

POLITISKE BESLUTNINGER OM RESSURFORDDELING I SAMFERDSEL - MIKRO VERSUS MAKRO OVERVEIELSER

INNLEGG PÅ TRAFIKDAGE PÅ AALBORG UNIVERSITET 1998

Dag Bjørnland, Handelshøyskolen BI, Sandvika

- 1 Det strategiske perspektiv**
- 2 Erfaringer**
- 3 Mikro overveielser for enkeltprosjekt**
- 4 Makro overveielser for totalrammer**
- 5 Referanser**
- 6 Vedlegg**

1 Det strategiske perspektiv

Innlegget oppsummerer mine personlige erfaringer med noen sider ved beslutningsforholdene i offentlig sektor (kommune, fylke og stat). Jeg har skrevet innlegget i en personlig stil og sett det som mer vesentlig å få frem disse erfaringer enn å dokumenterte hvem som kan være enig eller uenig med meg.

I årenes løp har jeg levert premisser for offentlige beslutninger, jeg har undervist i metoder for beslutningsstøtte og i yngre dager også levert premisser for metodeutvikling. Hovedtyngden av erfaringene er naturligvis hentet fra Norge, men forholdene er så vidt like i de andre nordiske land at mine vurderinger også kan ha relevans for dem.

Det er ingen uvanlig situasjon at politikere tørner sammen med planleggere over beslutninger i samferdsel. I noen perioder har konfrontasjonen vært sterkere enn til andre tider. Den var sterk på syttitallet og kan nok igjen sies å være det nå. Politikere synes å oppfatte formelle metoder for politisk beslutningsstøtte som utilstrekkelige i forhold til de mange politiske måls implikasjoner, og planleggere kan oppfatte politisk praksis som manipulasjon med folket på grunnlag av særinteresser. På sett og vis kan begge parter ha rett.

Jeg synes en del politikere slipper for lett fra konfrontasjonen når en politisk metode for beslutningsstøtte, som f eks nytte-/kostnadsanalysen ikke passer i deres politiske bilde eller praksis. Innlegget kan derfor oppfattes som et forsøk på å finne noen røde tråder i denne praksis for så å avlese den politiske praksis fra disse trådene.

Jeg synes en del planleggere har for sterk tro på nytten av og rekkevidden til formelle metoder for beslutningsstøtte i offentlig sektor. Slike metoder er best når problemstillingen domineres av hensynet til effektivitet. Styrken i dette hensyn varierer i tidens løp. I politisk praksis er det mange andre mål og hensyn som skal tilgodeses. Innlegget kan derfor også oppfattes som et forsøk på å finne en rimelig plass til formelle metoder for beslutningsstøtte.

Innlegget er avgrenset til politiske beslutninger med et strategisk perspektiv. Denne grensdragning er foretatt for å holde innlegget innenfor det gitte omfang og fordi valg mellom strategier er en meget viktig og vanlig politisk beslutningssituasjon. Ved å velge strategisk

perspektiv har jeg også tatt et standpunkt til behovet for dataunderlag. Normalt vil vi i en slik situasjon bygge på et mindre detaljert og sikkert underlag for beslutning enn når det skal fattes beslutning i operasjonelle emner.

Et strategisk perspektiv gir oss mulighet for å konsentrere oss om helhet ved at vi kan se bort fra en mengde detaljer som likevel ikke er kjente i et lenger tidsperspektiv. Faktisk var Norges Storting inne på en god tanke da det i 1994 anmodet regjeringen om å legge frem et kortfattet overordnet strategidokument og pekte i den forbindelse på behovet for å se alle sektorplanene og samferdselspolitikken i sin helhet. Da hadde vi i Norge drevet med sektorplanlegging i 30 år. Når det kom til stykket ble likevel resultatet verken strategi eller helhet.

Strategi dreier seg om langsiktige problemstillinger med betydelig usikkerhet og bør derfor, som nevnt ovenfor, ikke sammenblandes med operasjonelle disposisjoner. Da skal normalt tilfanget av nødvendig informasjon både være detaljert, rimelig presist og problemstillingen avgrenset. Om jeg eksempelvis tar jernbanen i et strategisk perspektiv, burde det i en situasjon som omhandler fremtidig skala på investering fordelt i tid og rom, være nyttig å få gjennomført en analyse av hovedkomponenter knyttet til trafikk, kostnad og lønnsomhet. Det burde være nyttig å få anslått følger av ulike perspektiver på inntrenging og konkurranse på sporet, forhold til andre transportformer, perspektiv på jernbanens mulighet for å påvirke mobilitet, samarbeidsperspektiver i de produksjonskjeder jernbanen bør inngå i (logistikk) samt få vurdert hvordan de politiske rammebetingelser konkret burde utformes i et langsiktig tidsperspektiv for å gi forutsigbare arbeidsvilkår for næringslivets aktører.

