



DET KONGELIGE
SAMFERDSSELSDEPARTEMENT

Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep
0030 OSLO

Deres ref
15/764-1

Vår ref
15/1909-

Dato
09.06.2015

NOU 2015:1 Produktivitet - Grunnlag for vekst og velferd. Høringsuttalelse

Vi viser til brev fra Finansdepartementet av 3. mars 2015 om høring av NOU 2015: 1 Produktivitet – grunnlag for vekst og velferd, der bl.a. Samferdselsdepartementet (SD) er satt opp som høringsinstans. I tillegg til SD har Statens vegvesen, Jernbaneverket og Kystverket avgitt høringsuttalelser, som følger vedlagt.

SD vil innledningsvis trekke fram at vi kjenner igjen hovedbeskrivelsene av samferdselssektoren i rapporten, selv om det finnes faktafeil knyttet til enkelteksempler som blir brukt i rapporten. Vi er også enig i flere av produktivitetskommisjonens anbefalinger, anbefalinger som følges opp.

Vår hovedinnvending er at kommisjonens rapport blir for ensidig og unyansert i omtalen av samferdselssektoren. Vi er enig i at samfunnsøkonomiske analyser må tillegges stor vekt i prioriteringer mellom samferdselstiltak. Men selv om dette er et godt faglig utgangspunkt, må SD forholde seg til at det er metodiske utfordringer knyttet til anvendelsen av samfunnsøkonomiske analyser og at samferdsel er et viktig politisk virkemiddel på flere områder, noe som gjør at andre hensyn også vil bli vektlagt. Vi mener generelt at kommisjonens rapport hadde stått seg på en mer balansert framstilling av utfordringene og mulighetene i samferdselssektoren, noe vi utdypet nærmere i det følgende. Til slutt i uttalelsen har vi kommentert kommisjonens omtale av bymiljøavtaler.

Postadresse
Postboks 8010 Dep
0030 Oslo
postmottak@sd.dep.no

Kontoradresse
Akersg. 59
<http://www.sd.dep.no/>

Telefon*
22 24 90 90
Org no.
972 417 904

Strategi- miljø- og
administrasjonsavdelingen

Saksbehandler
Jane Bækken
22248252

Samferdsel er et virkemiddel for å nå flere politiske mål

For den praktiske anvendelsen av kommisjonens rapport er det en svakhet at den ikke tar hensyn til at samferdselspolitikk ikke bare er et virkemiddel for å løse transportutfordringer, men også et viktig virkemiddel for å oppnå andre politiske målsetninger, spesielt muligheter for regional vekst og utvikling – som ikke er en del av analysen, og i klima- og miljøpolitikken – utover de forhold som avveies gjennom den samfunnsøkonomiske analysen.

Det vil dermed også være målkonflikter i samferdselssektoren som ikke ensidig kan løses gjennom å prioritere etter samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Ulike mål kan trekke i ulik retning når det kommer til prioritering mellom konkrete prosjekter, og gjør prioriteringen utfordrende. Det er imidlertid viktig å synliggjøre de beregnede samfunnsøkonomiske kostnadene ved å gjøre andre valg.

Målstrukturen i de nasjonale transportplanene setter opp hovedmålene for samferdselssektoren, som det har vært en bred politisk tilslutning til i de senere årene.

Samfunnsøkonomiske analyser er viktig – men ikke tilstrekkelig

Begrensningene ved dagens verktøy for beregning av samfunnsøkonomisk lønnsomhet kommer ikke godt nok fram i de sektorvise kapitlene i kommisjonens rapport. Det er en svakhet. Begrensningene innebærer bl.a. at vi må akseptere at samfunnsøkonomiske analyser ikke alltid er tilstrekkelig for prioriteringer mellom ulike tiltak i samferdselssektoren. Vi er i hovedsak enig i prinsippet om at samfunnsøkonomisk lønnsomhet bør være et sentralt kriterium i den faglige prioriteringen av prosjekter. Vi mener imidlertid at kommisjonen ikke har drøftet nærmere metodiske utfordringer på en god måte. Samfunnsøkonomiske lønnsomhetsanalyser brukes mye i samferdselssektoren og er under stadig utvikling. Men som Statens vegvesen peker på i sin høringsuttalelse vil vi ikke kunne få et analyseverktøy som gir de "endelige" svarene på hva som er riktige prioriteringer i samferdselssektoren. Som etaten påpeker, er dette også en gjengs oppfatning internasjonalt.

Som Kystverket peker på i sin høringsuttalelse understreker kommisjonen nødvendigheten av å tenke helhetlig på tvers av de ulike transportetatene i større grad enn det som har vært gjort i Nasjonal transportplan (NTP) til nå, mens kommisjonens arbeid kun tar for seg virksomheten knyttet til veg og jernbane.

Det er ønskelig å gjøre gode tverrsektorielle analyser i samferdselssektoren. Men forholdet mellom ulike transportslag (som bil versus kollektiv versus sykkel og gange) kan være utfordrende, og fanges ikke alltid opp i de samfunnsøkonomiske analysene. Dette påpekes ikke i kommisjonens rapport.

Statens vegvesen peker på at selv om samfunnsøkonomiske analyser er godt utviklet, er det fortsatt best egnet til å prioritere mellom ulike alternativer av ett prosjekt. Dette fordi det er svært krevende å vurdere hvordan samfunnet utvikler seg og tilpasser seg til prosjekter ulike steder i landet. Jernbaneverket peker på at jernbanen er et system med store nettverkseffekter, der det ofte kan være vanskelig å direkte henføre et tiltak i en del av nettet med effekt i helt

andre deler. Prosjektavgrensning, tilstrekkelig datagrunnlag, egnet modellverktøy og vektning av prissatte/ikke-prissatte virkninger er forhold en bør være særlig oppmersom på i bruk av analysene slik de i dag anvendes i etatene.

Som Jernbaneverket også påpeker er det viktig å understreke at nytte-kostnadsanalyser er partielle analyser. I slike analyser ser man bort fra hvilke effekter ett tiltak kan ha for andre sektorer, og at disse effektene kan ha tilbakevirkende effekter for tiltaket som opprinnelig ble analysert. Nytte-kostnadsanalyser må derfor også suppleres med mer overordnede analyser av nettverkseffekter. Videre bør ringvirkningseffekter beskrives, kvalitativt eller kvantitativt, der dette er mulig, og der det kan sannsynliggjøres at det ligger til rette for slike effekter.

Statens vegvesen peker i sin uttalelse på konsekvenser i form av kostnader ved å stoppe eller utsette prosjekter som har kommet langt i planleggingen for å gi plass til prosjekter med noe høyere beregnet samfunnsnytte. Dette vil kunne medføre høye kostnader for utsettelse som ikke regnes inn i de samfunnsøkonomiske analysene, men som bør inngå i vurderingen når investeringsprosjekter skal prioriteres.

I kommisjonens rapport, kapittel 18.3.1, synes det å være et hovedbudskap at krav til lønnsomhet burde være en del av målstrukturen. SD mener dette er en misforstått tilnærming. Samfunnsøkonomisk analyse må brukes for å avveie mellom mål. Prioriteringsregimet bør ikke være en ren regneeksersis – men politiske beslutningstakere må kjenne kostnaden ved å gjøre andre valg. Vi er imidlertid enige i kommisjonens påpekning av at dette ikke ble gjort på en god og transparent måte i nåværende NTP (og heller ikke helt iht. retningslinjene). Denne erkjennelsen er godt fulgt opp i retningslinjene for etatenes og Avinors plangrunnlag for NTP 2018 – 2029.

