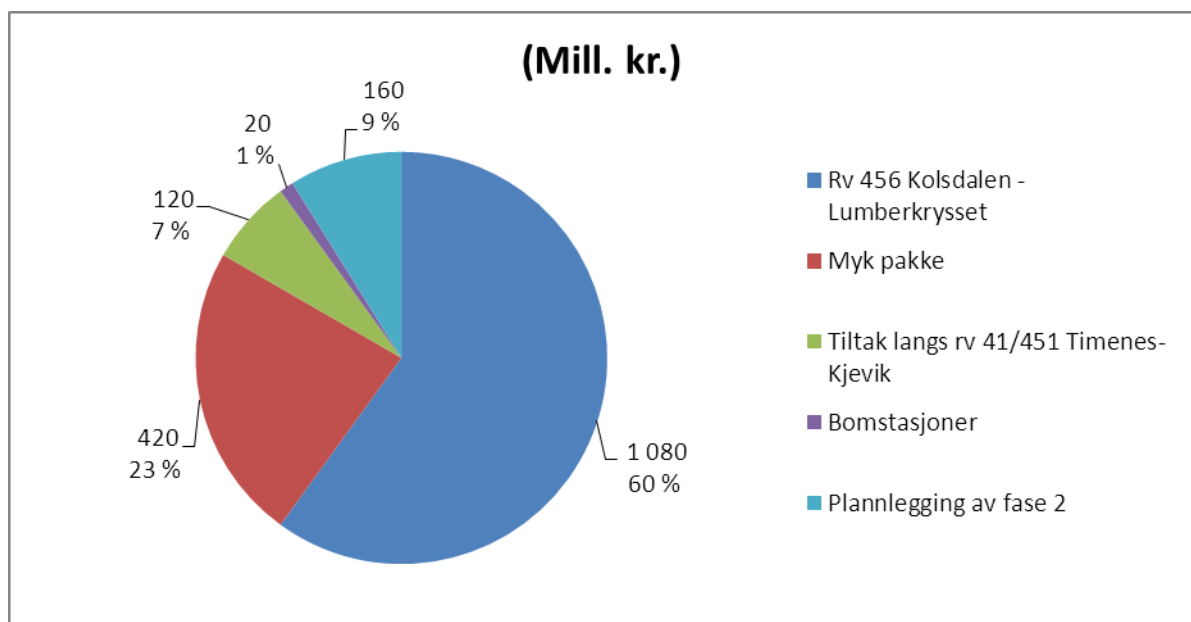
4. Samferdselspakke for Kristiansandsregionen²

Kristiansandsregionen omfattes allerede av bompengereordningen gjennom Samferdselspakke (SP). Samferdselspakke er et samarbeidsprosjekt mellom kommunen Kristiansand, Lillesand, Birkenes, Vennesla, Søgne og Songdalen, Aust-Agder fylkeskommune og Vest-Agder fylkeskommune. Bompengepakken er delt i to faser og fase 1 er allerede behandlet og vedtatt i Stortinget. Formålet med pakken er å utvikle et godt og tjenelig vegnett for alle trafikantgrupper i Kristiansandsregionen.

4.1 Aktuelle prosjekter og tiltak innenfor Samferdselspakke fase 1

Finansieringen gjennom Samferdselspakken omfatter i dag utelukkende investeringstiltak og er i stor grad knyttet til vegbygging i Kristiansandsregionen. Innkreving av bompenger i fase 1 er beregnet til å være om lag 7 år, med mulighet til forlengelse.

Midlene i Myk pakke går til gang- og sykkelveier, kollektivtrafikktiltak, miljøtiltak, trafiksikkerhetstiltak og mindre utbedringer. Det er lagt opp til at midlene til kollektivtransporttiltak blir brukt til kollektivgater, tiltak for å bedre fremkommeligheten for buss, opprustning av holdeplasser og bil- og sykkelparkering langs kollektivakser.



Figur 4.1: Aktuelle prosjekt og tiltak innenfor Samferdselspakke fase 1. Kilde: St.prp.nr.98 (2008-2009)

Vest-Agder fylkeskommune ønsker imidlertid å se på mulighetene for bruksendring av Samferdselspakke fase 1 og fase 2. Det vil si fra å bruke bompengeneinntektene utelukkende på investeringstiltak til også å omfatte driftstiltak for kollektivtransport. En bruksendring av Samferdselspakken krever reforhandling av pakken i Stortinget.

² Kilder: Samferdselspakken for Kristiansand (<http://www.vegvesen.no/Vegprosjekter/SamPakkeKr>) og St.prp.nr.98 (2008-2009). Om utbygging og finansiering av Samferdselspakke for Kristiansandsregionen fase 1 (<http://www.regjeringen.no/nr/dep/sd/dokument/proposisjonar-og-meldingar/Stortingsproposisjonar/2008-2009/stprp-nr-98-2008-2009-.html?id=574077>)

4.2 En reforhandling av Samferdselspakken krever følgende fra lokale myndigheter:³

- Lokalpolitisk initiativ og oppslutning om bruk av bompenger til drift av kollektivtransport. Det vil si et vedtak i Kristiansand kommune og Vest-Agder fylkeskommune, og helst også vedtak i nabokommunene.
- Lokale myndigheter må i samarbeid med Statens vegvesen region sør, som har det faglige ansvaret for bompengesøknaden, utarbeide en helhetlig transportplan for Kristiansandsregionen med klart definerte mål for hva bompengepakken skal oppnå i Kristiansandsregionen
- Den helhetlige transportplanen for regionen skal gjennomføres som konseptvalgutredningen (KVU) med tilhørende ekstern kvalitetssikring (KS1).
- Etter at den helhetlige transportplanen er blitt utarbeidet på lokalt nivå, sendes saken videre til Vegdirektoratet og Samferdselsdepartementet som legger bompengesøknaden frem for Stortinget.
- Bruk av bompenger til driftstiltak for kollektivtransport skal være et supplement til ordinære offentlige tilskudd (Ot.prp.nr.15 (2007-2008)). I praksis vil dette innebære at Vest-Agder fylkeskommune må forplikter seg til å opprettholde overføringer til kollektivtransporten på samme nivå som før bompengeinntektene ble tatt i bruk.

4.3 KVU for Kristiansandregionen⁴

Statens vegvesen har det faglige ansvaret for konseptvalgutredningen (KVU) for Kristiansandsregionen. KVU for Kristiansandsregionen blir videre sikret av ekstern aktør (KS1).

KVU for Kristiansandsregionen skal gi en bred og faglig vurdering av alle interesser knyttet til areal- og transportsystemer i regionen. Videre skal KVU komme med en anbefaling for en helhetlig utvikling av transportsystemer i regionen. Sentralt i dette arbeidet står en avklaring mellom restriktive tiltak for biltrafikken, satsing på kollektivtransport, gange og sykkel, stimulerende tiltak, videre utbygging av hovedvegssystemet og forhold knyttet til arealbruk i regionen. Blant aktuelle virkemidler for å begrense biltrafikk som blir vurdert i KVU er rushtidsavgift og/eller andre betalingssystemer som eventuelt kan være mer effektive enn rushtidsavgift.

Det er rimelig å tenke at arbeidet med utforming av en helhetlig transportplan i regionen og bompengesøknad til Stortinget vil sees i sammenheng eller i lys av KVU for Kristiansandsregionen. I mandatet for KVU ligger det samtidig et klart ønske om at lokale myndigheter bør avvente en avklart KS1 før det fattes vedtak i forbindelse med planlegging etter plan- og bygningsloven, eller andre vedtak med vesentlig betydning for pakken. Dette vil med andre ord også gjelde vedtak om bruk av bompenger til drift av kollektivtransport. Videre fremgår det i mandatet at dersom lokale myndigheter likevel skulle velge å videreføre planleggingen lokalt uten at det foreligger avklart KS1, vil det være en risiko for at regjeringens beslutning med tanke på KS1 vil kunne avvike fra det grunnlaget som den lokale planprosessen er basert på. Arbeidet med KVU avsluttes etter planen i januar 2011.