Dersom beslutningssituasjonen omfatter mer helheten i samferdselspolitikken, burde det være nærliggende for samferdselsmyndighetene å være opptatt av de politiske rammebetingelser de kan influere på. En slik strategisk, samferdselspolitisk avklaring innebærer likevel ikke at alle rammebetingelser skal bli avklart en gang for alle og deretter ligge fast i en årrekke. Riktignok har noen rammebetingelser, institusjonelle og organisatoriske er eksempler, en tendens til å ligge fast i mange år, for lenge vil noen hevde, mens rammebetingelser som investeringer og vedlikehold endres med forholdsvis hyppige mellomrom. Avgiftspolitikken kan være et godt eksempel på et stadig uavklart rikspolitisk emne. I Norge er avgiftspolitikken blitt analysert med noen års mellomrom i hele etterkrigstiden uten at det til dags dato har nedfelt seg i stabile forutsigbare arbeidsvilkår for verken innbyggere eller næringsliv.

Slik jeg ser det, ligger ikke hovedproblemet ved strategiske beslutningssituasjoner i politiske måls mangfoldighet eller i for dårlige metoder for beslutningsstøtte, men i mangel på ansvarlighet for beslutningene. Det bør kunne kreves at de politiske målenes rekkevidde skal være noenlunde kjent hos de besluttende aktørene, og det bør være gitt hvilken usikkerhet som kan godtas og hvilke sanksjoner som kan komme til å bli anvendt mot administrasjon og politikere ved overskridelse av denne usikkerhet, som budsjett- og kostnadsoverskridelser.

Knyttet til ansvarlighet finner vi incitament. Dersom vi anvender andres (skattebetalernes) midler, er det lett for offentlig sektor å bli slepphendt ved ressursbruk. Dersom det heller ikke er innebygget belønning, fastlagt på en eller annen fornuftig måte, for en sektor som bruker midler effektivt, har vi et dårlig utgangspunkt for anvendelse av metoder for beslutningsstøtte.

Dersom politiske mål om f.eks fremkommelighet og vekst, miljø og bærekraft, trafikksikkerhet og regional fordeling hadde vært kvantifiserte, kunne politisk strategiarbeid tatt for seg hvordan slike mål skulle bli tilfredsstilt på den mest effektive måte, både hver for seg og i sin

totalitet. De politiske mål er imidlertid ikke tallfestet, og følgelig er det ikke mulig å gjennomføre en slik diskusjon. Derfor har også politisk retorikk god grobunn, og det blir lettere å drive lobbyvirksomhet for å påvirke den politiske praksis. På den andre siden blir det vanskeligere å oppnå transparenens i beslutningsgrunnlag, og nettopp transparenens blir tillagt vekt ved politiske beslutninger.

Strategisk samferdselsplanlegging har heller ikke noe helhetlig innhold, men grensene for kunnskap flyttes med ujevne mellomrom. I de senere år har det skjedd betydelig metodisk utvikling med hensyn til modeller for gods- og persontransport og med hensyn til metoder for fordeling av investering mellom sektorprosjekter. Jeg viser til oppsummering av situasjonen i rapporten **Strategisk Planering inom Transportsektoren** publisert av Nordisk Transportforskning i 1995. En slik økende innsikt virker det ikke som vi har om politisk praksis.

I resten av innlegget begrenser jeg meg til å vurdere politisk beslutning ved ressursfordeling.

2 Erfaringer

Formelle metoder for beslutningsstøtte er kjent under mange navn, som analysemetoder for konsekvenser, lønnsomhet, prioritering, sammenligning og valg mellom prosjekter for å nevne noen. Jeg kaller i innlegget alle med fellesnavnet metoder for beslutningsstøtte. Den mest kjente og anvendte i offentlig sektor er nok nytte-/kostnadsanalyse (N/K analyse), og det er denne jeg stort sett bruker som referanse.

Nytte-/kostnadsanalyse har vært brukt i årtier, men et systematisk utviklingsarbeid tok i Norge først til fra 1960-tallet med betydelig entusiasme fra administrasjon, politikere og økonomer. Vi trodde nok den gang at N/K analysen kunne brukes til å begrunne et bestemt nivå for totalt ressursforbruk for en sektor og formål. Transportøkonomisk institutt laget sin første håndbok for kjørekostnader til praktisk bruk ved N/K analysen. Videre utviklingsarbeid har foregått til dags dato.

På syttitallet kjølnet interessen for N/K analysen, og i planlegging ble det argumentert for en mer nyansert bruk av sammenligningsmetoder i pakt med tidens ånd. En rekke slike metoder ble diskutert blant planleggere uten at vi egentlig foreskrev noen særskilt. De praktiske omstendigheter ved den enkelte planlegging burde være avgjørende for valget, mente vi.

Eksempler på metoder for politisk beslutningsstøtte:

- Nytte-/kostnadsanalyse
- Kostnads-/effektivitetsanalyse
- Åpen konsekvensanalyse (planleggingens balansekonto)
- Rangordningsmetoder
- Vekt- og poengmetoder, herunder metoder kjent som beslutningstre.

Utover på åttitallet ble hensynet til effektivitet og lønnsomhet igjen vektlagt sterkere, og det kom derfor ikke overraskende at N/K analyser fikk en oppblomstring ved de store planarbeider i norsk samferdsel. Flere offentlige utredninger er blitt utgitt om N/K analyse enten i dens helhet eller om deler av den. I referanselisten er gitt noen få henvisninger til historisk utvikling opp til i dag.