Samfunnsøkonomiske analyser i Nasjonal transportplan

SD er enig i kommisjonens anbefaling om at samfunnsøkonomisk nytte bør tillegges større vekt i prioriteringen mellom ulike tiltak som foreslås i NTP. Dette samstemmer med retningslinjene som SD har gitt for transportetatens forslag til neste NTP (R2).

At det er utfordringer i samferdselssektoren i bruken av samfunnsøkonomiske analyser, kan også belyses gjennom eksempler som viser i hvilken grad dette faktisk ble vektlagt i arbeidet med Nasjonal transportplan 2014-2023, til tross for at kommisjonens rapport hevder det motsatte.

I ingressen til kapittel 8 i kommisjonens rapport står det at: *”Det framgår verken av målformuleringer i Nasjonal transportplan (NTP) eller av retningslinjer for arbeidet gitt av Samferdselsdepartementet at samferdselsetatene skal legge spesiell vekt på samfunnsøkonomisk lønnsomhet i sine forslag til prioriteringer av prosjekter i planen”*.

Det framkommer imidlertid følgende i retningslinje 1 (R1) og retningslinje 2 (R2) for etatenes og Avinors plangrunnlag for NTP 2014-2023 om vektlegging av samfunnsøkonomisk lønnsomhet:

I R1 under kapittel 6 Analyseverktøy og analyseforutsetninger:” *Nytte-kostnadsanalysene vil være en viktig del av departementenes beslutningsgrunnlag. Departementene vil presisere at analyseverktøyet som utarbeides må så langt som mulig kunne gi grunnlag for sammenstilling og rangering av prosjektene etter samfunnsøkonomisk lønnsomhet*”.

I R2 under pkt. 6.4.1:” *Avveininger mellom politiske mål skal skje med utgangspunkt i målstrukturen. Vi ber etatene og Avinor redegjøre for hvilke hensyn de har vektlagt i avveiningen mellom målene, og hvordan dette sammenfaller med samfunnsøkonomisk lønnsomhet*”.

I R2, pkt. 6.4.2 om virkningsberegninger bes etatene om å utføre analyser av bl.a. samfunnsøkonomisk netto nytte. Etatene bes videre om å vise hvordan de ulike gevinstene og kostnadene i den samfunnsøkonomiske analysen bidrar til den samlede netto nytten for investeringsprosjektene, i tillegg til en redegjørelse for virkningen på viktige ikke-verdsatte faktorer.

I R2, pkt. 7.3:” *Den anbefalte strategien skal utarbeides med utgangspunkt i målstrukturen. Ved vurdering av den anbefalte strategien vil det imidlertid være nyttig å se denne opp mot et alternativ der det utelukkende legges vekt på beregnet samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Vi ber derfor om at det utarbeides et alternativ der samfunnsøkonomisk lønnsomhet maksimeres, og at dette gjøres under samme forutsetninger som er lagt til grunn i anbefalt strategi, jf pkt 6.2.1-6.2.5.*

Utdraget fra kommisjonens rapport om at etatene ikke skulle legge spesiell vekt på samfunnsøkonomisk lønnsomhet i arbeidet med Nasjonal transportplan 2014-2023 er med andre ord i beste fall mangelfull.

Sammenligninger med andre land

Å sammenligne Norge med andre land er nyttig, men det har begrenset nytteverdi å vise til land der politisk styring i ulike saksområder av bl.a. historiske årsaker er svært annerledes. Sentraliseringen i f.eks. Sverige er vesensforskjellig fra Norge og denne forskjellen kan ikke overses.

Kommisjonen hevder at Norge er blant de vestlige land som bruker mest penger på samferdsel (veger), uten å sette dette inn i en historisk kontekst. Mange andre industriland har bygget ut en god transportinfrastruktur for mange år siden, og det har derfor begrenset informasjonsverdi å opplyse om at Norge i dag bruker relativt mye på infrastruktur. Ressursinnsatsen de senere årene kommer som følge av politisk vilje til å gjøre nødvendige investeringer i og til å ta igjen et vedlikeholdsetterslep i transportinfrastrukturen som har økt betydelig over årene.

Når kommisjonen i sin rapport i tillegg bare trekker frem forhold fra andre land som støtter egne argumenter, svekker dette rapporten. I den internasjonale sammenligningen utelater kommisjonen f.eks. at Sverige, som kommisjonen viser til i større grad prioriterer etter samfunnsøkonomisk lønnsomhet, også har en målstruktur i transportpolitikken som er bygd

opp langt på vei som den norske. I arbeidet med å utvikle målstrukturen i NTP, har SD bl.a. utvekslet erfaringer med svenske transportmyndigheter, som var tidligere ute enn Norge med en slik målstruktur. Trafikanalys følger årlig opp, på oppdrag fra den svenske regjeringen, utviklingen på transportområdet i forhold til de transportpolitiske målene. Det vises eksemplvis til rapport 2015:7 *Uppfølging av de transportpolitiske målen*.

I kommisjonens rapport, side 363 under boks 18.1 står følgende” *En betydelig andel av veiprojektene som bygges ut i dag, er samfunnsøkonomisk ulønnsomme. I for eksempel Sverige utgjør de samfunnsøkonomisk lønnsomme prosjektene en vesentlig større andel av investeringsporteføljen. Grunnlaget for valget av prosjekter som inngår i Nasjonal transportplan, er brede målformuleringer med til dels motstridende mål som ikke er rangert. Samfunnsøkonomisk lønnsomhet har ikke en spesielt framtrædende rolle. Samlet investeringsportefølge i de to siste nasjonale transportplanene er anslått å være samfunnsøkonomisk ulønnsom*”.

Dette er sannsynligvis riktig når det gjelder de faktiske prioriteringene. Imidlertid synes kommisjonen i noen grad ikke å ta inn over seg at politiske beslutninger baseres også på andre hensyn enn samfunnsøkonomisk lønnsomhet, og at for eksempel distriktpolitiske hensyn trolig har blitt vektlagt tyngre i Norge enn i Sverige, også historisk sett. Det bemerkes dessuten at de lønnsomhetsberegninger som det vises til utelukkende er de virkningene som er verdsatt i nytte-kostnadsanalysen.

Samfunnsøkonomiske analyser av vedlikehold

Vi er enig med kommisjonen i at samfunnsøkonomiske analyser av vedlikehold bør videreutvikles, slik at nivået på vedlikehold bedre kan optimaliseres ut fra hva som er samfunnsøkonomisk lønnsomt. Staten investerer betydelige beløp i vedlikehold av samferdselsinfrastruktur. Både jernbane- og veginfrastrukturen preges av et stort vedlikeholdsetterslep. Bevilgningene til riksvegnettet og jernbanen er i 2015 på et nivå som innebærer at vedlikeholdsetterslepet reduseres. Etterslepet i vedlikeholdet skyldes manglende prioriteringer over en lang tidsperiode, og SD er enig i at det er viktig at ressursene settes inn på en best mulig måte for både å vedlikeholde og fornye infrastrukturen, slik at en unngår et akselererende vedlikeholdsetterslep.