³ Kilde: Samferdselsdepartementet og Statens vegvesen region sør

⁴ Kilde: KVU Samferdselspakke for Kristiansandregionen
(<http://www.vegvesen.no/attachment/123709/binary/234404>)

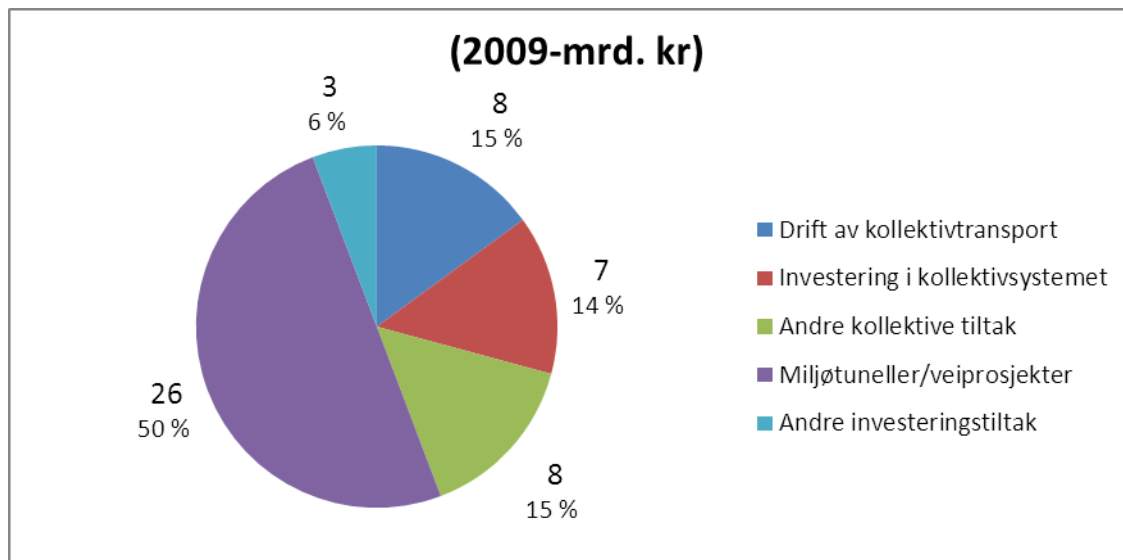
5. Erfaringer fra Oslo og Akershus og Trondheimsområdet

Det kan være nyttig for Kristiansandsregionen å se hvordan regelverk blir praktisert i ulike deler av landet. Når det gjelder bruk av bompenger til drift av kollektivtransport har Oslo-regionen kommet lengst i denne prosessen. I denne forbindelsen har vi sett nærmere på Oslopakke 3. Det er av interesse å se hvor stor andel av bompengeneinntektene som blir brukt til drift av kollektivtransport og hvilke type driftstiltak som blir finansiert med bompenger i Oslo og Akershus.

Trondheim har i forbindelsen med Miljøpakken innført tidsdifferensierte bomtakster. Erfaringene fra Trondheimsområdet er viktige for Kristiansandsregionen i valget av mulige virkemidler for å begrense biltrafikken. Samtidig jobbes det også i Trondheim for å ta i bruk bompengeneinntektene til drift av kollektivtransport. Avklaringen på hvilke driftstiltak som kan finansieres av bompenger kommer i behandlingen av Miljøpakke trinn 2.

5.1 Bruk av bompenger til driftstiltak i Oslo-regionen⁵

Oslopakke 3⁶ er en finansieringsplan for vegutbygging, samt utbygging og drift av kollektivtransport i Oslo og Akershus. Totalkostnaden for Oslopakke 3 er beregnet til å være 58 mrd. kr. Av dette utgjør bompenger 45 mrd. kr., resten av kostnadene er fordelt mellom riksvegbevilgningene og en avgift på 75 øre per kollektivreise. Oslopakke 3 har en innkrevingsperiode på 20 år (2008-2027).



Figur 5.1: Beskrivelse av tiltaksporteføljen for Oslo og Akershus. Kilde: SVV

En viktig forutsetning for Oslopakke 3 er at inntektene fra bompengepakken skal brukes til drift av kollektivtransport. Det er enighet om at bruk av driftsmidler skal styres gjennom lokalpolitiske vedtak innenfor de rammene Stortinget har gitt. Ved behandling av Oslopakke 3 trinn 1 ble det forutsatt at minimum 25 prosent av årlige bompengeneinntekter skal brukes til driftstiltak for kollektivtransport. Inntektene fra Oslopakke 3 kommer i tillegg til statens og fylkeskommunenes ordinære kjøp.

⁵ Kilde: St.meld.nr.17(2008-2009). Om Oslopakke 3 trinn2.

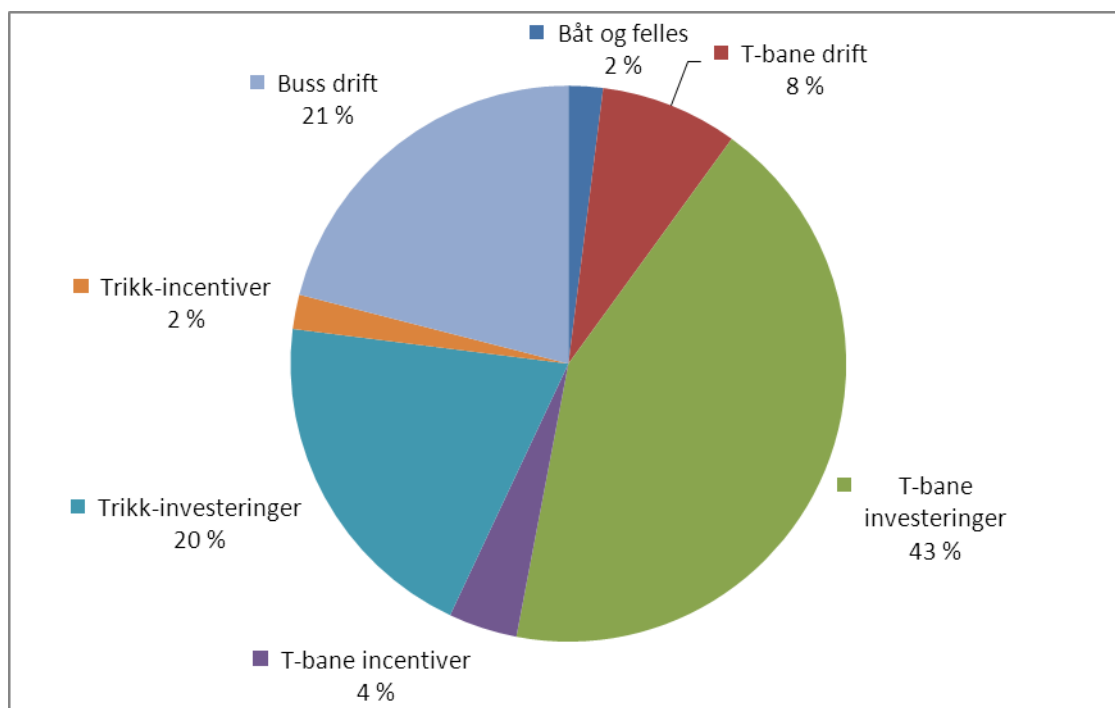
(<http://www.regjeringen.no/pages/2162725/PDFS/STM200820090017000DDDPDFS.pdf>)

⁶ Kilde: <http://www.vegvesen.no/Vegprosjekter/oslopakke3>

5.1.1 Ruter har det koordinerende ansvaret for driftsmidler⁷

Inntektene fra Oslopakke 3 til drift av kollektivtrafikk overføres hvert år til Ruter As. Ruter As er et felles administrasjonsselskap for kollektivtrafikken i Oslo og Akershus og har det koordinerende ansvaret for disponering av disse midlene i perioden 2008-2027. I følge Ruter vil det sannsynligvis være fornuftig at noe av driftsmidlene brukes til reinvesteringer i starten av programperioden, for å sikre tilfredsstillende nivå på infrastrukturen, mot at det kjøres et styrket tilbud mot slutten av perioden. Inntekter fra Oslopakke 3 utgjør ca. 10 % av de totale inntektene for Ruter. Til sammenligning utgjorde midlene fra Belønningsordningen 3 % av de totale inntektene. I perioden 2010-13 er Ruter sikret 603 mil. kr årlig til forbedret drift, småinvesteringer og reinvesteringer. Oslopakke 3-midler til drift og investeringer var på 540 mill. kr i 2009.

Fordeling av Oslopakke 3-midler er illustrert i figur 5.2.



Figur 5.2: Inntektene fra Oslopakke 3 i mil. kr fordelt på transportmiddel og mellom drift og investeringer. Kilde: Ruter K2010

Den største delen av midlene går til reinvesteringer. Dette er i tråd med Ruters ønske om å bruke mer av midlene til oppgradering av infrastruktur i starten av programperioden mot at det brukes mer på rene driftsoppgaver i slutten av perioden.

5.2 Miljøpakken i Trondheimsområdet⁸

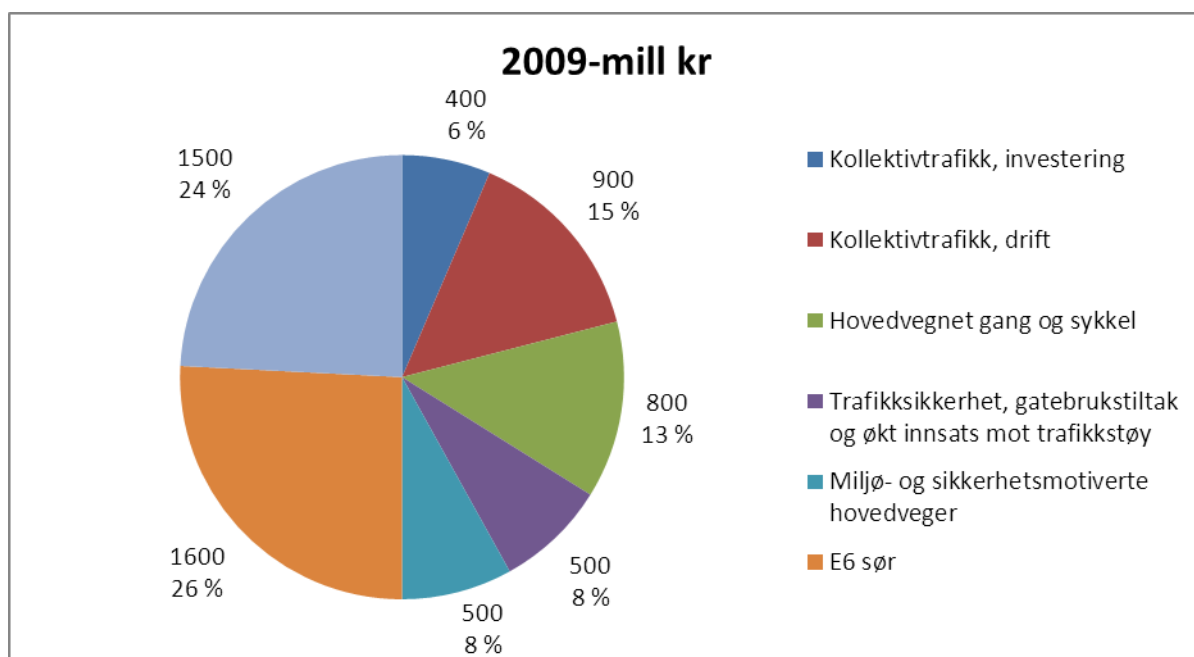
Miljøpakken har en innkrevingsperiode på 15 år. Den økonomiske rammen for Miljøpakken trinn 1 er omtrent på ca.4,8 mrd. kr. Beregningene som ligger til grunn for