Fra tid til annen er det kommet til konfrontasjon i media mellom politikere og planleggere om nytten av N/K analysen, som inntar en ganske sentral plass når offentlig administrasjon gjør bruk av formelle metoder for beslutningsstøtte.

I praksis gjør politikerne bare begrenset bruk av de formelle metodene for beslutningsstøtte. Karine Nyborg og Inger Spangen har i TØI notat (1026/1996) **Politiske beslutninger om investeringer i veger** oppsummert den politiske praksis hos medlemmene i Stortingets Samferdselskomite. Formaliserte metoder som nytte-/kostnads analyse ble ikke tillagt fasitverdi, men brukt av medlemmene i betydelig utstrekning som en grovsortering av prosjekter.

Et prosjekts grad av lønnsomhet så ikke ut til å bli tillagt avgjørende vekt. Forskerne hadde med få unntak, problemer med å peke på konkrete tilfeller der nytte-/kostnads brøk (grad av lønnsomhet) hadde spilt en avgjørende rolle for politikernes prioritering. Tiltroen til nytte-/kostnads analyser viste seg også å variere med parti tilhørighet. Representanter på den politiske venstreside uttrykte mest skepsis til bruk av nytte-/kostnads brøk som kriterium for valg, mens høyresiden var mest positiv.

Jeg har liten tro på at politisk praksis med hensyn til N/K analysen vil forandres vesentlig i fremtiden. Spørsmålet melder seg derfor naturligvis om summen av alle politiske beslutninger om investeringer på prosjektnivå kan forankres i annet enn politisk praksis? Fins det makro økonomiske overveielser vi kan anvende?

Jeg har så langt holdt meg til investeringer. Strategier for dosering av vedlikeholdsinnsetning kan i noen tilfeller bygge direkte på N/K analyser, men stort sett må vi kunne si at det ikke er utviklet gode metoder for beslutningsstøtte ved strategisk valg med hensyn til omfang på vedlikeholdet, se f eks St meld nr 37 (1996-97) **Norsk veg- og vegtrafikkplan 1998-2007** (side30).

Det synes rimelig klart at oppfatninger om fremtidig virkelighet kan bli drastisk forenklet og kanskje fordreid ved en N/K analyse dersom alt en politiker har å holde seg til ved beslutning er en nytte-/kostnads brøk. Det var erkjennelsen på syttitallet hvor det ble argumentert mer for konsekvensanalyser hvor ikke alt ble summert i verdi og hvor iallfall de politiske premisser for valg ble synliggjort. På nittitallet er også denne metoderetning tatt opp igjen og videreutviklet. Jeg oppfatter analysene av tiltaks miljøkonsekvenser (engelsk: environmental impact assessment (EIA)) som en videreføring av konsekvensanalysene fra syttitallet tilpasset nittitallets fokus på bæredyktighet.

Jeg kunne ønske at alle store strategiske beslutninger om investering i samferdsel forutsatte både en N/K analyse og en strategisk EIA analyse (SEIA analyse). Ved konsekvent bruk av begge vil det bli lettere å systematisere politisk praksis og tilbakeføre erfaringer til utvikling av de formelle metodenes behov for data om politisk praksis.

Det er viktig at SEIA analysen ikke sikter mot å katalogisere og tallfeste flest mulige følger av et tiltak. Det er illusorisk å tro at dette vil være mulig i en strategisk beslutningssituasjon. Da bør som nevnt fokus innstilles på noen hovedproblemer. Foreløpig har vi for liten erfaring med systematisk bruk av SEIA analyse til at dens brukbarhet kan la seg fastslå.

Analyser på prosjektnivå eller på grupper av prosjekter kan vi henføre til et mikro nivå. Vi kan kalle disse analysene for mikro overveielser. Den faktiske situasjon med hensyn på ressurs-

fordeling er altså slik at det ikke vil være mulig for et sektororgan i samferdsel, f eks vegetaten, å summere seg opp til et totalt behov for ressursinnsats verken for investering eller vedlikehold på grunnlag av slike mikro overveielser. Skal vi da stoppe her og si at totalt behov bare er resultatet av lobbyvirksomhet og politiske kompromisser?

Finansielle myndigheter tildeler underliggende organer totalbudsjetter etter noen finansielle makro overveielser, og samferdselspolitikere har gjerne også noen makro overveielser bygget på deres politiske praksis. Det ligger derfor etter min mening snublende nær å utvikle noen makro overveielser omkring samferdselsbehov. Riktignok er det i samferdsel liten faglig tradisjon for å gjøre dette, men jeg har selv utviklet noen overveielser som jeg presenterer i kapittel fire. Disse overveielserne kan sammenlignes med ingeniørens oppsummering av investeringsbehov ut fra gitte forutsetninger om kapasitet i transportårene og trafikktutvikling.

3 Mikro overveielser for enkeltprosjekt

Uten ansvarlighet og fornuftige strukturer for incitament, som jeg har omtalt ovenfor, kan N/K analyse bli et redskap for administrativ og politisk manipulasjon.

