

KOLLEKTIVTRANSPORTEN I DISTRIKTENE

Innlegg på Samferdselsdepartementets seminar 26.06.07.

Av Per Munkerud, samferdselsplansjef i Nordland fylkeskommune

Nordland er et langt, smalt og oppstykket kyst-, fjord- og øyfylke og er derfor ikke lett å binde sammen. "Basisbosettingen" er oppstått gjennom de forutsetningene som primærnæringene la til rette for. Langt opp i vår tid var det "fiskarbonden" som la grunnlaget for den spredte bosettingen.

Nå skjer det store endringer i flyttemønsteret og bosettingen – de unge reiser til byene eller ut av fylket, mens den gjenværende befolkningen i de typiske distriktskommunene (som er de fleste av Nordlands 44 kommuner), har relativt høy gjennomsnittsalder.

Den samlede befolkningen i Nordland er i tilbakegang, noe det er stor politisk oppmerksomhet om. I fylkesplanen satses det på vekstnæringene, spesielt langs kysten. I tillegg iverksettes tiltak for å styrke offentlige tilbud i BAS-regionene.

Næringsstrukturen kjennetegnes ved flere viktige basisnæringer som gir fylket konkurransemessige fortrinn. Det gjelder kraftkrevende industrivirksomhet, fiskeri/oppdrett og andre marine produkter, reiseliv og næringer knyttet til ulike former for petroleumsvirksomhet.

Vi er svært tilfreds med at Soria Moria-erklæringen løfter opp både "distriktenes transportbehov" og "nordområdene" som to av regjeringens strategiske satsingsområder i det som blir omtalt som mulighetenes region. En velfungerende infrastruktur, et tilfredsstillende kollektivtilbud og god tilgjengelighet i transportnettet, er etter vår mening tre av de viktigste virkemidlene for å oppfylle ovennevnte visjoner og målsettinger. Dette ansvaret tilligger så vel sentrale som regionale myndigheter.

Nordlands spesielt vanskelige topografi og spredte bosetting stiller særlige krav til et differensiert samferdselstilbud. Nordland er landets største "forbruker" av kortbanenettet og hurtigbåttilbudet (50% av all trafikk over kortbaneplassene og 23 hurtigbåter i rute – nest største båtfylke har færre enn ti hurtigbåter). I tillegg utfører busser, riks- og fylkesveiferjer, tog og drosjer kollektive transporttjenester.

I sin tid la trafikkselskapene og kommunene i fellesskap opp det kollektive rutenettet. Staten (senere fylkeskommunene) salderte regningen i etterhånd. Diverse reformer tilla fylkeskommunene større drifts- og betalingsansvar – staten erkjente at lokale rutetjenester best ble forvaltet lokalt. Stadig strammere rammer tvang fylkeskommunene over i nye innkjøpsformer – og måtte dermed ta et større ansvar for lokale tilbud.

Nå må de typiske distriktsfylkene erkjenne at det kollektive rutetilbudet befinner seg på et minimumsnivå. *En* forklaring på dette er selvfølgelig den fylkespolitiske prioriteringen, en annen er de reduserte statlige overføringene, en tredje er den formidable økningen av privatbilismen. Resultatet er dermed at fylkeskommunen i mange områder tvinges til å skjære rutetilbudet ned til det lovbestemte minimum og til å erstatte busser med drosjer og bestillingsruter.

For hurtigbåt- og ferjerutene har nedskjæringene vært mye vanskeligere å gjennomføre enn landverts– både fordi det på øyene vanligvis er manglende alternative reisemåter og pga sjøfartsmyndighetenes minstekrav til fartøyenes størrelse og sjødyktighet.

Drosjenæringen utfører viktige transportoppgaver i distriktsfylkene. Men vi ser nå at kjøregrunlaget – spesielt i utkantkommunene – er i ferd med å svekkes kraftig. Både den generelle samfunnsutviklingen med betydelig økning av tallet på privatbiler, og Helse Nord's innkjøpspolitikk mht syketransport, forklarer den negative utviklingen i kjøregrunlaget. I løpet av noen få år er ca 10% av fylkets drosjeløyver levert inn – med desidert størst andel i utkantkommunene.