⁷ Kilde: Ruter K2010 (http://www.ruter.no/Global/PDF_filer/rapporter/Strategiplaner/K2010web.pdf)

⁸ Kilde: St.prp.nr.85 (2008-2009) Om delvis bompengefinansiering av trinn 1 av miljøpakke for transport i Trondheim. (<http://www.regjeringen.no/pages/2199931/PDFS/STP200820090085000DDDPDFS.pdf>)

miljøpakken forutsetter en gjennomsnittlig inntekt per passering på 6,67 kr. Det understrekkes at omfanget av utbyggingen i Miljøpakken vil bli tilpasset den økonomiske rammen.

Lokale myndigheter i Trondheim ønsker at en del av bompengeinntektene i Miljøpakken skal brukes til drift av kollektivtransporten. I forbindelse med behandlingen av Miljøpakken trinn 1 var Samferdselsdepartementet positiv til dette lokale initiativet. Stortinget har imidlertid stilt flere dokumentasjonskrav før bompengeinntektene kunne brukes til drift av kollektivtransport. Det kreves blant annet dokumentasjon på at tiltakene skal bidra til å nå målene i pakken og at bompengene ikke skal erstatte fylkeskommunenes egen innsats.



Figur 5.3: Innhold i Miljøpakken i Trondheim. Kilde: Fylkesrådmannens innstilling.

Figur 5.3 illustrer omtrentlige rammer for investeringer i Miljøpakken. Det finnes klare lokalpolitiske vedtak på at 20 prosent av de totale inntektene i Miljøpakken skal gå til kollektivtransport, dvs. ca. 1,4-1,5 mrd. kr. Av dette kan det være aktuelt å bruke 900 mill. kr. i hele perioden eller 60 mill. kr per år til drift av kollektivtransport i Trondheimsområdet. Disse midlene skal gå til utvikling av kollektivtilbudet i regionen og til mer miljøvennlig materiell.

Avklaring på hvilke driftstiltak som kan finansieres av bompenger vil komme i behandlingen av Miljøpakken trinn 2 som ventes i 2011.

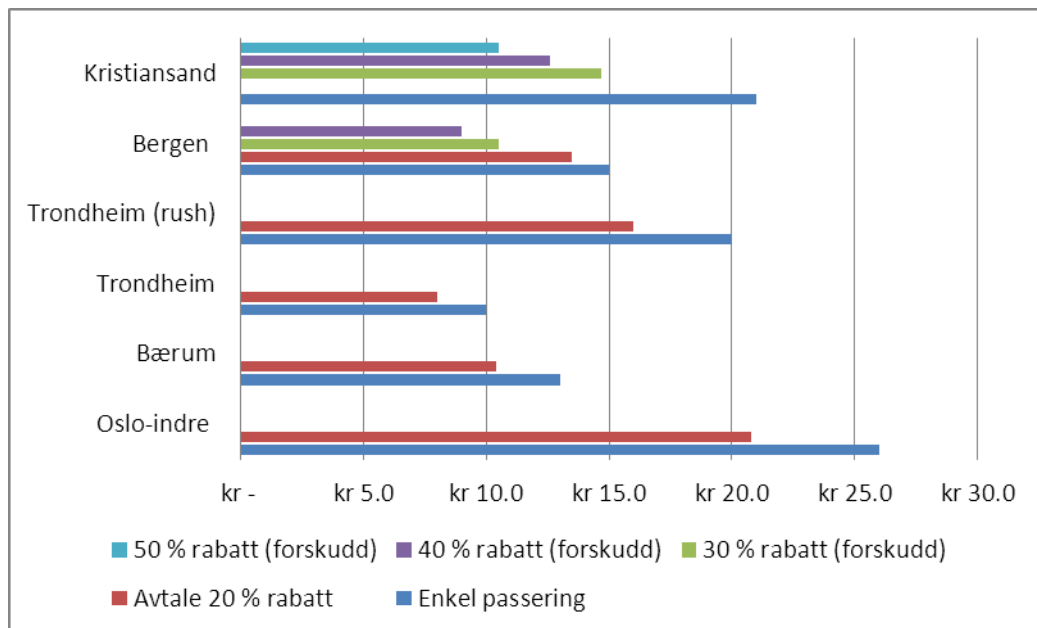
6. Oversikt over bompengeordninger

Vi har laget en oversikt over en del kjennetegn ved de ulike bompengeordningene i norske byområder. Formålet er å beskrive en del egenskaper ved ordningene når det gjelder takstnivå og hvor mange som belastes med avgift.

6.1 Bompengetakster og bilistenes kostnader (kjøretøy < 3500 kg)

Oversikten i figur 6.1 over bompengetakster viser at det ikke er mulig å få mer enn 20 prosent rabatt per passering i Osloområdet og Trondheim. Trondheim har i forbindelse med Miljøpakken innført tidsdifferensierte takster med toveisinnkreving. For bilistene i Trondheim med Autopass avtale koster det 16 kr å passere bommen på hverdager mellom kl. 07-09 og 15-17. Utenom rushtider og i helgene koster det 8 kr per passering. I Oslo koster det 20,8 kr per passering med avtale.

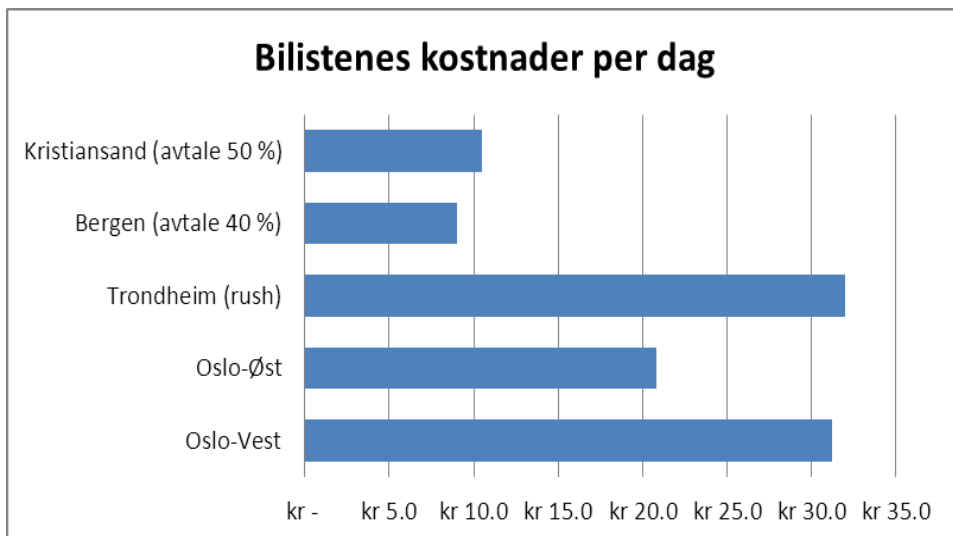
I Kristiansand har bilistene mulighet til å tegne forskuddsavtale som gir 50 % rabatt per passering. Dette gir en takst per passering på 10,5 kr.



Figur 6.1: Oversikt over bompengetakster i noen utvalgte byer i Norge. Takst på E6 i Kroppanbrua i Trondheim er 5 kr uavhengig av tidspunktet for passering. Kilde: www.autopass.no

Oversikten i figur 6.2 viser at kostnad per dag for en bilist som reiser i rushet i Kristiansand ligger under halvparten av kostnadene for bilistene i Oslo-Øst og en tredjedel av kostnadene for bilistene i Trondheim og i Oslo-Vest. I disse beregningene har vi forutsatt at bilisten kjører til og fra byen og passerer bommen to ganger i løpet av dagen.