I de senere år har vi i Norge sett flere skandaløse kostnadsoverskridelser av størrelsesorden 100% for store investeringer. Dersom prosjekter samtidig overvurderer perspektivene for trafikktutvikling, skal det liten fantasi til å se at vi kan få ganske høye nytte-/kostnads brøker som ikke har noe å gjøre med fremtidig virkelighet. Derfor er det overordentlig viktig at en N/K analyse tar hensyn til den usikkerhet som kan være i et tallmateriale og bygger på fornuftige strukturer for incitament i de offentlige sektorene som anvender slik analyse. Jeg er ikke sikker på at disse forutsetninger er til stede i betryggende grad.

Selv om forutsetningene for fruktbar bruk av N/K analysen er til stede, bør den anvendes som en sortering av muligheter og ikke som noe endelig svar. Det er flere grunner til det:

- Viktige elementer omsettes ikke i noe marked, og det mangler følgelig kostnads- og verditall. Disse må beregnes på mer eller mindre spinkelt grunnlag. Ved noen av beregningene som f eks ved tidsbesparelser, støter vi på grunnleggende aggregeringsproblemer. Verdisetting av alle fordeler og ulemper kan være svært problematisk.
- Elementenes tidsprofil er en funksjon av den politikk som vil bli ført flere tiår fremover i tid. Det kan diskuteres i hvilken grad det er mulig å fastlegge forutsigbare politiske rammer for f eks avgiftspolitikken flere år fremover når det ikke lenger kan regnes med stabil politisk majoritet hos noen partier eller grupperinger.
- N/K analysen brukt som beslutningsstøtte ved politiske prosjekter forutsetter at politiske målsettinger er tallfestet og stabile. Fordelingshensyn er viktige i denne sammenheng enten det dreier seg om hvordan de negative sider ved transport blir fordelt mellom folk eller det gjelder andre fordelinger. Eksempelvis er det viktig at hensyn til inntektsfordeling blir ivare tatt i overensstemmelse med dominerende politiske mål. Vi kan neppe regne med at disse forutsetninger er oppfylt i praksis.
- Selv enklere kostnadsarter som f eks kostnader til drift og vedlikehold er problematiske å anslå i et lenger tidsperspektiv bl a på grunn av usikkerhet om produktivitetsutvikling og faktorsubstitusjon.
- Fordeler og ulemper for et prosjekt kan avhenge av tiltak på flere andre områder. Nyten av en investering kan avhenge av hvordan drift og vedlikehold vil bli gjennomført, hva

slags politikk som vil bli ført på andre områder, grad av samarbeid på flere administrative nivå osv.

- Valg av kalkulasjonsrente, og tidsprofil på denne, er problematisk å anslå.

Styrken ved en N/K analyse er bl a at den regner alt i verditall og følgelig gir en enkel handlingsregel for politiske beslutninger. På den andre siden er dette også dens svakhet fordi vi ikke er villige til å regne alt i penger. En SEIA analyse kan unngå svakhetene ved N/K analysen om konsekvenser regnes i de enheter som vanligvis anvendes, f eks tonn når det gjelder et forurensende emne og antall sykdomstilfeller, f eks av astma på grunn av denne forurensning.

En SEIA analyse kan lett bli uoverskuelig om det er mange konsekvenser som skal håndteres. Flere av disse er nok heller ikke målbare annet enn ved en vilkårlig skala. Det kan også være fristende for planleggerne å tillegge konsekvenser vekt etter antatt samfunnsmessig betydning. Denne vektlegging blir subjektiv og vi er tilbake til den diskusjon vi førte på syttitallet om nytten av vekt- og poengmetoder. Brukt på denne måten blir en SEIA analyse enda mer tvilsom enn en N/K analyse.

Den viktige erkjennelse bør være at ingen metoder kan gi annet enn delsvær som beslutningsstøtte for offentlig sektor. Det er derfor viktig å bruke hver metode til det formål den best tilgodeser, og likevel bør vi innse alle svakhetene som hefter med analysene. Noen begrunnet oppfatning av det totale behovet for ressursinnsats i en sektor, f eks i staten og for et bestemt formål, f eks investering, kan vi likevel ikke finne frem til. Vi må lete etter andre fremgangsmåter.

4 Makro overveielser for totalrammer

Vi kan nærme oss makro overveielser på flere måter. En måte kunne være å knytte dem til korridorer eller strekninger. I de senere rulleringer av investeringsprogram i vegsektoren er stamvegnettet således blitt et politisk prioritert begrep i Norge. Dessverre dokumenterer ikke myndigheter oppfølging på en så konsistent måte at det er mulig å utlede politisk praksis. Spesielt finner jeg dette beklagelig for landets viktige internasjonale korridorer hvor Norge ikke engang kan sies å ha politisk praksis. Jeg hadde ønsket meg en dokumentasjon i retning av den måten Den europeiske union (EU) dokumenterer gjennomføring av de 14 prioriterte Trans-europeiske-transport-nettverkene (TEN). Da kunne omfanget av politisk praksis på forskjellige politiske nivåer la seg utlede.