Men slik er historien. Langt viktigere er det å finne løsninger på utfordringene i dag og fremover. Før vi gjør det, kan det være nyttig å gå konkret til verks for en av fylkets seks regioner – Midt-Helgeland – som kjennetegnes ved mange av de spesielle ”kombi-utfordringene” som vi har i samferdselssektoren i Nordland.

Mht kortbanenettet har vårt fylkesting understreket at de regionale flyplassene representerer den viktigste infrastruktur for kollektivtrafikk i tillegg til veiene. En kraftig reduksjon av prisnivået der – som ofte er langt høyere enn å reise med stamfly mellom landsdelene – er svært viktig for så vel næringslivet, Helse Nord's syketransportreiser som for ferie- og fritidsreisende. Det er som kjent staten som fastsetter kriteriene for kortbaneanbudene.

Ferjetilbudet legges opp og styres av Statens veivesen gjennom regionveikontoret. Her er den største utfordringen ofte å klare å tilby næringslivet ruter tilpasset de marine næringenes krav til kapasitet og hyppige avganger.

Nordland har jernbanetilbud på Nordlands- og Ofotbanen. De regionale togrutene er viktigst i Salten-regionen der de tjener som et nyttig pendlertilbud for kommunene i indre Salten overfor fylkeshovedstaden Bodø.

Med den store graden av offentlig interesse og inngrep som kjennetegner samferdselssektoren, er det nødvendig å ha tjenlige rammebetingelser for å kunne oppfylle myndighetenes målsettinger.

Yrkestransportloven står her sentralt: Lovendringer som åpnet for bruk av anbud ble vedtatt i 1991 – forskriftene kom i 1994. Oppland var først ute på bussiden, Nordland la samtidig ut de første båttrutene på anbud. Vi fikk umiddelbar effekt: I samarbeid med kommunene ajourførte vi ruteproduksjonen og oppgraderte kvalitetskravene. Tilskuddsbehovet ble redusert med mellom 25 og 50 %. Selv om det også på fylkeskommunalt hold var strid om omfanget av anbudsutsettingen, var alene anbudsriset bak speilet under forhandlinger om nye, flerårige effektiviseringsavtaler et nyttig virkemiddel for å få tilskuddene ned.

På bussiden kom vi skikkelig i gang med anbud for 3-4 år siden. Sentralt her er at det er innført politiske føringer om at arbeidstagerne skal tilbys lønns- og arbeidsvilkår minst tilsvarende landsdekkende tariffavtaler og transportoverenskomsten. I tillegg skal avtalen ha bestemmelser om forsterkede pensjonsytelser. Så langt vi kjenner til, er Nordland det eneste fylket som legger inn slike klausuler i anbudskriteriene.

Også i Nordland har diskusjonen gått om brutto- vs nettoavtaler. Av flere grunner ble det for et noen siden gått over til bruttoavtaler. Det er ennå for tidlig å trekke endelige konklusjoner av omleggingen, men det synes klart at kombinasjonen *anbud-bruttoavtale* iallfall fører til klarere linjer mellom bransjen og fylkeskommunen.

Trafikkselskapenes mottrekk mot fylkesmyndighetenes konkurransepolitikk har vært å kjøpe hverandre opp. På få år er antallet selskaper halvert. Nå har vi fire større selskapsgrupperinger i tillegg til noen mindre selskaper med rene skoleskyssavtaler. Dermed står vi overfor en monopollignende tilstand i fylket. Det har nemlig vist seg at det uten unntak har vært "egne" selskaper som har deltatt i våre anbudsutlysninger. Fylkeskommunens konkurransepolitikk har rimeligvis medvirket til dette. Men det må nå vurderes å ta grep gjennom konkurranseloven for å begrense trafikkselskapenes muligheter for ytterligere å bygge opp monopolistiske selskapsstrukturer.

Forøvrig står det for oss som et stort paradoks at det er *staten* gjennom sitt lov- og regelverk i vid forstand samt gjennom ulike økonomiske tiltak i stor grad

fastsetter premissene og begrenser handlingsrommet for den tjenesteproduksjonen som *fylkeskommunen* har ansvaret for. Store kostnader knyttet til sjøfartsmyndighetenes sikkerhetspålegg samt statens reduksjon i overføringene fordi fylkeskommunene ble gitt adgang til å bruke anbud er eksempler på dette.