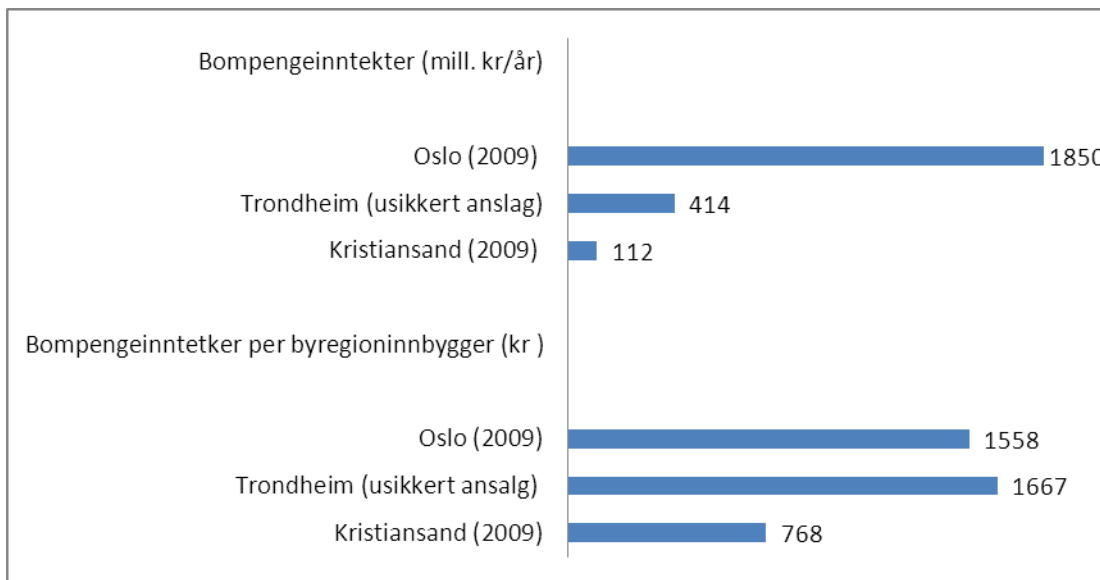
Dette eksemplet illustrerer at bilistene i Oslo og Trondheim betaler mye mer i bompenger sammenlignet med bilistene i Kristiansand. Dette skyldes for det første at takstene i Oslo er høyere og at det ikke er mulig å få mer en 20 prosent rabatt per passering. For det andre har Trondheim innført bomstasjoner med toveisinnkreving med høyere takster i rush.



Figur 6.2: Enkel beregning på hvor mye det koster å passere bommen per dag for en bilist som benytter seg av det billigste alternativet og som kjører i rush til og fra byen. Tall for 2010. Kilde: www.autopass.no

6.2 Bompengainntekter kan kompensere for bortfallet av belønningsmidler

I 2009 var bompengainntektene i Kristiansand på ca. 112 mil. kr. Når vi justerer for innbyggertall i regionen ser vi at bompengainntektene per regioninnbygger i Kristiansand lå under halvparten av inntektene i Oslo. Dette skyldes først og fremst at Kristiansand hadde lave bompengesatser i 2009 enn Oslo.



Figur 6.3: Årlige bompengainntekter totalt og per byregioninnbygger.

Med høyere bompengesatser fra 1. juli 2010 er det rimelig å anta at bompengainntektene vil øke betydelig i årene fremover, selv om antall passeringer blir redusert noe på grunn av de nye satsene. Hvis vi forutsetter at det er 53 000 som passerer bomstasjonen per døgn (5 prosent nedgang sammenlignet med 2009), og at inntekten per passering er på 10,5 kr gir dette ca. 200 mil. kr i årlige bompengainntekter.

Hvis 25 prosent av årlige bompengerinntekter brukes til drift av kollektivtransporten, dvs. den samme andelen som brukes i Osloregionen, vil dette bety en økning i årlige offentlige tilskudd til kollektivtransporten på ca. 50 mill. kr i Kristiansandsregionen.

En tilsvarende beregning viser at en andel på ca. 15 prosent av årlige bompengerinntekter i Kristiansand vil være nok for kompensere for bortfall av belønningsmidlene som går til drift av kollektivtrafikken i dag. Med en uendret finansieringsramme av dagens Samferdselspakke vil imidlertid bruk av bompenger til drift av kollektivtransport kunne gå på bekostning av andre samferdselsprosjekter som omfattes av bompengepakken. Det betyr at knapphet på finansiering vil bli forskjøvet til andre samferdselsprosjekter.

7. Mulige finansieringsalternativer

Vi har i dette kapitlet presentert to mulige alternativer for finansiering av driftstiltak for kollektivtransport i Kristiansandsregionen og laget en kort oppsummering av hvilke vilkår og kriterier som må være tilfredsstillende for å kunne ta i bruk bompenger til drift av kollektivtransport eller innføre kjøprising.

7.1 Alternativ 1: Bruk av bompengeinntektene til drift av kollektivtrafikk

Det første og mest nærliggende alternativet vil være å reforhandle dagens bompengeordning slik at den i større grad også dekker drift av kollektivtransporten. Dette forutsetter lokal enighet og må samordnes med et pågående planarbeid i regionen. *Det understrekkes at bruk av bompenger til driftstiltak for kollektivtransport skal være et supplement til ordinære offentlige tilskudd.* Bruken av bompenger skal ikke føre til tilsvarende reduksjon i ordinære offentlige tilskudd.

Hvis en velger denne strategien vil de neste stegene i prosessen være å:

- Skaffe en oversikt over hvilke driftstiltak som ønskes finansiert med bompenger
- Dokumentere samfunnsøkonomisk nytte og kostnad av disse tiltakene
- Utarbeide en strategi for håndtering av driftsoppgavene etter avslutning av bompengefinansieringen

Det er videre viktig å understreke at bruk av bompenger til drift av kollektivtransporten ikke er en permanent løsning, og de byene som har valgt å finansiere en stor del av kollektivtransporten via bompenger har også svært langsiktige bompengeavtaler.

7.2 Alternativ 2: Innføre kjøprising for å redusere biltrafikken og finansiere drift av kollektivtransporten

En alternativ og mer permanent strategi er å finansiere drift av kollektivtransporten med inntekter fra kjøprising. Denne strategien kan gi en permanent finansiering, men det forutsetter at det er reelle kjøproblemer i byregionen som denne avgiften skal bidra til å redusere. Hvis Kristiansandsregionen velger denne strategien vil de neste stegene i prosessen være å:

- Dokumentere samfunnsøkonomiske kostnader forbundet med kjøproblemer i Kristiansandsregionen
- Utarbeide et optimalt takstsystem som i størst mulig grad reflekterer disse kostnadene og også tar hensyn til akutte situasjoner

Det er viktig å understreke at kjøprising først og fremst er et virkemiddel for trafikkregulering i et område med fremkommelighets- og miljøproblemer, mens bompengeordningen er et instrument for å skaffe finansiering.

7.3 Felles kriterier for å kunne ta i bruk bompenger eller innføre kjøprising

- Bruk av bompenger til drift av kollektivtransport eller innføring av kjøprising vil bety reforhandling av dagens Samferdselspakke i Stortinget.

- Det understrekkes at initiativet til bruk av bompengerinntekter til drift av kollektivtransport eller innføring av kjøprising må komme fra lokale myndigheter. Det kreves lokalpolitisk oppslutning og vedtak.
- Videre kreves det utarbeidelse av en helhetlig transportplan i regionen som KVV for Kristiansandsregionen hvor effektene av kjøprising eller bruk av bompenger til driftstiltak for kollektivtransport skal dokumenteres.
- Kjøprising er først og fremst et virkemiddel for trafikkregulering i et område med fremkommelighets- og miljøproblemer. Bompengereordningen er derimot et instrument for å skaffe finansiering.
- Det finnes en klar hjemmel for bruk av bompenger til drift av kollektivtransport i vegloven § 27. Inntektene fra Oslopakke 3 har allerede blitt brukt til å finansiere driftstiltak i Oslo og Akershus. Dagens regelverk gir også mulighet for å innføre tidsdifferensierte bompengetakster. Regelverket for kjøprising er ikke på plass ennå.

8. Fremtidige finansieringsbehov

Vest-Agder fylkeskommune jobber for å finne alternativ finansiering til drift av kollektivtrafikk i regionen. Bortfall i belønningsmidler betyr at allerede i 2013 vil manglende finansiering være på 27 mill. kr per år. Samtidig vil den forventede befolkningsveksten føre til at tilskuddsbehovet til kollektivtrafikken vil øke betydelig i årene fremover på grunn av økt reiseomfang i regionen. Den forventede økningen i tilskuddsbehovet som følge av befolkningsveksten kommer i tillegg til manglende finansiering på 27 mill. kr som følge av bortfallet av belønningsmidler.

Befolkningsveksten i seg selv betyr at det blir betydelig økning i antall kollektivreiser i regionen. En enkel beregning viser at med den samme transportmiddelfordelingen som i dag, og den samme reiseaktiviteten per innbygger, vil det årlige tilskuddsbehovet til kollektivtransporten i Kristiansandsregionen øke med ytterligere 27 mill. kr fra 2010 til 2030.

Lokale myndigheter i Kristiansandsregionen har sterke ambisjoner om å redusere veksten i biltrafikken og øke andelen kollektivreisende i regionen. Dersom kollektivtransporten sammen med sykkel- og gange skal ta hele veksten i den forventede økningen i biltrafikken, vil det årlige tilskuddsbehovet til kollektivtransporten øke med ca. 70 mill. kr fra 2010 til 2030.

I dette avsnittet har vi sett nærmere på:

- Hvordan vil den forventede befolkningsveksten påvirke reiseomfanget i Kristiansandsregionen?
- Hvor mye må antall kollektivreiser sammen med gange- og sykkel øke i årene fremover for dempe veksten i biltrafikken i Kristiansandsregionen.
- Hvor mye må offentlige tilskudd til kollektivtransporten i Kristiansandsregionen øke for å dekke finansieringsbehovet til kollektivtransporten som følge av økningen i transportomfanget?

Prognosene i dette avsnittet tar utgangspunkt i SSBs befolkningsframskrivingen for Kristiansandsregionen og den nasjonale reisevaneundersøkelsen (RVU 2009). For å beregne endringer i offentlige tilskudd forutsetter vi at hver ny kollektivreisende koster det offentlige 14 kr i tilskudd⁹.