Tidligere kunne i Norge rikspolitiske bevilgninger til fylkene gi god og stabil indikasjon på politisk praksis, men med skiftet i politisk fokus til korridorer og strøk er ikke dette så fruktbart lenger. Fylkesrammer, både absolutte og prosentvise fordelinger, utgjorde svært stabile, politisk viktige fordelingsnøkler. Se f eks Dag Bjørnland (1989) **Vegen og samfunnet** hvor fordelingene på fylker og landsdeler er vist i mer enn et hundre års perspektiv.

I nyere stortingsmeldinger, se f eks St meld nr 36 (1996-97), står det at Regjeringen vil legge vekt på økt prioritering av jernbanen. Det må innebære at fordeling av investeringene mellom kjøreveg for veg og for jernbane skal vris i favør av jernbanen. Stortingsmeldingene har hittil ikke presentert oversikter som viser hvordan fordelingene har vært i fortid. Jeg har derfor

analysert hvor stabile rikspolitiske rammer for investeringer har vært i Norge i langtidsperspektiv for å komme på spor av politisk praksis.

I vedlegg har jeg beregnet både absolutt og prosentvis fordeling når det gjelder investeringer i transportinfrastruktur i Norge i årene 1974-1995 summert til de langtidsperioder som er brukt i stortingsmeldingene. Rørtransport er holdt utenfor. Tallene er utregnet på grunnlag av tre publikasjoner fra Den europeiske transportminister konferansen i Paris etter tall innrapportert fra Norge. Over et så langt tidsrom kan det naturligvis være noe statistisk usikkerhet i tallene for de forskjellige periodene, men tendensene er trolig robuste. Tilsvarende oversikter kunne jeg lage for alle de nordiske land og forskjeller i politisk praksis studeres. En slik omfattende analyse ligger imidlertid utenfor siktemålet med mitt innlegg.

I de mer enn tyve år infrastrukturoversikten dekker, har Norge hatt fem regjeringer med ulike politiske mål og preferanser med hensyn til hvor mye det burde investeres i transportinfrastruktur og hvilke sektorer som burde prioriteres. Det kan se ut som om de økonomiske konjunkturer og finanspolitikk er viktigere enn samferdselspolitikk når det gjelder det totale investeringsnivå.

Fordelingen mellom transportgrener er gjennomgående preget av langsiktige tendenser.

Veginvesteringene dominerer hele tiden, men den prosentvise dominans har stort sett vært avtagende i tidens løp med en tydelig knekk i 1994-1995. Her mangler jeg imidlertid to år for at perioden skal kunne sammenlignes med de foregående periodene. Vi kan neppe hevde at veginvesteringene har vist særlig stigning i planperiodene regnet i faste priser. Om vi trekker fra de betydelige investeringer som er finansiert med bompenger, tyder tallene ikke på samferdselspolitisk handlekraft i forhold til all den politiske retorikk som er prestert i disse år.

Jernbanen har en beskjeden investeringsandel som riktignok steg frem til midten av åttitallet for deretter å falle. Fra 1994 kan det ha skjedd et trendbrudd i jernbanens favør. I årene før 1994 lå investeringsnivået i jernbanen ganske fast. Investeringer i infrastruktur for forstadsbane, sporveg og tunnelbane har vært svært små i årenes løp og gjenspeiler den beskjedne betydning denne transportmåte har i Norge.

Det har vært et ganske stabilt nivå på investeringene i havneinfrastruktur. Tatt i betraktning den politiske vektlegging av havnenes betydning er det likevel påfallende hvor stabilt investeringsnivået har vært. Det kan se ut til at prosentandelen har sunket i de seneste ti år.

Investeringer i lufthavner fikk et vesentlig løft fra midten av åttitallet, og den relative andel har steget betraktelig på grunn av storstilet utbygging av landets lufthavner. Det er interessant å se den betydning effektive lufthavner tillegges i politisk praksis når det i sammenheng med investeringer i jernbanens infrastruktur understrekes hvor viktig det er at jernbanen skal kunne konkurrere med flyet. Tross alt skal de beskjedne investeringene i jernbanen også dekke kjørevegen som krever lite investeringer for luftfartens vedkommende.

For vurdering av samferdselspolitikken praksis skulle jeg ønske at tabelloppstillinger over hvordan investeringene er blitt fordelt i fortid blir presentert, både med hensyn på institusjonelle aktører og transportgrener, og blir kommentert med hensyn til måloppnåelse. Dette bør være fast innslag i fremtidige stortingsmeldinger.

Det blir betont i samferdselsdokumenter hvor viktig det er å opprettholde kapitalverdiene nedlagt i transportinfrastruktur. Naturligvis, det skulle bare mangle. Jeg synes derfor det er direkte svakt at disse dokumentene praktisk talt er tomme for tall over kapitalverdiene nedlagt i infrastruktur i norsk samferdsel.

I stortingsmelding nr 37 (1996-97) **Norsk veg- og vegtrafikkplan 1998-2007** kan vi lese på side 30 uten kommentarer at vegkapitalen har økt fra 150 milliarder kroner i 1970 til 240 milliarder kroner i 1997. Selv om det ikke er skrevet må vi anta at tallene er utregnet i det samme prissett. I gjennomsnitt har årlig realøkning da vært på 1,8%, men i dette tidsrom har vegtrafikken (kjøretøykm) økt med i gjennomsnitt 3,5% per år. Ved en så stor årlig forskjell (3,5-1,8) blir den nærliggende konklusjon at vegkapitalen ikke har vokst i et tempo som er nødvendig for å opprettholde kapasitet og kvalitet i trafikkavvikling.