I kapittel 18.3.4 skriver kommisjonen:” *Det er ikke gitt hva som vil være et riktig nivå på vedlikeholdstiltak. Dette kan imidlertid belyses gjennom en samfunnsøkonomisk analyse. Samfunnsøkonomiske analyser av vedlikeholdstiltak gjennomføres imidlertid kun i begrenset grad, og metodene for praktisk gjennomføring av slike analyser er ikke godt nok utviklet. Drifts- og vedlikeholdstiltak inngår heller ikke i beregningen av samfunnsøkonomisk lønnsomhet av tiltakene i NTP 2014-2023*”.

Som vi viser under, er det i retningslinje 1 og 2 (R1 og R2) for etatenes og Avinors plangrunnlag for NTP 2014-2023 en rekke steder gitt føringer om lønnsomhetsvurderinger av vedlikeholdet:

I R1, kapittel 6 Analyseverktøy og analyseforutsetninger:” *Nytte-kostnadsanalysene vil være en viktig del av departementenes beslutningsgrunnlag. (...) På samme måte ber vi etatene og Avinor utvikle metoder som i større grad muliggjør samfunnsøkonomisk prioritering av drift, vedlikehold, mindre investeringstiltak og større investeringer innen en gitt budsjettamme*”.

I R2, kapittel 5 Grunnlag for analyser og verktøy:” *Departementene ber om at det så langt som mulig gjøres rede for avveininger som er gjort innenfor gitte rammer når det gjelder prioritering av ressurser til investeringer, drift og vedlikehold, herunder bruken av samfunnsøkonomiske analyser i disse avveiningene*”.

I R2, kapittel 6.5.2 Drift og vedlikehold:” *Ved presentasjon av strategien ber vi om at det redegjøres for hvilke vurderinger som ligger bak den foreslåtte satsingen på drift og vedlikehold i planperioden. Vi ber også om at det utredes konsekvenser for drift- og vedlikehold av planlagte nyinvesteringer som iverksettes i planperioden 2014-2023. Videre ber vi om at det så langt mulig utføres en analyse som viser de samfunnsøkonomiske virkningene av den anbefalte strategien for drift og vedlikehold (...)*”

I R2, 7.1 Alternative rammenivå” *Vi vil spesielt framheve at det vil være sentralt å få fram de avveiningene som er gjort mellom investeringer og drift og vedlikehold, samt mellom store prosjekt og programområdene*”.

I R2, 7.3 Anbefalt strategi – vridning mot samfunnsøkonomisk lønnsomhet i omtalen av lønnsomhetsstrategien:” *Så langt som mulig skal det i denne strategien også vurderes i hvilken grad økt vektlegging av samfunnsøkonomisk lønnsomhet har konsekvenser for innsatsen til drift og vedlikehold*”.

Det bør ut fra dette ikke herske særlig tvil om at krav til bruk av samfunnsøkonomiske analyser av vedlikehold er vektlagt i retningslinjene for planarbeidet. Både Jernbaneverket og Statens vegvesen har i sine høringsuttalelser (se vedlegg) vist gode og konkrete eksempler på bruk av samfunnsøkonomiske analyser av drift og vedlikehold.

Som det fremgår av uttalelsene til Statens vegvesen og Jernbaneverket, foregår det et kontinuerlig utviklingsarbeid på dette feltet. Men heller ikke her kan vi ha et ensidig fokus på samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Som Statens vegvesen peker på, må for eksempel vedlikehold av bruer og tunneler i større grad ses i sammenheng med risikoanalyser. SD vil understreke at det er uakseptabelt å gå på akkord med trafiksikkerheten hvis det er konsekvensen av et samfunnsøkonomisk lønnsomt nivå på vedlikeholdet. Som Statens vegvesen påpeker må veger som er åpne for allmenn ferdsel holde et minimum av teknisk og sikkerhetsmessig standard, uavhengig av samfunnsøkonomiske kriterier. Dette vil gjelde for all transportinfrastruktur.

Bruk av prismekanismer

I kommisjonens rapport pekes det på ulike måter eksisterende infrastruktur kan utnyttes bedre, for dermed å utsette behovet for investeringer. Særlig trekkes bruk av prising og differensiert prising inn som et virkemiddel som kan gi positive resultater. SD er enig i dette, og ønsker i

prinsippet mer bruk av prismekanismer for å tilpasse etterspørselen til eksisterende infrastruktur. I kollektivtransport kan for eksempel billigere billetter utenom rushtidene bidra til en jevnere fordeling av reisende over driftsdøgnet og lette presset i rushtiden. I den grad det er mulig å dempe arbeidsreiser i rush og å flytte andre reiser fra personbil til kollektivtransport i deler av døgnet med god kapasitet, kan dette bedre kapasitetsutnyttelsen i kollektivtransporten og dempe behovet for nye investeringer i infrastrukturen.

Transportetatene har i sin rapport "Utfordringer for framtidens transportsystem" av 25. februar 2015 pekt på køprising og differensiert prising for kollektivtransport som effektive virkemidler for å utnytte kapasiteten maksimalt og stimulere til miljøvennlige transportformer.

Prosjektkostnader

Kommisjonens rapport peker på at det kan se ut til at lønnsomheten i en del samferdselsprosjekter ikke utelukkende kan tilskrives lav nytte, men også kan komme av kostnadssiden i prosjektene. Det vises her til at sammenliknbare veiprojekter, justert for ulikt nasjonalt kostnadsnivå, er betydelig høyere i Norge enn i Sverige og Danmark.

Statens vegvesen har gått nærmere inn dette i vedlegg til sin høringsuttalelse, og viser at bildet er mer nyansert enn det kommisjonen får fram. Etaten mener at det ikke er grunnlag for å trekke så klare konklusjoner om kostnadsnivået for vegbygging i de skandinaviske landene som produktivitetskommisjonen har gjort på grunnlag av de tre prosjektene som konsultantselskapet McKinsey har presentert for kommisjonen.

Vi viser også til Jernbaneverkets kommentarer omkring kostnadsstruktur og effektivisering.

SD er opptatt av kostnadsnivået i samferdselssektoren, særlig i forhold til sammenlignbare prosjekter i andre land. Departementet har i retningslinjene til etatene og Avinor for arbeidet med planforslaget til neste nasjonale transportplan varslet at etatene vil få i oppdrag å utrede konkrete tiltak for å øke produktiviteten i sektoren slik at kostnadene kan komme ned på nivået i landene rundt oss.

Bymiljøavtaler

Samferdselsdepartementets arbeid med bymiljøavtaler er nevnt flere steder i kommisjonens rapport, bl.a. i kapittel 7.3.3 om styringsutfordringer i byområder knyttet til areal og transport, og i 18.3.4 om bypakker.

Rapporten referer til omtalen av bymiljøavtaler i NTP 2014-2023. Siden meldingen ble lagt fram i 2013 har SD utarbeidet et rammeverk for bymiljøavtaler. Det er avsatt midler til bymiljøavtaler i budsjettet for 2015, og forhandlingene med det første byområdet (Oslo/Akershus) er i startfasen.