8.1 Befolkningsvekst vil bety en betydelig økning i transportomfanget

I beregningene for reiseomfanget frem mot 2030 bruker vi SSBs hovedalternativ (MMMM) for befolkningsframskrivning, som er det mest vanlige å bruke. Framskrivningen viser at det forventes en befolkningsvekst på 28 prosent i de ni største byområdene i Norge, noe som betyr at innbyggertallet totalt vil øke med ca. 680 000 fra 2010 til 2030 (se tabell 8.1)

⁹ Ifølge Statens vegvesens rapport "Bussmetrovisjonen blir virkelighet" koster hver ny kollektivreisende det offentlige ca. 14 kr i tilskudd.

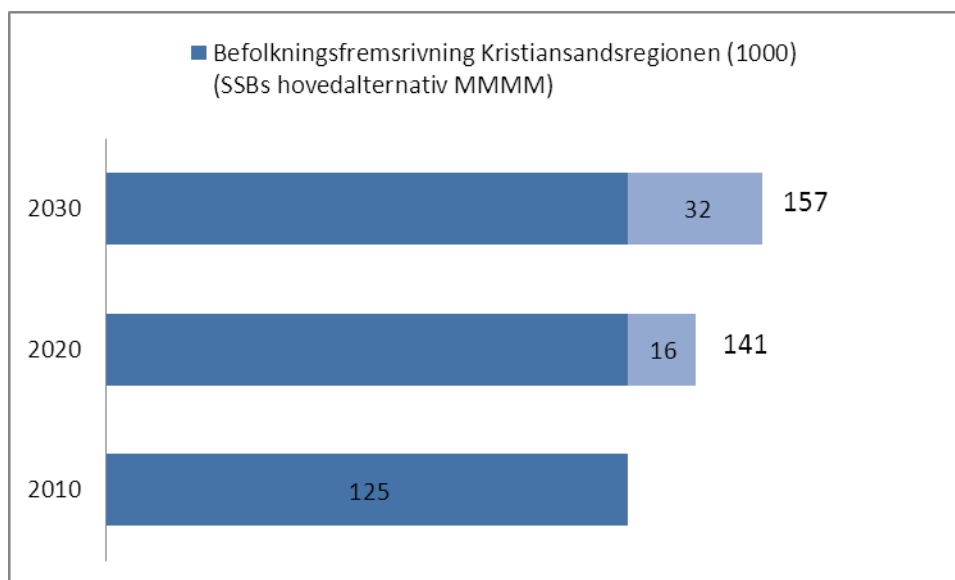
Tabell 8.1. Befolkning 2010 og forventet vekst, med SSB hovedalternativ for befolkningsframskriving (MMMM). 1000. Følgende kommuner er inkludert i Kristiansandsregionen: Kristiansand, Søgne, Songdalen, Vennesla, Birkenes og Lillesand. Kilde: Ruud m. fl. 2011.

	Befolkning 2010 (1000)	Befolkning 2030 (1000)	Forventet vekst til 2030 (1000)	2010-2030 endring prosent
Oslo-regionen	1123	1458	335	30 %
Bergens-området	334	422	88	26 %
Trondheims-området	232	297	65	28 %
Grenland	86	97	10	12 %
Kristiansandsregionen	125	157	32	26 %
Nedre Glomma	126	150	24	19 %
Drammensregionen	125	162	37	28 %
Nord-Jæren	221	294	73	33 %
Tromsø	67	81	13	20 %
Sum	2441	3118	677	28 %

Tabellen viser også at Kristiansandsregionen er blant de seks regionene i Norge med høyest befolkningsvekst. Befolkningsveksten i Kristiansandsregionen vil være på ca. 26 prosent frem mot 2030.

Befolkningsframskriving (MMMM) for Kristiansandsregionen innebærer at (se figur 8.1):

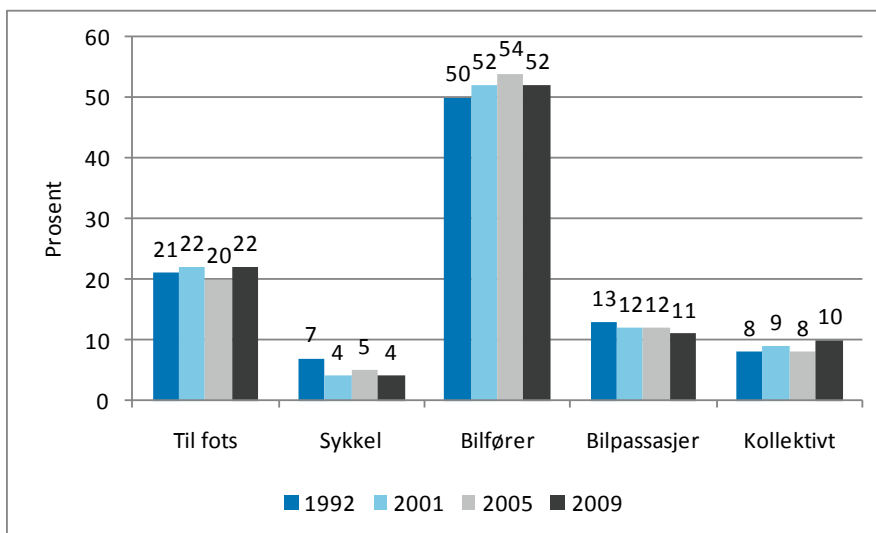
- I 2020 vil samlet folkemengde i regionen være på ca. 141 000, dvs. 16 000 flere innbyggere i forhold til 2010.
- I 2030 vil samlet folkemengde i regionen være på ca. 157 000, dvs. 32 000 flere innbyggere i forhold til 2010.



Figur 8.1. Befolkningsframskriving for Kristiansandsregionen, SSBs hovedalternativ (MMMM). Inkluderer følgende kommuner: Kristiansand, Søgne, Songdalen, Vennesla, Birkenes, Lillesand

Utfordringen som transportsystemet vil møte med befolkningsveksten kan enkelt illustreres ved å forutsette at vi reiser omtrent like mye, og på samme måte, i 2020 og 2030 som i 2009. Ser vi bakover i tid er ikke dette et helt urealistisk scenario: RVUer som er

gjennomført med jevne mellomrom viser at transportmiddelfordelingen og reiseaktiviteten har holdt seg relativt stabil i 17 år, landet sett under ett (se figur 8.2)



Figur 8.2: Transportmiddelfordeling fra 1992 til 2009. Kilde: Vågane m fl 2010.

Den nasjonale reisevaneundersøkelsen (RVU 2009) viser at befolkningen i Kristiansandsregionen foretar i gjennomsnitt 1239 reiser per innbygger per år, dvs. 3,4 reiser per dag. Bilreisene utgjør flertallet av de daglige reisene i regionen (tabell 8.2).

Tabell 8.2. Antall daglige reiser per innbygger per år i gjennomsnitt i Kristiansandsregionen, totalt og fordelt på transportmiddel. Rapportert i RVU 2009.

	Antall reiser per innbygger per dag i gjennomsnitt	Antall reiser per innbygger per år i gjennomsnitt (1000)	Andel
Til fots	0.64	235	19 %
Sykkel	0.26	95	8 %
Bilfører	1.81	659	53 %
Bilpassasjer	0.40	146	12 %
Kollektivt	0.20	73	6 %
Annet	0.08	30	2 %
Totalt	3.39	1239	100 %

En enkel indikasjon på befolkningens reiseaktivitet med ulike transportformer får vi når vi multipliserer antallet daglige reiser med antall innbyggere over 13 år i Kristiansandsregionen¹⁰. Videre har vi med utgangspunkt i SSBs prognoser for befolkningsvekst beregnet en forventet økning i antall reiser i perioden fra 2010 til 2030 hvis dagens transportmiddelfordeling opprettholdes. Beregningene er illustrert i tabell 8.3.

¹⁰ RVU en gjennomføres blant befolkningen over 13 år. SSBs befolkningsstatistikk viser at ca. 80 prosent av befolkningen i Kristiansandsregionen er over 13 år.

Tabell 8.3. Forventet økning i reiseaktivitet 2010-2030. Grovt anslag basert på at dagens transportmiddelfordeling opprettholdes. Kilder: SSBs befolkningsframskriving og RVU 2009. 1000 reiser per dag.

Forventet økning i reiseaktivitet i 2020 og 2030 (1000 reiser per dag)					
	2010	2020		2030	
	Reiser per dag	Reiser per dag	Endring	Reiser per dag	Endring
Til fots	64	73	8	81	17
Sykkel	26	29	3	33	7
Bilfører	181	204	23	228	47
Bilpassasjer	40	45	5	50	10
Kollektivt	20	23	3	25	5
Annet	8	9	1	10	2
Totalt	340	384	44	428	88

Resultatene viser at dersom dagens transportmiddelfordeling opprettholdes vil veksten i befolkningen alene føre til at Kristiansandsregionen får ca.23 0000 flere bilreiser per dag i 2020 og ca. 47 000 flere bilreiser per dag i 2030.

Også antall kollektivreiser vil øke betraktelig. I 2030 kan vi forvente ca. 5 000 flere kollektivreiser per dag enn i 2010. Dersom myndighetene i Kristiansandsregionen har et mål om en større andel kollektivreisende på bekostning av biltrafikken, vil økningen bli enda større og økningen i antallet bilreiser lavere.