For å vise hva jeg mener burde være standard fremgangsmåte, har jeg laget en diagram om samvariasjonen mellom vegtrafikk og vegkapital for Sverige i perioden 1975-1995, se vedlegget. Sverige har en mye bedre tradisjon for å lage makro økonomiske strukturtall over politisk praksis i samferdsel enn både Danmark og Norge har. I det lange tidsperspektiv viser figuren klart at vegkapitalen har vokst langsommere enn vegtrafikken.

Et påtrengende spørsmål er om figuren indikerer at vegkapitalen har vokst utilstrekkelig i forhold til behovet for kapasitet og kvalitet i trafikkavvikling i denne perioden. I gjennomsnitt økte vegkapitalen med 0,9% om året og vegtrafikken 1,8%.

Det kan være rimelig i utgangspunktet å forutsette pari-passu samvariasjon dersom ikke andre hensyn enn fremkommelighet er blitt tillagt vekt ved veginvesteringer i disse tyve år. I så fall blir gapet mellom nødvendig kapitalakkumulasjon begrunnet i fremkommelighet og trafikkvekst større enn 0,9% per år. På den andre siden skal vi redusere gapet for effektene av produktivitet og bedre administrasjon og ledelse av trafikken. Disse to effektene vil nok til sammen være på 1% per år. Det kan derfor virke rimelig å anta at veksten i vegkapitalen i Sverige har vært tilstrekkelig for å møte utviklingen i trafikk. For Norge virker gapet for stort til at vi kan trekke den samme konklusjon som for Sverige.

Beregninger over kapitalakkumulasjon i samferdselsgrener bør etter min mening inngå som en fast del i fremtidige politiske meldinger, og utviklingen bør kommenteres. Ved å anvende makro økonomiske overveielser kan kunnskap om kapitalakkumulasjon, trafikkutvikling samt effekt av produktivitet og trafikkleddning gjøre det mulig for oss å regne oss frem til overslag over investeringsbehov.

Kapitalakkumulasjon gir oss overslag over netto investering i perioden. Når vi kjenner verdiforringelsen, og den lar seg beregne, vil summen av kapitalakkumulasjonen og verdiforringelsen gi oss overslag over brutto investeringene. Naturligvis vil investeringer foretatt av andre hensyn enn fremkommelighet, forstyrre tolkningen, men det lar seg også gjøre å korrigere for slike effekter.

Når vi kjenner den politisk ønskede, fremtidige trafikkutvikling og har skaffet oss kjennskap til effekten av fremtidig produktivitet i anlegg og trafikkleddning, kan vi deretter regne oss frem til infrastrukturens ønskede kapitalverdi begrunnet i hensynet til fremkommelighet. Omregning til brutto investeringer foretas som beskrevet ovenfor. Denne fremgangsmåte gjør

det også mulig å identifisere politisk praksis med hensyn til i hvilken grad andre politiske mål blir tilgodesett med investeringer.

Den norske regjeringen er opptatt av å vri ressursfordeling fra investering til vedlikehold og uttrykker dette klart for enkelte transportformer, f.eks. vegsektoren. Akkurat som jeg ovenfor har argumentert for å produsere oversikt over fordeling for investeringer, burde regjeringen i fremtidige plandokumenter vise utviklingen i vedlikehold i hvilken grad ønskede vridninger er blitt gjennomført og i hvilken grad utviklingen skal fortsette. Dessverre lager ikke Norge slike oversikter over vedlikehold i motsetning til Sverige, men jeg har beregnet vegvedlikehold for tyve år for å vise en mulig anvendelse av slike makro økonomiske overveielser.

I vedlegget er vist samvariasjon mellom vegvedlikehold og vegtrafikk både for Norge og Sverige gjennom årene 1975-1995. I Sverige har vedlikeholdet økt raskere enn vegtrafikken, i Norge har derimot vegtrafikken økt raskere enn vegvedlikeholdet. I gjennomsnitt for perioden er årlig forskjell 0,9%. Det er grunn til å tro at betydningen av forskjellen er ennå større fordi godstrafikk med høy vegslitasje har økt sterkere enn persontrafikk. Dersom ikke produktivitet i vegvedlikeholdet har økt like raskt, er det for Norges vedkommende grunn til å slutte at vedlikeholdet har vært utilstrekkelig for å opprettholde vegkapitalens verdi.

Fremtidige samferdselspolitiske dokumenter bør etter min mening begrunne om vedlikehold er tilstrekkelig for å opprettholde kapitalverdier i samferdsel enten på en lignende måte som jeg har gjort eller på andre måter. Dersom analyser tyder på et etterslep, bør konsekvenser vurderes og strategier for innhenting angis.

Om vegvedlikeholdet i Norge har vært utilstrekkelig til å opprettholde vegkapitalens verdi, og om vegkapitalen har vokst for langsomt i forhold til trafikkenes behov, har Regjering og Storting et problem med den politiske troverdighet når det gjelder hvorfor det er viktig å vri fordelinger. Det er faktisk for lite både av investerings- og vedlikeholdsmidler. Dette kan vi altså slutte på grunnlag av makro økonomiske overveielser over den politiske praksis gjennom tyve år.

Makro økonomiske overveielser kan altså brukes både til å komme på sporet av politisk praksis i fortid og til å påvirke den fremtidige. Hvorfor blir de ikke anvendt?

5 Referanser

Bjørnland, Dag (1989), *Vegen og samfunnet*, Vegdirektoratet, Oslo, 368 sider

European Conference of Ministers of Transport (ECMT) (1988), *Investment in Transport Infrastructure in ECMT countries*, Paris, 148 sider

European Conference of Ministers of Transport (ECMT) (1992), *Investment in Transport Infrastructure in the 1980s*, Paris, 350 sider

European Conference of Ministers of Transport (ECMT) (1998), *Investment in European Transport Infrastructure at the end of a Century*, Paris, (Manuskript til trykking)

Eriksen, Knut S, Marit Killi og Harald Minken (1994), *Samfunnsøkonomiske analyser. En oversikt med innretning på transportsektoren*, TØI rapport 242/1994, Oslo, 132 sider

ET&P (1998), *Environmental aspects to the development of intermodal transport*, Working document fra Scandinet (EU finansiert utredningsprosjekt under ledelse av VTT i Finland), Madrid, 40 sider

Johansen, Leif (1967), *Investeringskriterier fra samfunnsøkonomisk synspunkt*, Oslo, 74 sider

Nordisk Transportforskning (1995), *Strategisk planering inom transportsektoren*, Konferanserapport nr 95 02, København, 218 sider

Norges Offentlige Utredninger (1983), *Bruk av kalkulasjonsrente i staten*, NOU 1983:25, Oslo, 94 sider

Norges Offentlige Utredninger (1997), *Nytte-kostnadsanalyser: Prinsipper for lønnsomhetsanalyser i offentlig sektor*, NOU 1997:27, Oslo, 118 sider

Nyborg, Karine og Inger Spangen (1996), *Politiske beslutninger om investeringer i veger. Intervjuer med Stortingets samferdselskomite*, TØI notat 1026/1996, Oslo, 68 sider

Samferdselsdepartementet (1996), *Om grunnlaget for samferdselspolitikken*, St meld nr 32 (1995-96), Oslo, 47 sider

Samferdselsdepartementet (1997), *Om avveininger, prioriteringer og planrammer for transportsektorene 1998-2007*, St meld nr 36 (1996-97), Oslo, 19 sider

Samferdselsdepartementet (1997), *Norsk veg- og vegtrafikkplan 1998-2007*, St meld nr 37 (1996-97), Oslo, 142 sider

Strand, Sverre (1996), *Prognosen i et framtidsperspektiv*, TØI rapport 325/1996, Oslo, 107 sider

Transportøkonomisk institutt (1991), *Samfunnsøkonomiske kalkyler for transportstrategier*, Oslo, 33 sider

Vegplankomiteen (1970), *Norsk Vegplan. Prioritering og finansiering av veginvesteringer*, Komitedokument nr 7, Oslo 1970, 57 sider

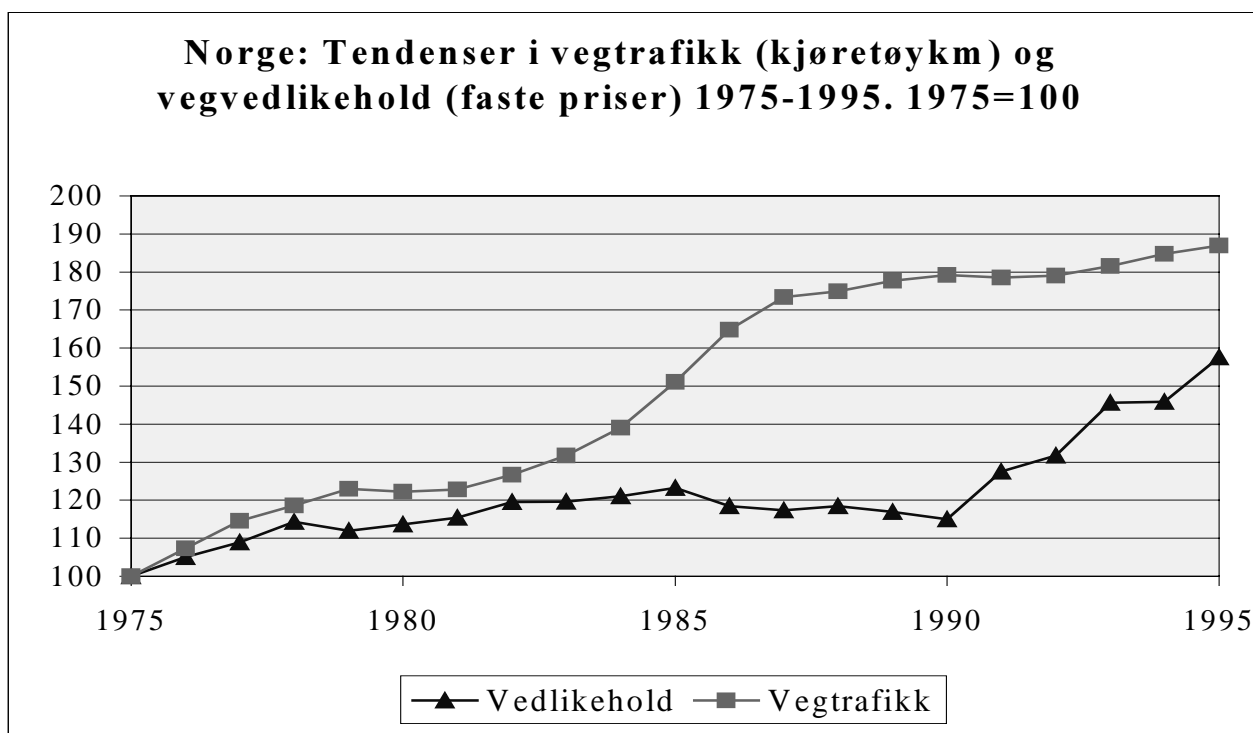
Vegplan II (1973), *Sammenligningsmetoder*, Retningslinjer 5, Oslo, 31 sider