Et område som kommenteres i rapporten er styring av bypakker/bymiljøavtaler. Det er avklart gjennom utforming av rammeverket at bymiljøavtalene skal styres etter modell fra Oslo-pakke

3. Det innebærer en styringsgruppe som er ledet av staten, representert ved Statens vegvesen. De andre byområdene har allerede i dag tatt i bruk/nærmet seg liknende modeller.

I rapporten pekes det på at trengsel og kø i byområder kan gi agglomerasjonsulemper og effektivitetstap. Den overordnede målsettingen for bymiljøavtalen er, som det vises til i rapporten, å sikre at veksten i persontransporten tas med kollektivtransport, sykling og gange. Det er likevel presisert i rammeverket at løsningen som velges må bidra til å sikre bedre framkommelighet totalt sett, spesielt ved å tilrettelegge for attraktive alternativer til privatbil.

Utvikling av kollektivtransport og fortetting rundt trafikknutepunkt tekkes fram som tiltak som vil redusere bilbruken, men samtidig gi økt framkommelighet i byområder med kapasitetsutfordringer. De fire største byene vil ved inngåelse av bymiljøavtale kunne få statlig tilskudd til store fylkeskommunale infrastrukturprosjekter (50/50-ordningen). Med dette tilskuddet vil staten ta sin del av regningen for høykvalitets kollektivprosjekter med stor kapasitet i de største byene.

På arealsiden har regjeringen et nytt verktøy – utviklingsavtaler. Utviklingsavtaler skal bidra til en samordnet og effektiv planlegging av boligbygging og nødvendig infrastruktur i storbyområdene og vil være hovedmekanismen for å følge opp arealdimensjonen i bymiljøavtalene.

Kommisjonens rapport peker for øvrig på at bypakker gjerne er et resultat av politiske forhandlinger, der både interesser mellom ulike partier og kommuner/fylkeskommuner hensyntas framfor samfunnsøkonomiske analyser.

Vi vil understreke at formålet med bymiljøavtaler er en forhandling mellom statlige og lokale myndigheter som *likeverdige parter* for å finne gode løsninger på transportutfordringene. Dersom samfunnsøkonomisk lønnsomhet skal være det eneste kriteriet for valg av prosjekter i bypakker/bymiljøavtaler faller selve kjernen i denne typen avtaler vekk, og det vil ikke være behov for forhandlinger. Dette er imidlertid ikke til hinder for at staten i større grad kan vektlegge samfunnsøkonomisk lønnsomhet inn i forhandlingene, men med en forståelse for metodikkens begrensninger, slik dette er forklart overfor.

Energi- og klimapolitikk

Avslutningsvis vil SD bemerke at vi er enige i de synspunktene som fremkommer i beskrivelsen av energi- og klimapolitikken i kapittel 13, som vi antar vil bli fulgt opp i arbeidet som gjøres i Grønn skattekommissjon.

Med hilsen

Frode Johansen (e.f.)
avdelingsdirektør

Jane Bækken

seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer.

Vedlegg



Statens vegvesen

Samferdselsdepartementet
Postboks 8010 Dep
0030 OSLO

Behandlende enhet:
Vegdirektoratet

Saksbehandler/innvalgsnr:
Therese Ustvedt - 22073276

Vår referanse:
2015/032986-002

Deres referanse:
15/1909

Vår dato:
20.05.2015

Høring NOU 2015: 1 Produktivitet - grunnlag for vekst og velferd

Vi viser til høringsbrev fra Samferdselsdepartementet av 16. mars 2015, med frist for eventuelle merknader 21. mai 2015.

Statens vegvesen legger spesielt vekt på følgende forhold:

- Kommisjonens ønske om sterkere vektlegging av samfunnsøkonomisk lønnsomhet for investeringsporteføljen i Nasjonal transportplan
- Manglende samfunnsøkonomisk analyse av vedlikehold
- Produktivitetskomisjonens eksempler om kostnader ved utbyggingsprosjekter i Norge, Sverige og Danmark

Sterkere vektlegging av samfunnsøkonomisk lønnsomhet for investeringsporteføljen

Statens vegvesen er positive til at kommisjonen har sett på hvordan investeringsporteføljen kan settes sammen på en mer samfunnsøkonomisk lønnsom måte. Samtidig vil vi advare mot en ensidig fokusering på maksimering av samfunnsøkonomisk prissatt nytte.

Metodene gir ingen endelige svar

Samferdselssektoren var tidlige ute med å bruke samfunnsøkonomiske analyser og har høstet mange erfaringer med bruken av disse. Det pågår et kontinuerlig utviklingsarbeid for å forbedre verktøyene og modellene, men så langt vi kan se vil vi ikke kunne få analyseverktøy som gir de «endelige» svarene på hva som er riktige prioriteringer i samferdselssektoren. Dette er også en gjengs oppfatning internasjonalt. Den største utfordringen er å forutse samfunnsutviklingen som følger av bedret transporttilbud, og vi mangler også en rekke detaljerte data blant annet for gående og syklende. Det er derfor både behov for videreutvikling innenfor flere fagområder, og det er behov for å gjøre supplerende vurderinger basert på erfaringstall og statistikk.

Metodene er best egnet til å velge mellom alternativer i et prosjekt

Selv om metodeverktøyet er godt utviklet, er det fortsatt best egnet til å prioritere mellom ulike alternativer av et prosjekt fra A til B. Dette fordi det er svært krevende å vurdere hvordan samfunnet utvikler seg og tilpasser seg til prosjekter ulike steder i landet. Dynamikken i næringslivet og offentlig tjenesteyting kan være stor, men også vanskelig å forutsi. Selv om metodeverktøyet stadig utvikles og man kan ta større hensyn til regionale effekter og annen mernytte, er det vanskelig å tro at vegprioriteringer kun skal styres ut fra beregnet samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Vi mener det vil være viktig at de transportpolitiske målene har betydning for prioriteringene også i framtiden.

Postadresse
Statens vegvesen
Vegdirektoratet
Postboks 8142 Dep
0033 Oslo

Telefon: 02030
Telefaks: 22 07 37 68
firmapost@vegvesen.no
Org.nr: 971032081

Kontoradresse
Brynsengfare 6A
0667 OSLO

Fakturaadresse
Statens vegvesen
Landsdekkende regnskap
9815 Vadsø
Telefon:
Telefaks:

Flaskehalser

Statens vegvesen er enige med kommisjonen i at det er viktig å sette sammen strekninger på en slik måte at det gir hensiktsmessig utbygging. I arbeidet med rutevise utredninger har vi sett på investeringsbehovet for lengre strekninger. Formålet er å sørge for rasjonell utbygging. Samtidig må vi ta hensyn til at det er store investeringsbehov og at det finnes flaskehalser i vegnettet som vil være samfunnsøkonomiske ulønnsomme å fjerne. Kommisjonen peker selv på eksempelet med E18 gjennom Vestfold, hvor en parsell forbi Larvik gjenstår. Det er behov for å ta hensyn til slike forhold når investeringsporteføljen settes sammen.