Det er mange andre faktorer enn befolkningsveksten som også vil påvirke trafikkutviklingen, blant annet utviklingen av bolig- og arbeidsmarkedet, arealutnyttelse, den økonomiske utviklingen og transportpolitiske tiltak som eventuelt iverksettes for å styre utviklingen i en annen retning. Det betyr at andre prognoser for trafikkutviklingen kan avvike noe fra våre beregninger.

Beregningene illustrerer at Kristiansandsregionen står overfor betydelige utfordringer på transportområdet. Hovedutfordringen er å utvikle et transportsystem som kan håndtere den betydelige økningen i reiseomfanget i relativt nær fremtid.

8.2 Kan kollektivtransport ta hele veksten i biltrafikken?

I flere byer er det et mål at kollektivtransporten skal kunne håndtere den økte transportetterspørselen alene.

For Kristiansandsregionen vil dette bety 26 000 flere kollektivreiser per dag i 2020 enn i 2010. Det er en økning på ca.130 prosent. Over et år med 365 dager, og med 14 kr i offentlig tilskudd for hver ny kollektivreisende, vil det årlige tilskuddsbehovet til kollektivtransporten i 2020 være 133 mill. kr høyere sammenlignet med dagens tilskuddsbehov.

Tabell 8.4. Beregnet endring i antall kollektivreiser og tilskuddsøkningen i 2020 og 2030 i forhold til 2010, dersom kollektivtransporten skal ta veksten i biltrafikken alene. Beregning med utgangspunkt i offentlig tilskudd per ny kollektivreisende på 14 kr. Kilder: RVU 2009, SSBs befolkningsframskriving (MMMM) og KVU for Kristiansandsregionen "Bussetrovisjonen blir virkelighet".

Veksten i biltrafikken tas av kollektivtransporten alene		
	2020	2030
Endring i kollektivreiser (1000 reiser/dag)	26	52
Prosentvis endring i kollektivreiser	130 %	260 %
Endring i årlige tilskudd (2010- mill. kr)	133	267

Det er imidlertid verken ønskelig eller mulig at kollektivtransporten skal være et konkurransedyktig alternativ på de korteste reisene. Det er rimelig å ha som mål om at gange og sykling skal ta en del av biltrafikkveksten.

Hvis vi forutsetter at fordelingen mellom kollektivtransport og gange/sykkel er den samme som i dag¹¹, og at de sammen skal ta hele biltrafikkveksten, vil vi få 14 000 flere kollektivreiser per dag i 2030 enn i 2010. Det er en økning på 68 prosent.

Resultatene i tabell 8.5 gir en indikasjon på at økningen i kollektivtransporten må være på ca. 3 prosent hvert år i årene fremover hvis veksten i biltrafikken skal flate ut. Det forutsetter imidlertid at sykkelbruken og gange øker tilsvarende.

Tabell 8.5. Oversikt over hvor mye kollektivtransporten og sykkelbruken må øke for å ta forventet vekst i biltrafikken i forhold til 2010. Enkle beregninger med utgangspunkt i RVU 2009 og SSBs befolkningsframskrivninger (MMMM).

Forventet endring i antall sykkel, bil- og kollektivreiser i 2020 og 2030 (1000 reiser per dag)				
	Dagens reisemiddelfordeling oppretholdes		Veksten i biltrafikken tas av kollektivtransport sammen med sykkel og gange	
	2020	2030	2020	2030
Endring i bilreiser	23	47	0	0
Endring i sykkel og gange	12	24	31	62
Endring i kollektivreiser	3	5	7	14

8.3 Økt tilskuddsbehov for kollektivtransporten i Kristiansandsregionen

I tabell 8.6 presenteres våre anslag på fremtidig tilskuddsbehov til kollektivtransporten i Kristiansandsregionen for følgende alternativer:

- Dagens reisemiddelfordeling opprettholdes
- Kollektivtrafikken sammen med gange- og sykkel tar hele veksten i biltrafikken

Beregningene i tabell 8.6 gir en indikasjon på at offentlige tilskudd må øke betydelig i årene fremover som følge av befolkningsveksten i Kristiansandsregionen. Med samme transportmiddelfordelingen som i dag, og den samme reiseaktiviteten per innbygger, vil det

¹¹ Kollektivtransport har i dag ca. 20 prosent andel av alle reiser med sykkel/gange og kollektiv.

årlige tilskuddsbehovet til kollektivtransporten i Kristiansandsregionen være 13 mill. kr høyere i 2020 og 27 mill. kr høyere i 2030 i forhold til dagens tilskuddsbehov.

Dersom kollektivtransporten sammen med sykkel/gange skal ta hele veksten i biltrafikken, vil det årlige tilskuddsbehovet til kollektivtransporten være 35 mill. kr høyere i 2020 og 70 mill. kr høyere i 2030 i forhold til dagens tilskuddsbehov.

Denne forventede økningen i tilskuddsbehovet kommer i tillegg til etterslepet på 27 mill. kr som følge av bortfall i belønningsmidler.

Tabell 8.6. Forventet økning i antall kollektivreiser og økning i offentlige tilskudd til kollektivtransporten i Kristiansandsregionen sammenlignet i forhold til 2010. Beregning med utgangspunkt i offentlig tilskudd per ny reisende på 14 kr. Kilder: KVU for Kristiansandregionen "Busmetrovisjonen blir virkelighet", KVU 2009 og SSBs befolkningsfremskrivning (MMMM)

Forventet endring i tilskudd til kollektivtrafikken				
	Dagens reisemiddelfordeling opprettholdes		Veksten i biltrafikken tas av kollektivtransport sammen med sykkel og gange	
	2020	2030	2020	2030
Endring i kollektivreiser (1000 reiser/dag)	3	5	7	14
Prosentvis endring i kollektivreiser	13 %	26 %	34 %	68 %
Endring i årlige tilskudd (2010- mill. kr)	13	27	35	70

9. Samfunnsøkonomisk optimale offentlige tilskudd i Kristiansand¹²

Vi har i dette kapitlet sett nærmere på de samfunnsøkonomiske konsekvensene av alternative tilskuddsrammer for kollektivtransporten, både en situasjon uten belønningsmidler, et kollektivtilbud uten tilskudd, og hva som er tilskuddsbehovet for et samfunnsøkonomisk optimalt kollektivtilbud i regionen.

I analysene har vi benyttet en strategisk planleggingsmodell (FINMOD) som beregner samfunnsøkonomisk optimale tilskudd under varierende rammebetingelser. Resultatene er avhengig av gode anslag for etterspørselseffektene, både av endrede rammebetingelser og for endringer i kollektivtilbud og takster. Det er innenfor dette prosjektet foretatt følsomhetsberegninger av de viktigste forutsetningene i denne modellen.

9.1 Samfunnsøkonomisk optimalt kollektivtilbud i Kristiansand

Hva som er et samfunnsøkonomisk optimalt tilbud vil avhenge av offentlige tilskuddsrammer, kostnadsstruktur, etterspørselsforhold og frihetsgrader eller bindinger i takster og rutetilbud. Det betyr at den normale problemstillingen for kollektivtransporten vil være å diskutere konsekvensene av ulike ”nest best” løsninger, dvs. det samfunnsøkonomisk optimale tilbudet innenfor ulike rammebetingelser når det gjelder tilskuddsramme og tilpasning av tilbudet.

I analysene av et samfunnsøkonomisk optimalt kollektivtilbud i Kristiansandsregionen har vi sett på følgende alternativer:

- **Alternativ 1** tar hensyn til at et forbedret kollektivtilbud kan gi samfunnsøkonomiske **gevinster ved overført biltrafikk** ved at køkostnadene reduseres. Samtidig forutsetter vi i dette alternativet at tilbudet (både frekvens og busstørrelsen) og takster kan tilpasses optimalt til reiser i og utenom rush, dvs. **full markedstilpasning**.
- **Alternativ 2** er en **intern optimalisering** av kollektivtilbudet i Kristiansandsregionen. Intern optimalisering av kollektivtilbudet innebærer at det kun tas hensyn til kollektivsystemet og nytte til kollektivtrafikanter. Dvs. vi ser bort fra eventuelle andre samfunnsmessige gevinster ved et forbedret kollektivtilbud som for eksempel reduserte miljø- og køkostnader. I alternativ 2 forutsetter vi også **full markedstilpasning**.
- **Alternativ 3** er også en **intern optimalisering** av kollektivtilbudet i Kristiansandsregionen, men med **begrenset mulighet for markedstilpasning**. Begrenset markedstilpasning betyr at tilbudet og takster ikke kan tilpasses optimalt til reiser i og utenom rush. I alternativ 3 holdes busstørrelsen på dagens nivå.

Alternativ 3 er ment til å illustrere hvilke endringer en kan gjennomføre på kort sikt for å utvikle et samfunnsøkonomisk mer optimalt kollektivtilbud i Kristiansandsregionen. På noe lengre sikt vil tilpasningen av takster og tilbudet i alternativ 2 være et bedre utgangspunkt for utvikling av kollektivtilbudet.

¹² I forbindelse med dette prosjektet er det utarbeidet et bakgrunnsnotat ”Samfunnsøkonomisk optimalt kollektivtilbud i Kristiansandsregionen”. Dette kapitlet inneholder et kort sammendrag av dette notatet.