Vegplan II (1974), *Om Sammenligning av vegprosjekter*, Informasjon 3, Oslo, 80 sider

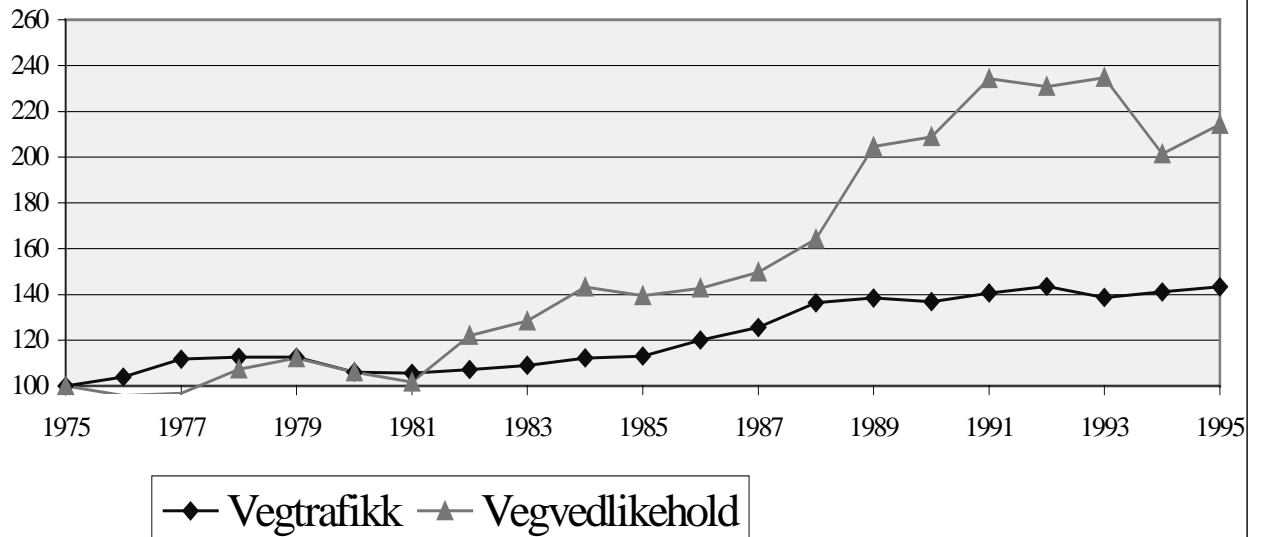
6 Vedlegg

Norge: Bruttoinvesteringer i transportinfrastruktur 1974-1995. Mill. kr. 1980-priser						
	Veg	Jernbane	Forstadsbane, Sporveg, Tunnelbane	Sjøhavn	Lufthavn	I alt
1974-77	13742	1536	341	1063	748	17430
1978-81	13284	2019	138	1055	916	17412
1982-85	11802	1895	352	1143	891	16083
1986-89	14370	2101	143	941	1590	19145
1990-93	14870	2095	163	976	1426	19530
1994-95	6370	1703	145	505	1526	10249

Norge: Bruttoinvesteringer i transportinfrastruktur prosentvis fordelt på transportformer 1974-1995.						
	Veg	Jernbane	Forstadsbane, Sporveg, Tunnelbane	Sjøhavn	Lufthavn	I alt
1974-77	78.8	8.8	2.0	6.1	4.3	100.0
1978-81	76.3	11.6	0.8	6.1	5.3	100.1
1982-85	73.4	11.8	2.2	7.1	5.5	100.0
1986-89	75.1	11.0	0.7	4.9	8.3	100.0
1990-93	76.1	10.7	0.8	5.0	7.3	99.9
1994-95	62.2	16.6	1.4	4.9	14.9	100.0



Sverige: Tendenser i vegtrafikk (kjøretøykm) og vegvedlikehold (faste priser) 1975-1995. 1975=100



Sverige: Tendenser i vegtrafikk (kjøretøykm) og vegkapital (faste priser) 1975-1995. 1975=100