Omprioritering i en sen fase

Investeringsporteføljen i Nasjonal transportplan består av prosjekter som alle tilfredsstillende vedtatte plankrav. Likevel kan prosjektene ha kommet ulikt i planleggingen. Noen av prosjektene er planlagt så langt at de er klare for oppstart. Det å utsette eller i verste fall stoppe slike prosjekter for å gi plass til prosjekter med noe høyere beregnet samfunnsnytte vil kunne medføre høye kostnader for utsettelse som ikke regnes inn i de samfunnsøkonomiske analysene. Vi mener at dette også er faktorer som bør være med i vurderingen når investeringsprosjekter skal prioriteres.

Manglende samfunnsøkonomisk analyse av vedlikehold

Det pågår et arbeid for å se på ytterligere bruk av samfunnsøkonomiske analyser for drift og vedlikehold. Slike analyser er vanskelig å se uavhengig av investeringen, som binder opp midler til framtidig drift og vedlikehold. Det gjøres samfunnsøkonomiske analyser i tilknytning til investeringsbeslutningen ut fra en total lønnsomhetsanalyse, inkludert drifts- og vedlikeholdskostnader. I disse analysene forutsettes det at drift og vedlikehold gjennomføres for å sikre at infrastrukturen opprettholder sin tiltenkte funksjon i analyseperiodens lengde.

Vegnettet består av en stor mengde enkeltobjekter. Kravene til drift og vedlikehold av de enkelte objekt er nedfelt i retningslinjer gitt i håndbok R610 *Standard for drift og vedlikehold av riksveger og andre tekniske retningslinjer*. Under viser vi eksempler på omfanget av utvalgte enkeltobjekt:

- Bruer
 - 7.100 stk på riksvegnettet
 - 13.400 stk på fylkesvegnettet
- Tunneler
 - 480 stk på riksvegnettet
 - 580 stk på fylkesvegnettet
 - 5600 vifter i tunneler
- Stikkrenner
 - 69.000 stk på riksvegnettet
 - 430.000 stk på fylkesvegnettet
- Skilt
 - 176.000 skiltplater på riksvegnettet
 - 520.000 skiltplater på fylkesvegnettet

Kravene i håndboken skal sikre at objektenes funksjon ivaretas både på kort og lang sikt. Det er disse kravene man forholder seg til ved den operative planleggingen av drift og vedlikehold av vegnettet.

Ved fastsettelse av kravene i håndbok R610 er det gjennomført samfunnsøkonomiske analyser av standarden på henholdsvis vinterdrift og vegdekker. Dette er blant de drift- og vedlikeholdsoppgavene det brukes mest midler på i de årlige budsjettene. Dette er også områder der det er mulig å finne relativt gode og direkte sammenhenger mellom standard og tidskostnader, kjørekostnader, ulykkeskostnader og vegholderkostnader. For andre vegobjekt, som for eksempel bruer og tunneler, må vedlikeholdet i større grad baseres på risikoanalyser. Sannsynligheten for strukturelt sammenbrudd av slike konstruksjoner må holdes på et meget lavt nivå. Rettidig vedlikehold er essensielt for å sikre at sannsynligheten for slike hendelser holdes på et akseptabelt lavt nivå.

Statens vegvesen vil se på muligheten for å gjøre samfunnsøkonomiske analyser også på andre områder innen drift og vedlikehold ved framtidige endringer i standardene. Nyten av slike analyser må imidlertid vurderes opp mot hva det er mulig (og kostnadseffektivt) å regne på og for hvilke objekter slike analyser er formålstjenlig. Veger som er åpne for allmenn ferdsel må holde et minimum av teknisk og sikkerhetsmessig standard, uavhengig av rent samfunnsøkonomiske kriterier. Det er i praksis ikke aktuelt å slutte å drifte og vedlikeholde vegen, fordi det i ytterste konsekvens kan innebære at den må stenges for trafikk.

Sammenligning av kostnader ved utbyggingsprosjekter i Norge, Sverige og Danmark

Produktivitetskommisjonen har utarbeidet en oversikt som viser kostnader til vegbygging i Norge sammenlignet med kostnadene i Sverige og Danmark (s. 462). Kommisjonens konklusjon er at kostnadene er langt høyere i Norge enn i Sverige og Danmark. I vedlegget har vi sett nærmere på det aktuelle eksempelet som nevnes i rapporten.

Eksempel på sammenlignbare kostnadskalkyler

Vegmyndighetene i de nordiske landene har i enkelte sammenhenger gjennom samarbeid forsøkt å sammenstille kostnader for vegbygging basert på erfaringsdata fra det enkelte land. Konklusjonen er alltid at det er vanskelig å gjøre dette helt sammenlignbart.

Høsten 2008 ble det gjennomført en slik sammenlignbar kalkulasjon for et utvalgt prosjekt i Danmark, basert på enhetspriser. Denne kalkyleøvelsen ga som resultat at Finland var lavest, Danmark høyest, mens Sverige og Norge plasserte seg om lag midt i mellom.

Det er derfor etter vår oppfatning ikke grunnlag for å trekke så klare konklusjoner om kostnadsnivået for vegbygging i de skandinaviske landene som produktivitetskommisjonen har gjort på grunnlag av de tre prosjektene som konsulentselskapet McKinsey har presentert for kommisjonen.

Det er i alles interesse at vegbygging utføres på en rasjonell og kvalitativ god måte, og at det som skjer i Norge minst er konkurransedyktig med det som skjer i andre land. I nordisk sammenheng vil vi derfor utnytte det tette samarbeidet på veg- og transportsiden til å videreføre arbeidet med analyser og erfaringsoverføring for å lære av hverandres praksis.

Med hilsen


Lars Aksnes
Vegdirektør


Terje Westlie

VEDLEGG

Statens vegvesen har, så langt det har vært mulig, framskaffet opplysninger om innholdet i de tre prosjektene i Norge, Sverige og Danmark for å kunne si noe om de framstilte kostnadsforskjellene, og om dette representerer kostnadstall som har sammenlignbart innhold. Vi har kommet til at det på flere områder er åpenbare forskjeller som gjør det nødvendig å korrigere før det foretas en sammenligning av hva prosjektene har kostet.

Kostnaden ved veibygging er høye

	 E6	 E6	 E45
Strekning	▪ Dal – Boksrud ¹	▪ Trelleborg - Vellinge	▪ Skejby - Skødstrup
Type vei	▪ 4-felts motorvei	▪ 4-felts motorvei	▪ 4-felts motorvei
Distanse	▪ 11,2 km	▪ 9,6 km	▪ 12,0 km
Veibredde	▪ 20,0 m	▪ 21,5 m	▪ 28,0 m
Antall broer	▪ 3	▪ 1	▪ 9
Antall tunneler	▪ 0	▪ 0	▪ 0
Trafikk	▪ 18000 biler per døgn	▪ 12000 biler per døgn	▪ 19000 biler per døgn
Start planlegging	▪ 2003	▪ 2006	▪ 2000
Vedtak	▪ 2007	▪ 2008	▪ 2002
Byggestart	▪ Oktober 2009	▪ Desember 2009	▪ Mars 2005
Åpnet	▪ November 2011 ¹	▪ November 2011	▪ September 2008
Totale omkostninger ²	▪ 940 mill. NOK ^{1,2}	▪ 500 mill. NOK ²	▪ 700 mill. NOK ²
Kostnad per km	▪ 84 mill. NOK/km ²	▪ 52 mill. NOK/km ²	▪ 58 mill. NOK/km ²
Finansiering	▪ Bompenger, fullfinansiert gjennom lån til bompengeselskapet	▪ Statlig fullfinansiering	▪ Lokal fullfinansiering (amt/fylke)

Kilder: Statens Vegvesen, Trafikverket, Vejdirektoratet, McKinsey.