Tre aktuelle og konkrete tiltak opptar oss sterkt i Nordland nå:

- Helse Nord har anbudsutsatt det meste av syketransportene i fylket. Konsekvensene er blitt at flere av de lokale drosjene ikke når opp i konkurransen. Anbudstaperne mister så mye av kjøregrunnlaget at mange løyvehavere nå har avviklet. I første omgang mister dermed særlig eldre uten egen bil, TT-brukere og fylkeskommunen som skoleskyssansvarlig sitt lokale tilbud. Men på sikt vil også Helse Nord få et redusert sitt ”anbudsmarked” – og dermed økt fare for ”monopolisme” når løyvetallet minker. Nordland fylkeskommune foreslo for tre år siden – ifm høringen om liberalisering av drosjemarkedet – om å kunne få status som prøvefylke ved å ta ansvaret for all lokal drosjetransport, inkl syketransportene, a la den svenske ”totalmodellen”.
- Nordland fylkeskommune kan registrere klare samfunnsmessige tap ved at etatene (Samferdselsdepartementet vedr Hurtigruten og kortbanerutene, NSB ang togrutene, Statens veivesen mht ferjedriften, Helse Nord og sykehusene mht drosjer og ambulansébåter og Nordland fylkeskommune når det gjelder busser og hurtigbåter) foreløpig *ikke* har klart å samordne sine transportbehov gjennom felles planprosesser. Selv om det er åpenbart at det verken teoretisk eller i praksis er mulig å oppnå full samordning, mener vi likevel at det her ligger felles utfordringer – men også muligheter for separate gevinster – i å planlegge for mer samordnet transport. Etter vår mening bør det bli lettere å ta i bruk slike modeller dersom den planlagte regionreformen åpner for dette. Særlig viktig blir det dersom de nye regionene under folkevalgt styring kan få styrket bestilleransvaret og i mindre grad være premissleverandør for ”øvrige riksveier” og annen ”samfunnskjøpt” transport på regionalt nivå. Dette vil legge til rette for et effektivt helhetlig bestiller- og finansieringsansvar i de nye regionene. I praksis bør det da inngås langsiktige og forpliktende utviklings-/plankontrakter. En slik partnerskapsbasert samhandling mellom stat og region vil vektlegge gjensidighet, likeverd og oppgavedeling uten å frata det formelle utgangspunktet som regjeringen og Stortinget har for å trekke opp rammene for regionenes virksomhet.

- Vi legger videre vekt på at ulike miljømålsettinger, bedre tilgjengelighet og argumenter av distriktpolitisk art forutsetter at relativt drastiske samfunnsmessige tiltak blir innført. *Ett* åpenbart tiltak for å redusere skadelige utslipp er å øke avgiftsnivåene (gjennom års- og eller bensinavgifter) ut over den generelle prisstigningen i den hensikt å redusere det samlede transportvolumet. Siden samferdselstilbudet i distriktsfylkene stort sett befinner seg på et minimumsnivå, burde avgiftsøkninger knyttet til personbilparken ideelt sett vært graderte avhengig hvor godt det kollektive reisetilbudet er utbygget i de ulike delene av landet. Av praktiske grunner må trolig års- og bensinavgifter være like i hele landet, men spesielt ut fra de nye miljøutfordringene, bør det vurderes avgiftstiltak som samlet sett kan gi et betydelig større avgiftsproveny enn i dag. Derimot mener vi at andre og nye avgiftstyper må tas i bruk i sentrale strøk som har tilfredsstillende kollektive reisemåter. Veipricing og rushtidsavgifter bør være aktuelle tiltak å innføre i og rundt de store byene. *Deler* av de nye og økte avgiftsinntektene må da legges inn i overføringsordningene mellom staten og det regionale nivået for å styrke det samferdselsmessige minimumstilbudet der.

I sum mener vi at det må tas i bruk ulike virkemidler for å etablert et styrket og sammenhengende kollektivnett i distriktene. Det forutsetter ulike endringer i lov- og regelverket, flere oppgaver og større bestilleransvar til det regionale folkevalgte nivået samt styrking av regionenes økonomi. I tillegg må ulike offentlige myndigheter på regionalt nivå pålegges å ta et større ansvar for å finne optimale samordnede transportløsninger der.