I analysene har modellen under ulike forutsetninger tilpasset takster og tilbud med sikte på å gjøre det sosiale overskuddet størst mulig. Hovedresultatene i alternativene 1-3 er presentert i tabell 9.1 og viser at:

- Hvis en skal utvikle et samfunnsøkonomisk mer optimalt kollektivtilbud bør det kjøres langt hyppigere avganger med mindre busser. I tillegg bør det være større fleksibilitet når det gjelder tilpasningene av takster og tilbud til reiser i og utenom rushtid.
- Det vil være samfunnsøkonomisk lønnsomt å øke offentlige tilskudd til kollektivtransporten fra dagens nivå. Et samfunnsøkonomisk optimalt tilskuddsnivå i Kristiansandsregionen innebærer at årlige tilskudd øker med mellom 36 og 79 mil. kr i forhold til dagens tilskuddsnivå.
- Økte offentlige tilskudd i kombinasjon med endringer i tilbudet og takster vil kunne gi mellom 21 og 34 prosent flere passasjerer.
- Et samfunnsøkonomisk optimalt kollektivtilbud vil kunne gi en samfunnsøkonomisk gevinst på mellom 56 og 107 mill. kr årlig, noe som gir samfunnsnytte per tilskuddskrone på mellom 1,16 og 1,55.

Tabell 9.1 Samfunnsøkonomisk optimalt kollektivtilbud. Oppsummering av hovedresultater for alternativene 1-3. Resultatene for alternativene viser den prosentvise eller absolutte endringen i forhold til dagens situasjon.

Samfunnsøkonomisk optimalisering av kollektivtilbudet			
	Alternativ 1: Gevinster ved overført biltrafikk	Alternativ 2: Intern optimalisering	Alternativ 3 Intern optimalisering
	Full markedstilpasning	Full markedstilpasning	Begrenset markedstilpasning
Takst	-7 %	17 %	-30 %
Passasjerer	34 %	21 %	24 %
Frekvens	66 %	56 %	27 %
Vognbehov	63 %	39 %	11 %
Biltrafikk	-2.4 %	-1.5 %	-1.7 %
Samfunnsøkonomiske effekter (mil. kr/år)			
Endret tilskudd	79	36	57
Gevinst ved overført trafikk	11	-	-
Sum endret nytte	107	56	67
Nytte per økt tilskuddskrone (kr)	1.35	1.55	1.16

9.1.1 Gevinster ved overført biltrafikk

Gevinstene ved overført biltrafikk kan være et av argumentene for å forbedre kollektivtilbudet. I alternativ 1 har vi tatt utgangspunkt i at en bilreise i rush i påfører samfunnet 12 kr i eksterne køkostnader og at et forbedret kollektivtilbud i rush kan redusere disse køkostnadene. Gevinster ved overført trafikk fra bil til kollektiv i rush gjør det samfunnsøkonomisk mer lønnsomt å øke subsidier for å forbedre kollektivtilbudet.

Et samfunnsøkonomisk optimalt kollektivtilbud i alternativ 1 kjennetegnes ved lavere kollektivtakster og høyere frekvens i rush, noe som øker tilskuddsbehovet. Tilskuddsøkningen i alternativ 1 er omtrent 40 mill. kr høyere enn i alternativ 2, hvor vi ikke tar hensyn til køkostnadene fra biltrafikken. Forskjellen i tilskuddsbehovet mellom disse alternativene skyldes at bilistene ikke betaler de reelle køkostnadene i rush.

Resultatene i alternativ 1 viser at dersom en skal utvikle et samfunnsøkonomisk optimalt kollektivtilbud i Kristiansandsregionen, som også skal ta hensyn til reduserte køkostnader fra biltrafikk, bør det kjøres langt hyppigere avganger og med flere og mindre busser. I tillegg bør takstene ligge på omtrent dagens nivå. Det samfunnsøkonomisk optimale kollektivtilbudet i alternativ 1 vil kunne gi ca. 34 prosent flere passasjerer.

9.1.2 Intern optimalisering med full markedstilpasning

Intern optimalisering av kollektivtilbudet innebærer at det kun tas hensyn til kollektivsystemet og nytte til kollektivtrafikantene. Dvs. vi ser bort fra eventuelle andre samfunnsmessige gevinster ved et forbedret kollektivtilbud som for eksempel reduserte miljø- og køkostnader.

Resultatene for alternativ 2 i tabell 9.2 viser at for rushtidsreiser, som bidrar til å dimensjonere vognparkens kapasitet, skal prisen per reise ligge ca. 60 prosent høyere enn dagens nivå. Videre viser resultatene i dette alternativet at frekvens i og utenom rush bør være høyere, og at tilbudet bør betjenes av busser med mindre vognstørrelse enn det som er tilfellet i dag.

Sammenlignet med alternativ 1 innebærer et samfunnsøkonomisk optimalt kollektivtilbud i alternativ 2 lavere frekvens og høyere takster i dimensjonerende rush, noe som reduserer tilskuddsbehovet. Kombinasjonen av takst og tilbud i alternativ 2 vil kunne gi 21 prosent flere passasjerer.

Tabell 9.2: Tilpasning av takster og tilbud med sikte på å maksimere sosialt overskudd. Tabellen viser den prosentvise endringen sammenlignet med dagens situasjon.

Samfunnsøkonomisk optimalisering av kollektivtilbudet			
	Alternativ 1	Alternativ 2	Alternativ 3
	Gevinster ved overført biltrafikk	Full markedstilpasning	Begrenset markedstilpasning
Takst (kr/reise):			
<i>Dimensjonerende rushtid</i>	-8 %	61 %	-30 %
<i>Andre reiser i rushtid</i>	-9 %	-9 %	-30 %
<i>Reiser utenom rushtid</i>	-6 %	-5 %	-30 %
Vognstørrelse			
<i>Grunntilbud</i>	-15 %	-15 %	0 %
<i>Rushtid</i>	-28 %	-40 %	0 %
Frekvens (1000 vkm/time)			
<i>Grunntilbud</i>	68 %	68 %	38 %
<i>Rushtid</i>	63 %	39 %	11 %

9.1.3 Intern optimalisering med begrenset mulighet for markedstilpasning

På kort sikt kan vi ikke regne med at kollektivtraffikkselskapet(ene) i Kristiansandsregionen har den samme muligheten til å tilpasse takster og vognstørrelse som i alternativene 1 og 2. I alternativ 3 forutsetter vi at takstnivået og vognstørrelsen skal være den samme for alle

typer reiser og låser vognstørrelsen på dagens nivå. Samfunnsøkonomisk optimalt kollektivtilbud i alternativ 3 (se tabell 9.2) innebærer at takstnivået reduseres med 30 prosent og at frekvensen øker både for reiser i og utenom rush sammenlignet med dagens situasjon.

Begrenset mulighet for å kunne tilpasse vognstørrelse og takster innebærer at kollektivtilbudet i alternativ 3 har høyere tilskuddsbehov og lavere nytte per tilskuddskrone sammenlignet med alternativ 2, hvor takster og busstørrelsen kan variere fritt. Kombinasjonen av takst og tilbud i alternativ 3 vil kunne gi ca. 24 prosent flere passasjerer.

9.2 Bortfall av belønningsmidler

I dag utgjør belønningsmidlene 27 mill. kr av de totale bevilgningene til kollektivtransporten i Kristiansandsregionen. Dersom Kristiansandsregionen ikke finner alternativ finansiering vil bortfall av belønningsmidlene i 2013 innebære at offentlige tilskudd til kollektivtrafikken blir redusert med ca. 27 prosent i forhold til dagens nivå.

Tabell 9.3: Optimalisering av kollektivtilbudet uten Belønningsmidler. Tabellen viser den prosentvise endringen sammenlignet med dagens situasjon

	Dagens situasjon	Optimalisering uten Belønningsmidlene
Passasjerer (mill. reiser/år)	9	-17 %
Frekvens (mill. vkm/år)	8	-26 %
Vognbehov	126	-30 %
Biltrafikk (mill. reiser/år)	66	1 %

En optimalisering av kollektivtilbudet uten belønningsmidler indikerer at bortfall av belønningsmidler vil gi 25 prosent færre avganger og 17 prosent færre passasjerer. Dette vil gi et samfunnsøkonomisk tap på ca. 50 mill. kr årlig eller ca. 2 kr per reduserte tilskuddskrone. I disse beregningene har vi sett bort fra mulighetene for å differensiere takster, noe som vil redusere det samfunnsøkonomiske taper noe.

Tabell 9.4: Samfunnsøkonomiske effekter for alternativ 4: Bortfall av Belønningsmidler. Mill. kr per år.

Samfunnsøkonomiske effekter alternativ 4	
Endret tilskudd	-27
Endret trafikanntytte	-57
Samfunnsøkonomisk tap	52
Nyttetap per redusert tilskuddskrone (kr)	1.93

9.3 Tilleggsanalyser

Beregningene av de ulike alternativene tar utgangspunkt i dagens bystruktur og det markedsgrunnlaget denne gir for kollektivtransporten. Dette kan i prinsippet også påvirkes av offentlige myndigheter over tid. Tilleggsanalyser viser at parkeringsrestriksjoner i sentrum og økte kostnader for bilbruk vil redusere tilskuddsbehovet, noe som kan sette i gang en positiv inntektsspiral og gi flere passasjerer.

Det er viktig å understreke at modellresultatene er følsomme for en rekke faktorer. Resultatene er avhengig av gode anslag for etterspørselseffektene, både av endrede

rammebetingelser og for endringer i kollektivtilbud og takster. Innenfor dette prosjektet er det foretatt følsomhetsberegninger av de viktigste forutsetningene i denne modellen.

Disse følsomhetsvurderingene viser at:

- En samfunnsøkonomisk optimalisering av kollektivtilbudet innenfor dagens tilskuddsramme vil innebære en takstfinansiering av et bedre tilbud. I følge våre beregninger kan dette gi ca. 7 prosent flere kollektivreiser.
- Bedre framkommelighet for kollektivtransporten vil innebære at bussene kan utnyttes mer effektivt og gi høyere frekvens i rushet. Det kan gi et bedre kollektivtilbud innenfor dagens tilskuddsramme. Mer effektiv kollektivtransport vil også øke den samfunnsøkonomiske nytten av økte tilskudd.
- Kjøproblemene og framkommeligheten på vegene vil påvirke den samfunnsøkonomiske gevinsten av økt satsing på kollektivtransport.
- En kombinasjon av restriksjoner på biltrafikk og optimalisering av kollektivtilbudet vil gi en større effekt når det gjelder antall passasjerer og reduksjon av biltrafikk.

10. Bilistenes betalingsvilje til å gjennomføre miljø- og kollektivtiltak i Kristiansand

I forrige avsnitt har vi sett at Kristiansandsregionen trenger å øke offentlige tilskudd til kollektivtransporten fremover både om man skal kunne opprettholde dagens tilbud og for å møte utfordringene med befolkningsveksten i regionen. Det er sterke signaler fra fylkeskommune om at det vil være vanskelig å skaffe ytterligere finansiering til kollektivtransporten over ordinære budsjetter. Tidligere undersøkelser viser imidlertid at befolkningen i Kristiansandsregionen har en positiv betalingsvilje for å gjennomføre miljø- og kollektivtiltak.

I forbindelse med prosjektet ”Rushtidsavgift i Kristiansand?” har Urbanet Analyse gjennomført en markedsundersøkelse om bilistenes betalingsvilje for å gjennomføre miljø- og kollektivtiltak. Resultatene fra undersøkelsen viser at bilistenes betalingsvillighet for å gjennomføre miljø- og kollektivtiltak utgjør i gjennomsnitt 3,6 kr per passering i bomringen. Bilistenes direkte betalingsvilje tilsvarer dermed ca. 42 mill. kr. i økte bompenginntekter per år. I prosjektet ble det også foretatt beregninger som viser at bilistenes tidskostnader i forbindelse med køproblemer i Kristiansand tilsvarer ca. 200 mill. kr. årlig.

”Rushtidsavgift i Kristiansand?” er utredet i 2008 og er tilgjengelig på Urbanet Analyse sine nettsider:

http://www.urbanet.no/media/publiseringer/UA_Rapport_07_2008_Kristiansand.pdf

I dette kapitlet har vi oppsummert kort relevante punkter fra rapporten ”Rushtidsavgift i Kristiansand?”

Oppsummeringen omfatter:

- Bilistenes køkostnader i Kristiansand
- Prioriteringer av tiltak ved bruk av bompenger
- Bilistenes betalingsvilje for å gjennomføre miljø- og kollektivtiltak

10.1 Bilistenes køkostnader

Resultatene fra undersøkelsen viser at bedre fremkommelighet og mindre køproblemer på vegene vil ha stor betydning for trafikantene i Kristiansandsregionen. De som opplever kø på vegene sitter i gjennomsnitt 11,5 minutter i kø. For disse trafikantene vil forsinkelsen knyttet til kø ha en tidskostnad på mellom 12 og 20 kr per tur. Gevinsten er størst i ettermiddagsrushet, hvor trafikantene opplever den største ulempen knyttet til forsinkelser.

Denne tidskostnaden representerer trafikantenes betalingsvillighet for å unngå køproblemer til og fra arbeid, og kan brukes som et anslag på hvilket avgiftsnivå som kan være ”akseptabelt” hvis køene forsvinner. Det betyr at bilister som fortsetter å bruke bil i rushet også vil ha en gevinst av bedre fremkommelighet. Men denne gevinsten avhenger av at rushtidsavgiften settes tilstrekkelig høyt, slik at køene faktisk reduseres eller forsvinner. Rapporten anslår hvor mye disse rushtidskostnadene utgjør på årsbasis. I følge undersøkelsen er det 22 prosent av bilistene som opplevde kø på siste reise over bomsnittet. Dette gir en årskostnad for bilistenes køkostnader i Kristiansandsregionen på mellom 160 og 240 mill. kr årlig. Det betyr at hvis rushtidsavgiftene blir satt så høyt at

køene i rushet forsvinner, vil dette gi en tidsbesparelse for trafikantene som tilsvarer rundt 200 mill. kr årlig.

Tabell 10.1 Anslåtte køkostnader for bilistene i Kristiansand 2008-kr. Kilde: Rushtidsavgift i Kristiansand?

	Lavt anslag	Høyt anslag
Antall bilturer per virkedøgn	260 000 bilturer	260 000 bilturer
Forsinkelser for de som opplever kø	11,5 min	11,5 min
Verdsetting	1,1 kr/min	1,7 kr/min
Køkostnader for de som står i kø	12,7 kr/tur	19,6 kr/tur
Andel som opplever kø	22 %	22 %
Snitt kø	2.5 min	2.5 min
Køkostnader totalt	159 mill. kr/år	246 mill. kr/år

10.2 Prioritering av tiltak ved bruk av bompenger

I undersøkelsen ble respondentene blant annet stilt spørsmål som mer konkret går på prioritering av tiltak ved bruk av bompengemidler:

”Lokalpolitikkerne har vedtatt å øke bompengetakstene i Kristiansand. Omtrent $\frac{3}{4}$ av inntektene skal brukes til å bygge vei, og omtrent $\frac{1}{4}$ skal brukes til å bygge gang-/sykkelveier, kollektivfelt med mer. Det vurderes å øke bomtakstene ytterligere. Disse inntektene skal i så fall øremerkes til forbedringer av busstilbudet og andre miljørettede tiltak. Vi vil at du skal vurdere hva slike eventuelle økte inntekter skal brukes til.”

Tiltak som gis høyest prioritet blant respondentene var:

- Flere kollektivfelt
- Redusere takster
- Flere bussavganger

Videre viste resultatene i undersøkelsen en sammenheng mellom prioriteringer av de ulike tiltakene og hvordan de selv reiser. De som kjørte bil på siste reisen prioriterer generelt tiltakene lavere enn de som reiste på andre måter. Det gjelder spesielt kollektivtiltakene. Det er imidlertid viktig å merke seg at også bilførere prioriterte forbedringer av kollektivtilbudet høyt.

10.3 Over halvparten av bilførerne vil betale mer for å gjennomføre miljø- og kollektivtiltak

Resultatene i undersøkelsen viser at det er flest av de som reiste med buss på siste reise som oppgir at de vil betale mer per passering i bomringen når de kjører bil. Det er mer overraskende at så mange som 54 prosent av bilførerne oppgir at de er villige til å betale mer i bomringen, gitt at dette går til tiltakene de ønsker gjennomført.

Blant de som oppgir at de er villig til å betale mer per passering i bomringen, er det ingen signifikant forskjell mellom bilister, bussbrukere og syklister mht. størrelsen på beløpet (tabell 10.2). I gjennomsnitt er disse villig til å betale 7,8 kroner mer per passering. Når vi ser på hele utvalget, inkludert de som svarer 0 kr, er gjennomsnittlig betalingsvilje 4 kroner.

Den er signifikant lavere blant bilister (3,6 kr) enn andre, noe som har en sammenheng med at det er flere bilister som ikke vil betale i det hele tatt.

Tabell 10.2. Gjennomsnitt kronebeløp for merbetaling i bompengeringen, fordelt på transportmiddel på siste reise. Gjennomsnitt i hele utvalget og gjennomsnitt blant de som har oppgitt et kronebeløp. Markedsundersøkelse om befolkningens reisemønster i Kristiansandregi

	De som er villig til å betale	Hele utvalget
Sykkel/gikk	9.1 kr	5.4 kr
Reiste med buss	7.8 kr	4.8 kr
Bil som fører	7.6 kr	3.6 kr
Bil som passasjer	7.8 kr	4.3 kr
Total	7.8 kr	4.0 kr
N	648	1257

10.4 Bilistenes direkte betalingsvilje tilsvarer ca. 42 mill. kr i økte inntekter

Spørsmål om direkte betalingsvilje bør tolkes med forsiktighet. Erfaringer fra slike spørsmål er at mange kan svare taktisk. Hvor mye de er "villig til å betale" kan lett påvirkes av hva de ønsker at politikerne skal beslutte i etterkant. Det betyr at direkte betalingsvillighet om en ekstra avgift trolig vil bli undervurdert. Vi vil likevel benytte dette anslaget som en indikasjon på hvor mye trafikantene minst kan være villig til å betale i økt rushtidsavgift, gitt at pengene går til tiltakene de ønsker.

Hvis vi tar utgangspunkt i at det er 53 000 som passerer bomstasjonene i dag, og at bilistene er villige til å betale 3,6 kr ekstra per passering, gir dette ca. 42 mill. kroner i årlig inntekt. En gjennomsnittlig betalingsvillighet på 4 kr i økte avgifter gir nesten 47 mill. kr i økte inntekter. Dette er et moderat anslag på hvor mye trafikantene kan være villige til å betale for en rushtidsavgift. Dette er vel og merke når avgiften har som målsetting å finansiere ulike miljøtiltak og ikke å redusere trafikken.