Det er blant annet betydelig forskjell i antall m² med konstruksjoner. Det norske prosjektet har om lag 13 000 m² konstruksjoner, mens det svenske og danske prosjektet har henholdsvis om lag 2 500 m² og 12 000 m².

Terreng og grunnforhold er også veldig forskjellig for prosjektene. Prosjektet E6 Dal – Boksrud er bygget i variert og småkupert terreng hvor det var behov for å sprengte bort om lag 750 000 m³ berg. I tillegg måtte det fjernes om lag 40 000 m³ myr. Prosjektene E6 Trelleborg – Vellinge og E45 Skejby – Skødstrup går i et langt lettere og flatere terreng hvor grunnen består av grus.



Bilde fra E6 Dal – Boksrud



Bilde fra E6 Trelleborg – Vellinge



Bilde fra E45 Skejby - Skødstrup

Basert på innhentede opplysninger fra de ulike prosjektene har vi forsøkt å lage en korrigert kostnadssammenligning hvor de ulike prosjektene har fått like mye konstruksjoner pr km veg. Vi har også lagt inn korreksjon for prisstigning pga. ulike gjennomføringstidspunkt.

Ut fra dette har vi kommet frem til følgende sammenligning:

	E6 Dal - Boksrud	E6 Trelleborg - Vellinge	E45 Skejby - Skødstrup
Antall m ² konstruksjoner	13 000	2 500	12 000
Oppgitt kostnad (mill. NOK)	940	500	700
Korrigerings for andel konstruksjoner (mill. NOK)		202	45
Prisstigning (mill. NOK)			120
Sum korrigert kostnad (mill. NOK)	940	702	865
Antall km veg	11,2	9,6	12
Kostnad pr km (mill. NOK)	84	73	72
Avvik i kostnad pr km (%)		- 13	- 14

Denne sammenligningen viser at kostnadsnivået for E6 Dal – Boksrud er henholdsvis 13 % og 14 % høyere pr km veg enn for de prosjektene som det er sammenlignet med i Sverige og Danmark. Det skal imidlertid bemerkes at veganlegg i Sverige og Danmark får refundert merverdiavgift mens dette utgjorde om lag 10 % på denne type veganlegg i Norge på aktuelt byggetidsrom. Vi har ikke gjort konkrete vurderinger rundt dette for denne sammenligningen.

Vi har heller ikke gjort korrigeringer knyttet til eventuelle kostnadsforskjeller for ulike grunnforhold.



Jernbaneverket

Samferdselsdepartementet
Postboks 8010 Dep
0030 OSLO

Henvendelse til: Håkon Ystehede
Tlf.: +47 48295726
Faks:
E-post: Hakon.Ystehede@jbv.no

Dato: 13.05.2015
Saksref.: 201502044-2
Deres ref.:
Vedlegg:

Postadresse:
Postboks 4350
NO- 2308 Hamar

postmottak@jbv.no

Sentralbord:
05280

Org. Nr.:
971 033 533 MVA

Bankgiro:
76940501888

jernbaneverket.no

Høring NOU 2015:1 Produktivitet – grunnlag for vekst og velferd

Vi viser til høringsbrev fra Samferdselsdepartementet av 16. mars 2015, med frist for eventuelle merknader 21. mai 2015.

Etter Jernbaneverkets vurdering peker Produktivitetskomisjonens rapport på mange viktige forhold i den statlige styringen av samferdselsprosjekter i Norge, både knyttet til beslutningsstruktur, prioritering og gjennomføring av prosjekter. Omtalen av samferdselssektoren har lagt hovedvekten på investeringsprosjekter, med vekt på veginvesteringer. «*Avgrensningen er gjort dels av kapasitetshensyn, men også fordi det her trolig er størst forbedringspotensial.*» (s 365). Mange av forholdene som tas opp gjelder imidlertid tilsvarende for jernbanesektoren.

Jernbaneverket har i sin høringsuttalelse lagt vekt på å kommentere særlig fem forhold:

- Samfunnsøkonomisk lønnsomhet, herunder netto ringvirkninger
- Vedlikehold og utnyttelse av eksisterende infrastruktur
- Bruk av markedsmekanismen ved bruk av knapp kapasitet
- Kostnadsstruktur og effektivisering
- Bymiljøavtaler

Samfunnsøkonomisk lønnsomhet

Kommisjonen peker på at samfunnet kunne fått vesentlig mer ut av investerte ressurser i samferdselssektoren ved bedre prioriteringer, og at beslutningsstrukturen i sektoren bør endres slik at valg av prosjekter i større grad gjøres ut fra helhetlige samfunnshensyn. Kommisjonens vurdering er at « det er behov for klarere målformuleringer i Nasjonal transportplan (NTP) enn i dag, og at samfunnsøkonomisk lønnsomhet må få en framtrædende plass».

Jernbaneverkets vurdering av samfunnsøkonomisk lønnsomhet legger til grunn den fastlagte metodikken fra NOU 2012:16 Samfunnsøkonomiske analyser (Hagen-utvalget) og Finansdepartementets rundskriv R-109 «Prinsipper og krav ved utarbeidelse av samfunnsøkonomiske analyser». Gjennomføring av slike analyser er imidlertid ikke trivielt. Jernbanen er et system med store nettverkseffekter der det ofte kan være vanskelig å direkte henføre et tiltak i en del av nettet med effekt i helt andre deler. Prosjektavgrensning, tilstrekkelig datagrunnlag, egnet modellverktøy og vektning av prissatte/ikke-prissatte virkninger kan redusere analysenes verdi.

Det er viktig å understreke at nytte-kostnadsanalyser er partielle analyser. I slike analyser ser man bort i fra hvilke effekter ett tiltak kan ha for andre sektorer, og at disse effektene kan ha tilbakevirkende effekter for tiltaket som opprinnelig ble analysert. Større jernbaneprosjekter vil typisk kunne være av en slik karakter. Når påvirkningen på resten av økonomien og de tilbakevirkende effektene er store, bør man ideelt sett benytte likevektsmodeller. En måte å kunne nærme seg dette på ville være å analysere virkninger for arbeidsmarked, bosetting, miljø m.m. i egne supplerende analyser for de store prosjektene. I tillegg kunne en lage egne transportmodeller tilpasset spesielt til de store prosjektene som skal analyseres. For eksempel ville en da kunne ta hensyn til ulike tidsverdier mellom by og land. Alternativt kan en tilnærming være å benytte de nasjonale transportmodellene og Jernbaneverkets trengselsmodell i en iterativ prosess.

Jernbaneverket er enig i at det er grunn til å tro at det kan være positive netto ringvirkninger, det vil si produktivitetsgevinster, av samferdselsprosjekter i byområder. Kortere avstander mellom arbeidstaker og bedrift, mellom bedrifter og generelt mer effektive transportløsninger vil trolig bidra positivt til byområdenes virkemåte – utover det som kan regnes inn i nytte-kostnadsanalysen. Spesielt kan dette gjelde for kollektivtrafikktiltak med nettverkseffekter hvor det er vanskelig å regne den totale systemeffekten inn i enkelttiltaket, slik at tidskostnadene knyttet til enkelttiltaket i mindre grad reflekterer effekten av tiltaket, enn ved eksempelvis et veiprojekt. Ringvirkningseffekter bør beskrives, kvalitativt eller kvantitativt, der dette er mulig, og der det kan sannsynliggjøres at det ligger til rette for slike effekter. Analysene må utvikles videre, blant annet slik at de egner seg bedre til å brukes i prioritering mellom prosjekter som gir marginale endringer i eksisterende markeder, og store prosjekter som påvirker nye markeder eller andre samfunnssektorer.

Prioritere vedlikehold av eksisterende infrastruktur

Jernbaneverket deler kommisjonens oppfatning av at det kan være samfunnsøkonomisk lønnsomt å prioritere vedlikeholdet av den nedlagte kapitalen. Jernbaneverket er i gang med å beregne samfunnsøkonomiske effekter av drifts- og vedlikeholdstiltak. Som en illustrasjon, med meget grove anslag, kan nevnes Drammen og Vestfoldbanen. Denne banen (Nordagutu-Drammen, Drammen – Asker og Drammen-Skien) hadde i 2012 om lag 6,1 mill. passasjerer.

På kostnadssiden finner vi (2012 kr):

Driftskostnader:	63 mill. NOK
Korrektivt vedlikehold:	35 mill. NOK
Forebyggende vedlikehold:	57 mill. NOK
Offentlig kjøp:	248 mill. NOK
Dette utgjør i sum	403 mill. NOK

Den samfunnsøkonomiske nettonytten av togproduksjonen på Drammen og Vestfoldbanen utgjorde 1 900 mill. kr i 2012. Per passasjer utgjør dette 312 kr.

Bruk av markedsmekanismen ved bruk av knapp kapasitet

Jernbaneverket er enig med Hagen-utvalgets anbefalinger, gjengitt i kommisjonens rapport, side 367, at «en samfunnsøkonomisk lønnsomhetsanalyse av veiprojekter i et område med køproblemer bør derfor ta utgangspunkt i en situasjon med optimal prising av veikapasitet, i stedet for å legge til grunn at kapasitetsproblemet i sin helhet må løses ved økt veiutbygging».

I kommisjonens rapport gjengis (s. 368); «Bedre utnyttelse av transportsystem og – infrastruktur gjennom brukerbetaling kan også være aktuelt for kollektivtransport. Her kan billettpriser brukes aktivt for å påvirke transportteterspørsel på en måte som bidrar til bedre utnyttelse av infrastrukturen og transporttilbudet» I denne sammenhengen vil Jernbaneverket vise til transportetatens rapport «Utfordringer for framtidens transportsystem», datert 25.

februar 2015, hvor det pekes på både kjøprising og tidsdifferensiert prising for kollektivtransport som effektive virkemidler for å utnytte kapasiteten optimalt og stimulere til miljøvennlige transportformer.

Kostnadsstruktur og effektivisering

Jernbaneverket har tidligere utarbeidet innspill til Samferdselsdepartementet vedrørende hensiktsmessig struktur for jernbanesektoren. Innspillet inkluderer også omtale av potensialet for realisering av ulike effektiviseringsgevinster. Deler av drifts- og vedlikeholdsarbeidet på jernbanen er allerede i dag konkurranseutsatt med gode erfaringer. Konkurransenutsatt andel av drifts- og vedlikeholdsbudsjettet har økt fra 22-28 % i perioden 2005-2008 til 44-48 % i perioden 2009-2011. Anslag for budsjettåret 2015 er 44 %.

Jernbaneverket er enig i at det i dagens plansystem kan være lite samsvar mellom påvirkning og kostnadsansvar. Det omfatter både den offentlige planprosessen med mange interessenter og omfattende, og til dels kostbare, eksterne kvalitetssikringsprosesser. Faren for såkalt «scope creep» /rammeutvidelser fra et konsept besluttes i en tidlig fase til prosjektet tas opp til bevilgning og styrings- og kostnadsramme fastsettes (etter KS2) er betydelig.

I en tidlig fase av et prosjekt vil kostnadsanslaget være svært usikkert. Kommisjonen mener imidlertid at det i denne fasen burde være like stor sannsynlighet for at prosjektet blir dyrere enn anslått som billigere enn anslått. Gitt at det ikke er større omfangsendringer som forklarer kostnadsøkningene (ikke samme prosjekt), er dette riktig. I dagens NTP/Handlingsprogram avsettes ikke dagens NTP/Handlingsprogram avsettes ikke egen usikkerhetsavsetning til omfangsendringer og det er forventningsverdien (P50) som danner grunnlaget for rammene. I praksis medfører dette at det ikke er symmetri, eller har samme sannsynlighet for at den potensielle økningen er like stor som den potensielle kostnadsreduksjonen. En projektkostnad kan i teorien øke mot det uendelige, mens kostnadene den andre veien kan ikke gå mot null. Det er et mål for Jernbaneverket å redusere skjevhet og varians samt å finne årsaker til avvik mellom kostnadsanslagene på tidlig stadium og i senere planfaser.

Jernbaneverket ønsker å sikre at ressursene utnyttes mest mulig effektivt for å skape mer jernbane for pengene og et bedre togtilbud for togselskapene og togpassasjerene. Jernbaneverket har derfor etablert effektiviseringsprogrammet «Enkelt og effektivt jernbaneverk» for å sikre en god oppfølging av effektiviseringstiltakene i Jernbaneverket, og for å dele erfaringer på tvers av virksomheten.

Programmet er delt inn i fire delprogram:

- Effektiv trafikkstyring - effektivisere og forbedre trafikkstyringen i Jernbaneverket
- Effektiv drift og vedlikehold - effektivisere drift og vedlikehold i Jernbaneverket
- Effektiv planlegging og bygging - inneholder tiltak og effektivisering innenfor området "utrede, planlegge og bygge" infrastruktur
- Effektiv støtte - effektivisere støttefunksjonene i Jernbaneverket

For å sikre at effektiviseringsgevinster kan følges opp og måles over tid har Jernbaneverket etablert indikatorer for effektiviseringsprogrammet. Indikatorene benyttes for å svare ut om målene som er satt for ulike tiltak og tiltaksområder, realiseres etter forventingen. Indikatorene er av både finansiell og ikke-finansiell karakter.

Mer om effektiv planlegging og bygging

Målet er å justere plan- og byggeprosessen med tanke på roller og ansvarsområder, og samtidig effektivisere prosessen for å redusere gjennomføringstiden. Dette innebærer blant annet følgende:

- Tilpasning av det interne plansystemet til dagens organisasjon og vurdering av systemets omfang i faser og beslutningspunkter
- Forsterket på strategiske utredninger og grunnlagsdata

For å få til en mest mulig effektiv planprosess er det viktig å planlegge de riktige prosjektene som er strategisk forankret i NTP og rutemodell/tilbudskonsept, og å påse hensiktsmessig planlegging. I tillegg skal løsningene være holdbare og kostnadseffektive. Følgende tiltak kan bidra til dette:

- Innføre 3D-prosjektering (redusere tillegg på entreprisekontrakter og rådgiverkostnader)
- Forenklet tunneldesign (konsepter, tetting, brann)
- Gjennomgang av standarder innenfor jernbanetekniske løsninger

Mer effektiv bruk av anleggsmarkedet vil også kunne bidra til mer effektiv prosjektgjennomføring. Videre arbeid knytter seg til

- Kontraktsformer,
- Kontraktstrategier
- Bruk av estimeringsdatabaser
- Strategi for det jernbanetekniske markedet

Bymiljøavtaler

Jernbaneverket støtter kommisjonens vurdering om at staten bør bruke den nye ordningen med bymiljøavtaler aktivt for å realisere samfunnsøkonomisk lønnsomme prosjekter. I avtalene bør staten stille krav om effektiv utnyttelse av eksisterende og ny infrastruktur gjennom bruk av rushtidsavgifter. Jernbaneverket mener også at staten må stille krav om en arealutvikling i disse byområdene som støtter opp om statlige kollektivinvesteringer og bidrar til økt lønnsomhet av disse investeringene.

Med hilsen

Elisabeth Enger
Jernbanedirektør

Jørn Johansen
Direktør, styring og organisasjon

Dokumentet er godkjent elektronisk



KYSTVERKET
HOVEDKONTORET

Samferdselsdepartementet
Postboks 8010 Dep
0030 OSLO

Att: Jane Bækken

Deres ref.:	Vår ref.:	Arkiv nr.:	Saksbehandler:	Dato:
	2015/1232-2	008	Knut Baar	22.05.2015

Høring NOU 2015: 1 Produktivitet - grunnlag for vekst og velferd

Det vises til Samferdselsdepartementets brev av 16.mars 2015 vedrørende høringsuttalelser til Produktivitetskommisjonens arbeid fremlagt i NOU 2015: 1 *Produktivitet – grunnlag for vekst og velferd*. Kystverkets høringsuttalelse, som følger herved, retter oppmerksomheten primært mot kapitlene som behandler offentlig sektor generelt og samferdselssektoren spesielt.

Kystverkets høringsuttalelse

Produktivetskommisjonen tegner et oversiktlig og godt bilde av produktivetsutviklingen i Norge de siste hundre år, og hvorfor høy produktivitet er en forutsetning for å bevare det høye leve- og velstandsnivået vi har i Norge. Videre gis det grundige forklaringer på hva som har vært produktivetsdrivende, så vel som det pekes på årsaker til at produktiviteten har svekket seg de siste årene. Kommisjonen kommer med flere forslag til tiltak og korreksjoner som kan fremme produktiviteten, for der i gjennom å øke effektiviteten i samfunnet. Kystverket vil primært kommentere forslag som angår offentlig sektor generelt og samferdselssektoren spesielt.

Kommisjonen tar blant annet for seg to aspekter knyttet til utfordringer med styring i offentlig forvaltning, nemlig praktiseringen av hovedstyringsprinsippet i staten; mål- og resultatstyring (MRS), samt anvendelsen av samfunnsøkonomisk analyse (SØA).

Som kjent er mål- og resultatstyring det overordnede styringsprinsippet i staten. Intensjonen med dette er at mål og retning gis av politiske myndigheter (ved hjelp av departementene) og at underliggende virksomheter delegeres frihet til å finne løsninger som når målene og iverksetter de endringer som er ønsket. Dette er basert på at virksomhetene besitter den relevante fagkunnskapen som skal til for å løse utfordringene og at overordnede myndigheter derfor ikke skal hefte seg for mye med valg av metode og ressurser, men primært resultater og effekter.

Når det gjelder det problematiske med MRS, opplever Kystverket at kommisjonens kritikk i hovedsak er treffende. Den peker på at det gis for brede og for mange mål. Dette har flere uheldige konsekvenser: Det er uklart hva som skal oppnås (endres eller bevares) og det er vanskelig å prioritere det som er viktig. Videre blir styringsparametere i for stor grad valgt ut i fra om de er (lett)

Hovedkontoret - Utviklingsstab - Enhet for styring, økonomi og FOU

Sentral postadresse:	Kystverket Postboks 1502 6025 ÅLESUND	Telefon:	+47 07847	Internett:	www.kystverket.no
		Telefaks:	+47 70 23 10 08	E-post:	post@kystverket.no
For besøksadresse se	www.kystverket.no	Bankgiro:	7694 05 06766	Org.nr.:	NO 874 783 242

Brev, sakskorrespondanse og e-post bes adressert til Kystverket, ikke til avdeling eller enkeltperson

målbare, fremfor om de er treffende i forhold til de mål som ønskes oppnådd. Når målene i tillegg er uklare, fører det lett til målforskyvninger, feil fokus og kan ende med redusert effektivitet. Vi har også et inntrykk av at mye vesentlig styringsinformasjon går tapt, ved at det fokuseres for mye på kvantitative størrelser – ofte uten at det i tillegg gis kvalitative vurderinger og tolkninger av de målbare resultatene. Det bør eventuelt i større grad legges vekt på alternative kilder for styringsinformasjon; for eksempel i form av mer bruk av evalueringer og FoU.

Riktig nok viser forskning (bl.a. Askim 2013) en tendens hos departementene at de gir færre og mer overordnede mål til underliggende virksomheter. Det er imidlertid ikke noen garanti for økt effektivitet at der er færre mål, hvis målene er lite presise og inneholder beskrivelser av tiltak og aktiviteter. Tilsvarende vil for mange ”andre krav” og ”føringer” bidra til detaljstyring og dreie fokuset bort fra å prioritere brukereffektene. Svakheter i praktiseringen av MRS kan skyldes for liten kunnskap, og det kan frem for alt være mye å hente på at det etterstrebtes felles forståelse av praktiseringen i styringsdialogen mellom de ulike nivåene.

Videre har kommisjonen sett nærmer på samferdselssektoren, og særlig påpekt svakheter knyttet til SØA ikke i tilstrekkelig grad legges til grunn for prioriteringer av transporttiltak. Dessuten understreker kommisjonen nødvendigheten av å tenke helhetlig på tvers av de ulike transportetatene i større grad enn det som har vært gjort innenfor Nasjonal transportplan (NTP) til nå. Det er vanskelig å ikke være enig med kommisjonen i dette, men det er et minus i rapporten at kommisjonens arbeid kun tar for seg transportvirksomheten knyttet til vei og jernbane. Selv om dette representerer de største delene av det nasjonale transportarbeidet, dekker NTP også sjø- og lufttransport. I et helhetsperspektiv er det viktig å være klar over at mye av kompleksiteten knyttet til lønnsomhet i transportsektoren er relatert til at brorparten av eksport og import til landet kommer med sjøtransport. Det er dessuten et uttalt mål for Stortinget å overføre mer innenlands godstrafikk fra vei til sjø (og bane). Derfor anbefaler vi at kommisjonen i neste omgang tar for seg den samlede transportvirksomheten.

For øvrig har samferdselsdepartementet i sine nye retningslinjer lagt vekt på at i utarbeidelsen av NTP for perioden 2018-2029, skal baseres på at samfunnsøkonomisk analyse legges til grunn for alle tiltak.

Med hilsen

Kirsti Slotsvik
kystdirektør

Knut Baar
seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent