

Kvalitetskontrakter i Hordaland

Drøfting av alternative kontraktsformer

Erik Carlquist

Trine Hagen

Arnfinn Hoelsæter

Odd I Larsen

Bård Norheim

Denne publikasjonen er vernet etter Åndsverklovens bestemmelser, og Transportøkonomisk institutt (TØI) har eksklusiv rett til å råde over artikkelen/rapporten, både i dens helhet og i form av kortere eller lengre utdrag.

Den enkelte leser eller forsker kan bruke artikkelen/rapporten til eget bruk med følgende begrensninger:

Innholdet i artikkelen/rapporten kan leses og brukes som kildemateriale.

Sitater fra artikkelen/rapporten forutsetter at sitatet begrenses til det som er saklig nødvendig for å belyse eget utsagn, samtidig som sitatet må være så langt at det beholder sitt opprinnelige meningsinnhold i forhold til den sammenheng det er tatt ut av. Det bør vises varsomhet med å forkorte tabeller og lignende. Er man i tvil om sitatet er rettmessig, bør TØI kontaktes. Det skal klart fremgå hvor sitatet er hentet fra og at TØI har opphavsretten til artikkelen/rapporten. Både TØI og eventuelt øvrige rettighetshavere og bidragsyttere skal navngis.

Artikkelen/rapporten må ikke kopieres, gjengis, eller spres utenfor det private område, verken i trykket utgave eller elektronisk utgave. Artikkelen/rapporten kan ikke gjøres tilgjengelig på eller via internett, verken ved å legge den ut på nettet, intranettet, eller ved å opprette linker til andre nettstedene enn TØIs nettsider. Dersom det er ønskelig med bruk som nevnt i dette avsnittet, må bruken avtales på forhånd med TØI. Utnyttelse av materialet i strid med Åndsverkloven kan medføre erstatningsansvar og inndragning, og kan straffes med bøter eller fengsel.

Forord

Hordaland fylkesting har vedtatt at "prinsippet om kvalitetskontrakter" skal legges til grunn ved oppretting av avtaler for all kollektivtrafikk i Hordaland fra 1. januar 2000. "Kvalitetskontrakter" vil i denne sammenhengen bety resultatavhengige tilskuddskontrakter hvor nivået på tilskuddene til kollektivtransporten vil avhenge av kvaliteten på den tjenesten som tilbys. Avtalene med trafikkselskapene må, ifølge vedtaket, legge vekt på å stimulere produktutvikling og at selskapene skal bære risikoen ved og ha kontroll med både inntekter og kostnader. Fylkestinget mener videre at gevinsten ved kostnads-effektivisering i utgangspunktet skal benyttes til styrking av kollektivtilbudet i fylket.

Transportøkonomisk institutt (TØI) har på oppdrag fra Hordaland fylkeskommune utredet konsekvensene av å innføre kvalitetskontrakter i Hordaland. Hovedproblemstillingen i dette prosjektet har vært om det er mulig å utvikle en alternativ tilskuddsmodell, både til dagens modell og tradisjonelle anbudsordninger, som kan gi incitamenter til å utvikle mer markedseffektive og kostnadseffektive transportløsninger.

Vi har undersøkt om det er mulig å utvikle kvalitetskontrakter gjennom rammebetingelser og tilskuddsordninger som gjør at kollektivselskapene med et bedriftsøkonomisk resultatmål (størst mulig overskudd) vil utvikle et samfunnsøkonomisk best mulig tilbud. Kvalitetskontrakter vil innebære at en overlater markedsinitiativet med ansvar for planlegging og produktutvikling til kollektivselskapene, mens det stilles strenge krav til rammebetingelser og resultatoppnåelse fra myndighetene.

Oppdragsgivers kontaktperson har vært Rolf Rosenlund. Transportøkonomisk institutt vil takke prosjektets referansegruppe som har bestått av representanter fra selskapene og fylkeskommunen for nyttige kommentarer underveis. Bård Norheim har vært instituttets prosjektleder og har, sammen med Erik Carlquist, Arnfinn Hoelsæter, Trine Hagen og Odd I Larsen, forfattet rapporten. Avdelingssekretær Kari Tangen har hatt ansvar for layout og tekstbehandling. Assisterende avdelingsleder Kjell Werner Johansen har hatt ansvaret for kvalitetssikringen.

Oslo, november 1999

TRANSPORTØKONOMISK INSTITUTT

Knut Østmoe
instituttssjef

Ingunn Stangeby
avdelingsleder

Innhold

Sammendrag

Summary

1 Bakgrunn og problemstilling	1
1.1 Hordaland fylkesting vil ha utredet kvalitetskontrakter	1
1.2 Erfaringen med avtaler fram til 1999	2
1.3 Problemstilling	3
1.4 Mål og strategier for kollektivtransporten i Hordaland	4
1.5 Drøfting av alternative kontraktsformer	5
2 Markedet for kollektivtransport i Hordaland	7
2.1 Beskrivelse av markedet	7
2.1.1 Selskaper og ruteområder	8
2.1.2 Nærmere om skoleskyss	12
2.1.3 Generelt om båtmarkedet	13
2.2 Dimensjonering og bindinger i markedet	14
2.2.1 Dimensjonering i de ulike selskapene	15
2.3 Reduserte tilskudd til kollektivtransport	15
2.4 Mer kostnadseffektiv kollektivtransport	18
2.5 Økt produktivitet	20
2.6 Passasjerutvikling	22
2.7 Samfunnsøkonomisk effektivisering	24
3 Nasjonale og internasjonale erfaringer med ulike former for organisering. 27	27
3.1 Prinsipper for organisering og finansiering av kollektivtrafikk	27
3.1.1 Myndighetsinitiativ eller markedsinitiativ	27
3.1.2 Bruttokontrakter, nettokontrakter og incitamenter	29
3.2 Hvorfor er kvalitetskontrakter et alternativ til anbud?	30
3.3 Nasjonale erfaringer med ulike organiseringsformer	31
3.3.1 Bruk av anbud med incentiv i Oppland	31
3.4 Kvalitetskontrakten i Oslo	33
3.4.1 Rammeverk med minimumskrav til kvaliteten på tilbudet	33
3.4.2 Resultatavhengige tilskudd	34
3.4.3 Kommunen må legge forholdene til rette for kollektivtransporten	34
3.4.4 Overgangsordning fra 1999	34
3.4.5 Resultatavhengige kriterier	35
3.4.6 Vurdering av kontrakten	36
3.5 Erfaringer fra Sverige	37
3.5.1 Omfattende bruk av anbud	37
3.5.2 Forskjellige typer organisering i Skåne	37
3.5.3 Bruttokontrakter med incitament i Malmö	38
3.5.4 Nettoavtale i Helsingborg	38
3.6 Erfaringer fra København	40
3.7 Erfaringer fra Storbritannia	41
3.7.1 Quality Partnerships	42
3.7.2 London	44
3.8 Erfaringer fra Australia og New Zealand	44

3.8.1 Bakgrunn.....	44
3.8.2 Endrede rammebetingelser	45
3.8.3 Alternative tilskuddsmodeller.....	46
3.8.4 Trussel om konkurranse.....	47
3.8.5 Resultatavhengige tilskudd.....	48
3.8.6 Subsidiert deregulering.....	49
3.8.7 Erfaringer med anbud	50
4 Kvalitetsmål for kollektivtransporten	52
4.1 Finnes det objektive måltall på kvalitet?	52
4.2 Produksjonskontrakter og resultatkontrakter.....	53
4.2.1 Produksjonskontrakter	53
4.2.2 Resultatkontrakter.....	53
4.3 Beskrivelse og vurdering av eksisterende kvalitetsmål i Hordaland.....	54
4.3.1 Undersøkelser gjennomført blant alle kollektivselskapene i Hordaland.....	57
4.3.2 Undersøkelser gjennomført Vest Trafikk	57
4.3.3 Undersøkelser i Pan Trafikk og Bergen Sporvei.....	58
4.4 Kvalitetsmålinger og reisegaranti	59
4.5 BusPos gir passasjertall	59
4.6 Produksjonsstatistikker	61
5 Testing av samfunnsøkonomisk effektivitet ved innføring av kvalitetskontrakter i Hordaland	62
5.1 Status og utfordringer framover.....	62
5.2 Bedriftsøkonomiske tilpasninger gir dårlig samfunnsøkonomi.....	62
5.2.1 Økte billettinntekter er ikke tilstrekkelig incitament.....	63
5.2.2 Lite markedstilpasset takstsystem.....	64
5.2.3 Behov for å konkurrere om kvalitet.....	65
5.3 Samfunnsøkonomisk optimalt tilbud	66
5.3.1 Grunnlag for beregningene	66
5.3.2 ”1999-situasjonen”	67
5.4 Oppsummering.....	70
6 Forslag til resultatavhengige tilskuddskontrakter for Hordaland.....	72
6.1 Overførbarhet fra Oslo til Hordaland.....	72
6.2 Krav til målrettet produktutvikling	73
6.3 Hovedelementer i tilskuddskontrakten	74
6.3.1 Rammeverk med minimumskrav til kvaliteten på tilbudet.....	74
6.3.2 Resultatavhengige tilskudd.....	75
6.3.3 Fylkeskommunen må legge forholdene til rette for kollektivtransporten.....	75
6.3.4 Overgangsordning med intensjoner om videreføring	76
6.4 Konsekvensene av en ny tilskuddskontrakt	76
Litteratur	78
Vedlegg 1: Eksempel på reisekvalitetsmålinger som kan benyttes i kontraktene	82
Vedlegg 2: Hovedprinsippet for beregning av ”optimale” tilbud og tilskudd	85

1 Bakgrunn og problemstilling

1.1 Hordaland fylkesting vil ha utredet kvalitetskontrakter

Hordaland fylkesting har på møte 25.3.99 vedtatt at "prinsippet om kvalitetskontrakter" skal legges til grunn ved oppretting av avtaler for all kollektivtrafikk i Hordaland fra 1. januar 2000. "Kvalitetskontrakter" vil i denne sammenhengen bety resultatavhengige tilskuddskontrakter hvor nivået på tilskuddene til kollektivtransporten vil avhenge av kvaliteten på den tjenesten som tilbys. I vedtaket står det at avtalene med trafikksekselskapene må legge vekt på å stimulere produktutvikling og at selskapene skal bære risikoen ved og ha kontroll med både inntekter og kostnader. Videre er det en forutsetning at avtalene skal stimulere til forsøk med ulike takster innenfor rammene av takstregulativet. Gevinsten ved kostnadseffektivisering skal i utgangspunktet benyttes til styrking av kollektivtilbudet i fylket. På denne bakgrunn er Transportøkonomisk institutt (TØI) blitt kontaktet for å utrede mulighetene for å utvikle kvalitetskontrakter for kollektivtransporten i Hordaland.

Fylkestingets vedtak (25.3.99):

1. Fylkestinget vil i samband med sine kjøp av kollektivtransporttenester frå 1.1.2000 særleg leggja vekt på at kollektivtrafikken må utviklast til eit av hovudelementa i transportsystemet i byområdet for betre transporttilbod, trafikkavvikling og miljø, slik det er nedfelt i Bergensprogrammet. Vidare må det leggjast til grunn at kollektivtilbodet også i distrikta skal gi eit tilbod til alle og knyte regionane i fylket saman. Fylkestinget vil og peike på at kollektivtilbodet skal medverka til god samfunnsøkonomi og vera effektiv med god standard.
2. Fylkestinget kan ikkje slutta seg til framlegget om at det vert oppretta eit administrasjonsselskap for å ta hand om offentlege kjøp av transporttenester samt oppgåver knytt til dette.
3. Fylkestinget vedtek at "prinsippet om kvalitetskontrakter" vert lagt til grunn ved oppretting av avtalar for all kollektivtrafikk i Hordaland frå 1.1.2000. I avtalane med trafikksekselskapa må det leggjast vekt på å stimulera produktutvikling samt at selskapa ber risiko og har kontroll med såvel inntekter som kostnader. Fylkestinget føreset vidare at det i avtalane med trafikksekselskapa vert innarbeidd insitament som gir rom for forsøk med differensierte takstar innafør rammene av vedtekne takstregulativ.
4. Fylkestinget legg til grunn at det ein oppnår gjennom kostnadseffektivisering i avtalane med trafikksekselskapa i utgangspunktet skal først tilbake til styrking av kollektivtilbodet i fylket.
5. Avtaleperioden gjeld frå 1.1.2000 til 31.12.2003.
6. Avtalane skal evaluerast etter 3. avtaleår (31.12.2002).

1.2 Erfaringen med avtaler fram til 1999

I perioden 1996-1999 reguleres forholdet mellom Hordaland fylkeskommune og hvert enkelt kollektivselskap gjennom *effektiviseringsavtaler*. Bakgrunnen var at det fra våren 1994 ble anledning til å innføre anbud i lokal kollektivtransport, noe fylkesrådmannen i Hordaland ønsker å prøve ut, men som fylkestinget i oktober 1994 avviste ved følgende vedtak:

1. Det inngås forhandlinger om 4-årige effektiviseringsavtaler med de store transportselskapene i fylket, gjeldende fra 1.1.1996. Ordningen evalueres etter 3. driftsår.
2. Hvis effektiviseringsavtaler oppnås, blir spørsmålet om anbudsinnføring først tatt opp til drøfting mellom partene i avtaleperiodens siste år.

Transportbedriftenes Landsforening (TL) i Hordaland var, og er fortsatt, motstander av å innføre anbud i fylket, noe som trolig bidro til det vedtak som ble gjort. TL mener at andre modeller i større grad kan ivareta de behov som en anbudsordning skal imøtekomme/oppfylle.

Formålene med effektiviseringsavtalene var:

1. Redusere fylkeskommunens utgifter til kjøp av transporttjenester
2. Utvikle kollektivtransporten til beste for brukerne
3. Regulere partenes plikter og rettigheter
4. Samordning av rutetilbud og rutetjenester
5. Effektivisering uten bruk av anbud for å nå samme kostnadsnivå som en kunne vente ved å bruke anbud.

Viktige **effektiviseringsmål** for avtalene var (Furu 1999):

- ❖ Samlede kostnader i beregningsgrunnlaget for tilskudd reduseres med 60 mill kroner i 1995-priser fra 688,2 til 628,2 mill kroner. (Kostnadsgrunnlaget og reduksjonen er fordelt på selskapene i den enkelte avtale.)
- ❖ Redusert ruteproduksjon med inntil 4 prosent - i særtilfelle mer - kan inngå som effektiviseringstiltak når det ikke er til nevneverdig ulempe for publikum.
- ❖ Grunnlaget for inntektsfastsettingen for bildriften er faktisk inntekt foregående år. For båtrutene er faktisk inntekt i 1995 inntektsgrunnlag for hele avtaleperioden.
- ❖ Takstene fastsettes av fylkestinget. Virkningen av takstendringer innregnes etter en skala hvor takstøkning over 2,5 prosent gir redusert inntektseffekt.
- ❖ Samfunnsskapede endringer som påvirker inntektsgrunnlaget gir gjensidig rett til å forhandle om endringer i (inntekts)grunnlaget.

Viktige **forutsetninger** i avtalene var (Furu 1999):

- ❖ Kostnadsrammene endres med statsbudsjettets lønns- og prisforutsetninger. Lønnsandelen er 50 prosent i bårutene og 55 prosent i bussrutene.

- ❖ 1995-produksjonen skal opprettholdes, men fylkeskommunen kan pålegge økning/reduksjon med endret tilskudd.
- ❖ Selskapene kan, etter søknad, redusere produksjonen med inntil 4 prosent uten endring i tilskuddene.
- ❖ Forhold utenom partenes kontroll - herunder arbeidskonflikt - og som har stor økonomisk virkning, kan gi grunnlag for revisjon av rute/produksjonsprogram og takster.
- ❖ Administrasjon av undertransportører godtgjøres med 4 prosent.

En **evaluering** av effektiviseringsavtalene er gjennomført av Asplan Viak (Furu 1999). Denne omfatter blant annet intervjuer med trafikkseksjonene og representanter for fylkeskommunen. Hovedmålet om å redusere fylkeskommunens utgifter til kjøp av transporttjenester med 60 mill kroner i avtaleperioden er oppnådd.

Målene om utvikling av kollektivtransporten (2), om regulering av plikter og rettigheter (3) og samordning (4) er ikke oppnådd i samme grad som hovedmålet. Effektiviseringsavtalene har vært altfor upresise (åpnet for fortolkninger) og lite konkrete/forpliktende på en del punkter. Mange unntaksregler har bidratt til uklarhet.

Om kostnadsnivået i dag tilsvarer det en ville ha fått med anbud (mål 5), er det naturligvis umulig å vite sikkert. Evalueringsrapporten mener at ut fra de siste ruteanbudene som er gjennomført i andre fylker "er forskjellen til et forventet anbuds nivå neppe veldig stor".

Effektiviseringsavtalen fokuserte på kostnader, mens inntektssiden kom helt i bakgrunnen. Det synes å være bred enighet om at den største svakheten ved avtalen er mangel på markeds-/inntektsincitament. Inntektsøkningen i avtaleperioden skyldes takstøkning. Antallet kollektivreiser har holdt seg nokså stabilt. Derimot har antall bilreiser økt, med den følge at kollektivtrafikkens markedsandel har gått ned.

1.3 Problemstilling

Hovedproblemstillingen i dette prosjektet er om det er mulig å utvikle kvalitetskontrakter for kollektivtransportene i Hordaland som kan forene de samfunnsøkonomiske målene for myndighetene med de bedriftsøkonomiske målene for selskapene.

Dette betyr at tilskuddskontraktene bør gi incitament til å utvikle et samfunnsøkonomisk mest mulig effektivt kollektivtilbud uten at myndighetene skal detaljstyre hvordan tilbudet skal utvikles for å nå disse målene. Slike tilskuddskontrakter kan på mange måter oppfattes som en videreutvikling av de effektiviseringsavtalene som har vært i fylket fram til i dag, men hvor det framover i større grad skal legges vekt på *samfunnsøkonomisk effektivitet*.

Dette krever en grundig drøfting av begrepet samfunnsøkonomisk effektivitet. Generelt inngår kollektivtransporten som ett av flere virkemidler for å oppnå overordnede mål i transportpolitikken. Det er ingen tvil om at anbud har satt i gang en prosess, direkte eller indirekte, for å utvikle mer kostnadseffektive

transportløsninger. Hovedvekten blir lagt på nettopp å kutte kostnader, mens mulighetene for å utvikle et bedre tilbud, i tråd med markedets behov, er vanskeligere å ivareta.

Dette har gitt grunnlag for en "arbeidshypotese" om at konkurranseutsetting gjennom anbud gir et sterkt press på å utvikle mer *produksjonseffektive* transportløsninger, mens det i mindre grad er egnet for å utvikle *markedseffektive* løsninger. Populært sagt kan man si at produksjonseffektivitet innebærer å "gjøre tingene riktig", mens markedseffektivitet innebærer "å gjøre de riktige tingene".

1.4 Mål og strategier for kollektivtransporten i Hordaland

Fylkesdelplanen for transport og utbyggingsmønster i Bergensområdet (vedtatt av fylkestinget 17.6.93) sier at kollektivtrafikken skal være et hovedelement i transportsystemet i byområdet. Et utviklingsprogram er nærmere konkretisert i *Strategi- og handlingsplan for kollektivtrafikken i Bergensområdet* (Hordaland fylkeskommune 1999). Dette er et viktig grunnlag for å skape et helhetlig transportsystem i byområdet og tilgrensende distrikt.

Parallelt med Strategi- og handlingsplanen, og med denne som premissgiver for kollektivsatsingen, ble *Bergensprogrammet for transport, byutvikling og miljø* vedtatt (1999). Dette dokumentet formulerer en samordnet transportpolitikk for Bergen med avklaring av viktige transport- og miljøpolitiske oppgaver fra år 2002. Kollektivsatsing og trafikantbetaling er hovedelementene i Bergensprogrammet. Ett av målene er at "*større del av trafikkveksten skal over på kollektivtrafikken*".

Disse planarbeidene er også koordinert med Nasjonal transportplan 2002-2011. Både Strategi- og handlingsplanen og Bergensprogrammet inngår i plandokumentet for Nasjonal transportplan når dette ble sendt på høring høsten 1999. Overordnet mål for Strategi- og handlingsplanen er:

"Kollektivtrafikken skal utvikles til ett av hovedelementene i transportsystemet i byområdet for å bidra til bedre transporttilbud, trafikkavvikling og miljø."

Bystyret i Bergen har imidlertid fattet vedtak om at de ikke vil benytte inntekter fra trafikantbetaling i Bergensprogrammet til drift av kollektivtrafikken. Dette kan innebære at det blir vanskelig å realisere intensjonene i Strategi- og handlingsplanen og kan begrense mulighetene for å få god effekt av de nye kvalitetskontraktene. I Strategi- og handlingsplanen er det formulert fem hovedmål (tabell 1.1)

Tabell 1.1: Fem hovedmål for kollektivtrafikken er formulert i Strategi- og handlingsplanen for kollektivtrafikken i Bergensområdet:

Hovedmål	Presisering
1. Kollektivtilbudet skal knytte regionen sammen	Kollektivsystemet skal bygge opp under et godt tjenlig lokaliseringsmønster for bosetting og næringsvirksomhet og medvirke til at regionen blir knyttet sammen med et godt transporttilbud mellom knutepunkter i kommunene, bydelene i Bergen og Bergen sentrum.
2. Kollektivtrafikken skal ha brukernes behov i sentrum	Kollektivsystemet skal ha brukernes behov i sentrum. Kollektivtilbudet må gi god tilgang til alle viktige arbeidsplass- og serviceområder. Her må kollektivtrafikken være reelt konkurransedyktig i forhold til bil med hensyn til reisetid og pris.
3. Kollektivtrafikken skal medvirke til miljøvennlige transportløsninger	Kollektivtransporten skal gi mer miljøvennlig transport ved å redusere behovet for å bruke bil. Kollektivtilbudet skal bidra til reduserte utslipp av avgasser og støv, gi mindre trafikkstøy, færre trafikkulykker, færre trafikale barrierer i nærmiljøet og redusere behovet for inngrep i viktige rekreasjons-, natur- og kulturområder.
4. Kollektivtilbudet skal medvirke til god samfunnsøkonomi	Kollektivtrafikken skal gi en bedre utnyttelse av samfunnets ressurser gjennom tids- og kostnadseffektiv persontransport, rasjonell materiellbruk med lave utgifter til drift og vedlikehold, og medvirke til økonomisering med naturressurser, arealforbruk og drivstoff.
5. Kollektivtransporten skal være effektiv med god standard	Kollektivtrafikken skal være driftseffektiv slik at nytten av offentlige tilskudd blir høy. I nytten skal også regnes med god standard på materiell, holdeplasser og terminaler, god service og god informasjon.

1.5 Drøfting av alternative kontraktsformer

Vi har i dette prosjektet lagt stor vekt på å drøfte hvilke incentiver som er mest hensiktsmessige for å stimulere til økt samfunnsøkonomisk effektivitet. Samtidig er det viktig å understreke at dette i like stor grad er et spørsmål om hvilke overordnede mål myndighetene har med kollektivtransporten i Hordaland og rammebetingelsene som legges inn i kontraktene for å nå disse målene.

For det første er kollektivselskapene i Hordaland svært forskjellige, både når det gjelder markedsgrunnlag og ruteproduksjon. Dette betyr at en type kontrakt kan ha ulik effekt, avhengig av hvilke selskaper vi ser på. Vi har derfor innenfor dette prosjektet lagt vekt på å analysere konsekvensene av ulike tilskuddsmodeller, avhengig av hvilke frihetsgrader som tillegges selskapene og de finansielle rammene som fylkeskommunen har til disposisjon for de neste årene.

Beskrivelsen av kollektivtransporten i Hordaland når det gjelder ulikhetene i selskapene, markedet mellom by, kyst og land, geografi, omfang osv er gjort i kapittel 2.

Både nasjonalt og internasjonalt gjøres det mye innenfor området ”kvalitetskontrakter” i kollektivtrafikken. Det er en rekke måter å finansiere kollektivtransporten på; for eksempel plassering av inntektsansvaret på selskap eller myndighet og om det er ulike incentivordninger, det vil si noen ”gulrøtter” som operatørselskapene kan strekke seg etter for å opptre som oppdragsgiveren eller samfunnet ønsker. I kapittel 3 har vi gjort et utvalg av nasjonale og internasjonale erfaringer som er relevante for kollektivtrafikken i Hordaland.

Uavhengig av hvem som sitter med ansvaret for inntekter, er det viktig å vite hvordan kvaliteten er på de tjenestene som kollektivselskapene produserer og ikke minst hvordan kunder og publikum oppfatter kvaliteten på disse tjenestene. Kvaliteten på tjenestene kan måles ved hjelp av forskjellige indikatorer eller

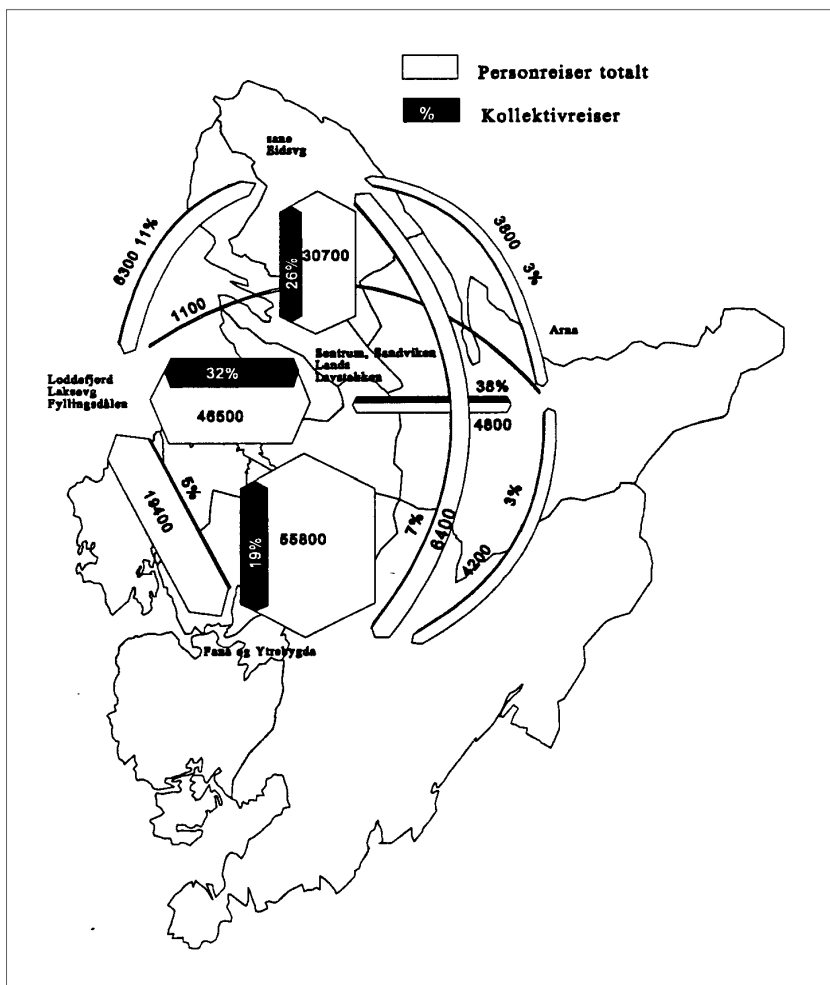
kvalitetsmål. I kapittel 4 ser vi på hva slags kvalitetsmål som finnes, hvilke som er naturlige å benytte og eventuelle nye målinger som må innføres.

Målsettingen er å utforme kvalitetskontrakter som gir de enkelte kollektivselskapene i fylket incitament til å utvikle tilbudet i samfunnsøkonomisk "riktig" retning. Dette avhenger av kostnadsstruktur, markedsgrunnlag og ikke minst hvordan takster og rutetilbud er utformet i dag. I kapittel 5 har vi foretatt analyser av de ulike selskapene. På grunnlag av disse analysene har vi i kapittel 6 kommet fram til anbefalinger av hvilke incitament som kan innarbeides i nye kvalitetskontrakter for selskapene.

2 Markedet for kollektivtransport i Hordaland

2.1 Beskrivelse av markedet

Bergen sentrum med arbeidsplasser og tjenestetilbud er det viktigste reisemålet i regionen. Reisevolumet er størst fra sør, men her er kollektivandelen av reisene lavest med ca 20 prosent, jfr figur 2.1. Størst kollektivandel er det fra øst, men her er totaltrafikken beskjeden. Viktigst i kollektivsammenheng er trafikken fra vest, hvor kollektivandelen er ca en tredjedel og antall kollektivreiser dermed blir størst.



Figur 2.1: Personreiser totalt pr dag i 1992 mellom bydeler i Bergen og andel kollektivreiser (sum begge retninger). Kilde: Hordaland fylkeskommune (1999)

Bystrukturen i Bergen, hvor bebyggelsen ligger i bånd langs avgrensede korridorer, ligger godt til rette for kollektivtrafikk. Gjennomsnittlig avstand til nærmeste bussholdeplass er 400-450 meter, og 95 prosent av innbyggerne har under ti minutter å gå til en holdeplass (Hordaland fylkeskommune 1999).

Økt mobilitet, blant annet som følge av nye veger mellom Bergen og nabokommuner, vil trolig utvide pendlingsområdet med regional spredning av bosetting og arbeidsplasser, som kan bli vanskeligere å dekke med et effektivt kollektivtilbud (Hordaland fylkeskommune 1999).

Strategi- og handlingsplanen påpeker at de ulike målene kan være motstridende og at det er nødvendig å vektlegge dem forskjellig etter hvilke trafikantgrupper og geografiske områder det er snakk om. Planen legger derfor opp til en hovedstrategi med **differensiert kollektivtilbud** som grunnlag for en politikk basert på:

- Utvikling av et utbyggingsmønster som bygger opp under en rasjonell rutestruktur for kollektivtrafikken.
- Trafikantbetaling som gir mer optimal fordeling av trafikken mellom kollektivtransport og privatbil.

Differensieringen er skissert slik:

❖ **Kollektivbyen**

Utstrekning: Cirka 10 km fra Bergen sentrum, til Loddefjord, Åsane, Arna og Nesttun. Omfatter ca 70 prosent av innbyggerne i byområdet. 80 prosent av busspassasjerene går på i området. Kollektivtilbudet skal bidra til god, effektiv trafikkavvikling og samfunnsøkonomi og bør ha høy frekvens, god kapasitet, god framkommelighet, god standard på holdeplasser og ruter som er lette å huske.

❖ **Nærområde**

Utstrekning: Dekker ytterområdene i Bergen og ut til regionale sentra i nabokommunene. Omfatter ca 20 prosent av innbyggerne i Bergensområdet. 15 prosent av busspassasjerene går på i området. Kollektivtilbudet skal bidra til miljøvennlige transportløsninger og bør ha gode forhold for overgang på terminaler, minimum halvtimesruter (ofte i rushtider), ekspressdrift siste 10 km til sentrum og gode parkeringstilbud ved terminalene.

❖ **Distrikt**

Utstrekning: Områder utenfor de regionale sentrene i nabokommunene til Bergen. Omfatter ca 10 prosent av innbyggerne i regionen. Få kollektivtrafikanter. Kollektivtilbudet bør utformes slik at det gir tilbud til skole- og arbeidsreiser, tilbud bare for arbeidsreiser på sideveger, direktebuss til byen bare i rushtider (ellers mating på terminaler). Det bør være minst timesruter inn mot Bergen sentrum.

2.1.1 Selskaper og ruteområder

Lokal kollektivtrafikk i Hordaland utføres i dag i hovedsak av seks selskaper, i tillegg til lokal- og fjerntogtrafikken til NSB BA:

- ❖ *Gaia Trafikk* (tidligere Bergen Sporvei og Pan Trafikk) dekker det mest sentrale byområdet og ytterområdene i Bergen samt Os kommune.

- ❖ *Vest Trafikk* dekker vestre del av Bergen og kommunene vest for Bergen.
- ❖ *Bergen Nordhordland Rutelag (BNR)* dekker hele Nordhordland og Osterøy.
- ❖ *Hardanger Sunnhordlandske Dampskipsselskap (HSD Buss)* dekker Hardanger, unntatt del av Odda kommune, og Sunnhordland unntatt Sveio kommune. Gjennom oppkjøpet av tidligere *Bergen-Hardanger-Voss Billag (BHV)* dekkes også trafikk østfra samt til og fra Arna internt i Bergen.
- ❖ *Modalen-Eksingedalen Billag (MEB)* dekker Modalen kommune og del av Vaksdal kommune.
- ❖ *Odda Rutebuss* dekker del av Odda kommune.

HSD Buss og Vest Trafikk skal fusjonere til et selskap fra 1.1.2000, det betyr at det vil være kun tre store aktører på bussmarkedet i Hordaland fra årsskiftet.

Hordaland er et fylke med store ulikheter når det gjelder bosetting og transportbruk. Bergen er Norges nest største by og befolkningskonsentrasjon, ellers i Hordaland er det forholdsvis stor befolkning på øyene langs kysten, mens det er færre bosatte innover i landet. Dette avspeiles også i kollektivtilbudet i fylket.

I tillegg til bytrafikken i Bergen har også busstrafikken på Stord/Bømlo et ”bymessig” preg, med relativt høy frekvens (halvtime/time) og stive avganger. Rutene i dette området kjøres av HSD. Odda Rutebuss har også et rutemønster med tilnærmede timesavganger.

En del ruter er regionruter mellom distriktene og Bergen. Noen av disse har tilnærmet 60- eller 120-minutters frekvens, men uten stive rutetider.

For øvrig er mye av trafikken i distriktene

- Skoleruter, eventuelt også arbeidsrute morgen og ettermiddag
- Minimumstilbud i form av en eller noen få avganger midt på dagen
- Ukependler-orienterte avganger fredag og søndag kveld.

En undersøkelse gjennomført blant selskapene viser følgende fordeling av ruteproduksjonen for tilskuddsberettiget kollektivtransport i Hordaland i 1998. Tallene er korrigert for streiken i mai 1998. Vi har definert områder som i grove trekk er en geografisk oppdeling med samme mønster og prinsipper som fylkeskommunens inndeling i henholdsvis ”bytrafikk”, ”nærrområde” og ”distrikt”.¹ Den mer bypregete trafikken på Stord, Voss og Odda er lagt inn i ”nærrområde”.

Tabell 2.1: Andel av ruteproduksjonen i hvert av selskapene som foregår i de ulike områdene 1998- prosent

	GAIA	VEST	BNR	HSD	Odda	MEB	Totalt
”Bytrafikk”	84	44	1	0	0	0	42
”Nærrområde”	16	56	84	25	100	0	36

¹ Områdene er definert i samarbeid med TL Hordaland og omfatter aggregering av takstsoner. Område 1 er sonene 110-116 og 121-123. Område 2 er sonene 117, 118, 134-137, 142, 214, 230, 231, 232, 235, 240, 265 og hele Osterøy unntatt 222, 223 og 229, Stord, Voss og Odda. Område 3 er Hordaland ellers.

"Distrikt"	0	0	15	75	0	100	23
------------	---	---	----	----	---	-----	----

I tabell 2.2 vises fordelingen av passasjerene i de ulike områdene. Den viser at selv om kun 42 prosent av produksjonen foregår i område 1, er det her vi finner 72 prosent av passasjerene. Vi presiserer at dette er beregnet ut fra antall passasjerer, og at vi ikke har opplysninger om gjennomsnittlig reiselengde i de ulike selskapene fordelt på områdene. Vi kan derfor ikke si hvor stort transportarbeid som utføres i de enkelte områdene.

Tabell 2.2: Andel passasjerer (helreiser) i hvert av selskapene som foregår i de ulike områdene 1998- prosent

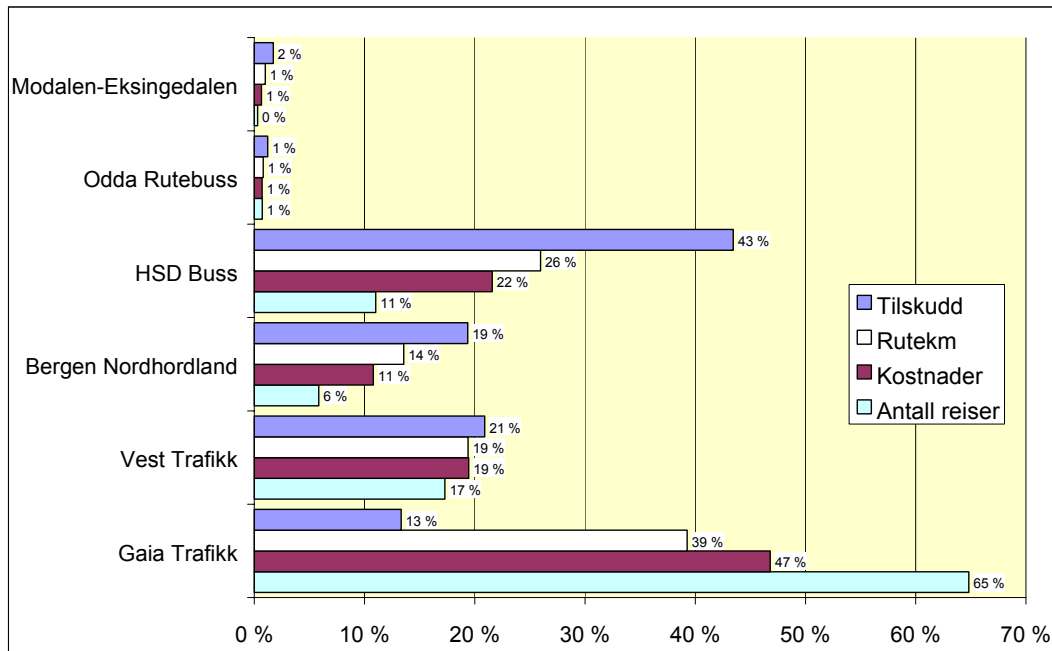
	GAIA	VEST	BNR	HSD	Odda	MEB	Totalt
"Bytrafikk"	91	74	1	0	0	0	72
"Nærrområde"	9	27	88	41	100	0	21
"Distrikt"	0	0	11	59	0	100	7

I tillegg kjører lokale rutebileiere bygde- og skoleruter i Austevoll, Fusa, Jondal og Vaksdal kommuner, mens Haugaland Billag som har avtale med Rogaland fylkeskommune, utfører lokal rutetrafikk i Sveio kommune. HSD og Vest Trafikk driver også støtteberettigete hurtigbåtruter og lokalbåtruter. Det finnes i tillegg enkelte små båtruter som drives av enmannsforetak. Riksvegfergene er statens ansvar.

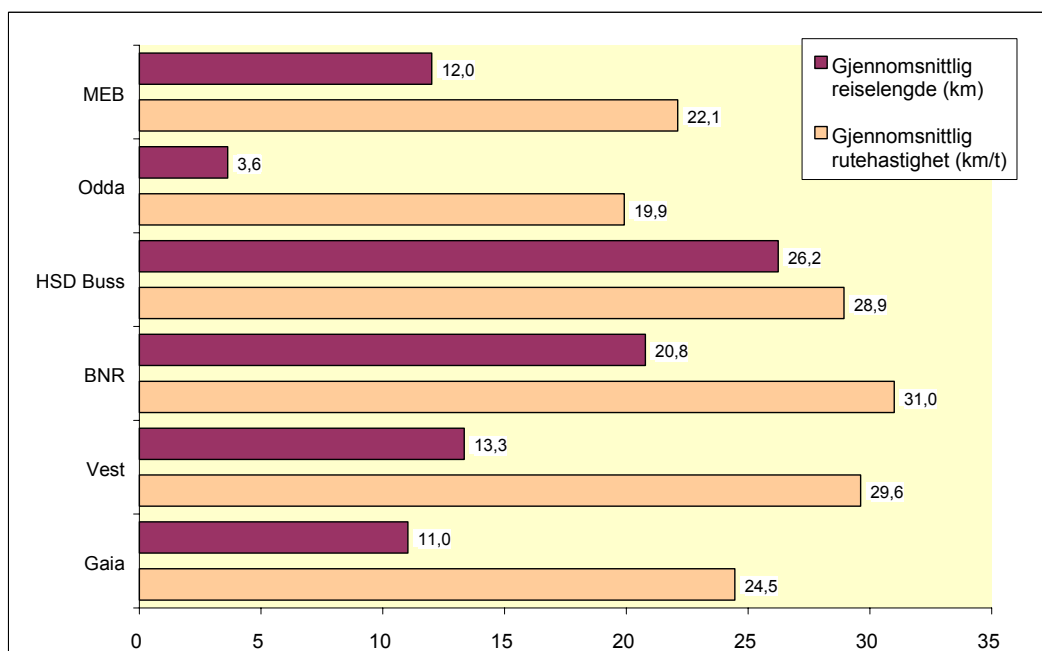
Selskapene i nåværende Gaia Trafikk (Bergen Sporvei og Pan Trafikk) transporterte i 1998 65 prosent av passasjerene, hadde 47 prosent av kostnadene, kjørte 39 prosent av rutekm og 13 prosent av tilskuddet til bussrutene, jfr figur 2.2. I Bergen Sporvei ble tilskuddet til kollektivtrafikken² redusert fra 22 prosent i 1990 til null i 1997.

Det er registrert en høy andel tomkjøring, spesielt i de store, bynære selskapene. Vest Trafikk har en tomkjøringsandel på 25 prosent beregnet på vognkm. Den effektive utnyttelsen av sjåførtiden varierer også sterkt. I Vest Trafikk er kun 47 prosent av de betalte sjåførtimene effektiv rutekjøring. Resten av tiden går med til tomkjøring, reguleringstid, ekstra oppmøtetid, vognuttak og -innsett, tid for veskeoppgjør etc.

² Tallene gjelder Bergen Sporvei



Figur 2.2: Kollektivselskaperenes andeler av reiser, kostnader, rutekm og tilskudd i bussdrift 1998.



Figur 2.3: Gjennomsnittlig reiselengde målt i km og gjennomsnittlig rutehastighet målt i km/t for kollektivselskapene i Hordaland

Indikatorene gjennomsnittlig reiselengde og rutehastighet (vognkm/vogntime ekskl posisjonskjøring) sier en del om hva slags trafikk som selskapet har. Som vist i figur 2.4 har byselskapet Gaia Trafikk og lokalselskapene Odda Rutebuss og Modalen Eksingedalen Billag lav hastighet sammenliknet med de øvrige som har større andel regional- og langrutetrafikk. Indikatoren for gjennomsnittlig reise-

lengde er basert på antall personkm dividert med antall helreiser. Vi er noe usikre på hvor gode dataene for antall personkm er, men kan i hvert fall fastslå at Odda Rutebuss er et rent lokalselskap med mange korte reiser, mens HSD og BNR har mye langrutetrafikk.

42 prosent av produksjonen skjer i område 1, det vil si. mer sentrale deler av Bergen. Ytterligere 35 prosent av produksjonen er i Bergens nærområde, på Stord og Voss (område 2), mens 24 prosent skjer i distriktsområdet (område 3). Gjennomsnittshastigheten er høyest i område 2 med 31,8 rutekm/rutetime, mens den er lavest i område 1 med 24,1 rutekm/rutetime.

2.1.2 Nærmere om skoleskyss

Skoletrafikken utgjør en vesentlig del av kollektivtrafikken i Hordaland, og spesielt i distriktsområdene. I distriktsområdene vil skoletrafikken dessuten være dimensjonerende for vognparken. I nærområdene og i kollektivbyen vil den komme omtrent samtidig med øvrig rushtrafikk, det vil si på toppen av en allerede spiss belastning. I selskaper som BNR og Odda rutebuss utgjør skoletransport omtrent halvparten av trafikken i rushtid, i MEB hele 75 prosent. I Vest Trafikk og Gaia Trafikk derimot utgjør de "bare" henholdsvis 24 prosent og 12 prosent.

Tabell 2.3: Skolereisenes andel av passasjergrunnlaget for de ulike selskapene 1998 - prosent

	Gaia	Vest	BNR	HSD	Odda	MEB	Totalt
Andel av alle reiser	6	16	38	42	37	59	14
Andel av rushtrafikken	12	24	50	57	49	75	24

Følgende har rett til skoleskyss:

- Elever i 1. klasse med minst 2 km avstand mellom hjem og skole
- Elever i 2. - 10. klasse med minst 4 km avstand
- Elever i videregående skole med minst 6 km avstand.

Skoleskyssen organiseres av fylkeskommunen i samråd med kommunene. Samferdselsseksjonen har plikt til å sørge for at skoleskyssen samordnes og i størst mulig grad blir utført med ordinære personruter. Alle elever som deltar i skyssordningen og benytter offentlig transport, skal ha skolereisekort. Kortene skal tilpasses skoleruta.

Skolekortene gjelder for et helt skoleår av gangen, med følgende bruksavgrensninger:

- Kortene kan brukes til to reiser pr skoledag (inkl eventuell omstigning)
- Kortene er gyldige mellom kl 05 og kl 19 (kl 23 for videregående skole)
- Kortene er sperret for reiser i helger og ferier
- Kortene gjelder for maksimalt 190 skoledager.

Skoletransport som dimensjonerende faktor i lokal kollektivtransport er viktig av flere grunner:

- ❖ Skolenes timeplaner er gjerne ganske ”låst”, og kan føre til en suboptimal bruk av bussmateriell. Kommuner og fylkeskommuner har imidlertid mulighet til å påvirke dimensjoneringsbehovet ved å forandre skoletider. Dette må naturligvis veies opp mot andre forhold som bruk av lokaler, arbeidstid m m.
- ❖ Inntektsstrukturen er også nokså låst. Det er vanskelig å lage incentivstrukturer for skolebartransport.
- ❖ Etablering og nedlegging av skoler skjer som oftest uten at tiltakshaver (skoleetatene i kommunene og fylkene) tar hensyn til eller blir stilt overfor de reelle transportkostnadene forbundet med skoleskyssen.

Det er grunn til å påpeke at de reelle kostnadene ved skoletransport bare delvis dekkes av kommune og fylkeskommune. Marginalkostnaden ved slike dimensjonerende reiser kan være vesentlig større enn det fylket og kommunen betaler for kortene.

Skoleskyssreglementene regulerer forholdet mellom skolesektoren, samferdselsseksjonen og rutelagene. For elever i grunnskolen betaler kommunene i hovedsak gjeldende persontakst etter pris for enkeltbillett (barnebillett). For elever i videregående skole skjer oppgjøret normalt direkte mellom samferdselsseksjonen og rutelaget etter pris for månedskort (10 måneder i året). Rene skoleruter og ruter som kun kjøres på grunn av skoletrafikken har dermed et lavt inntektsgrunnlag, selv om bussen er full av elever.

Det vil kunne være kombinasjonsmuligheter for ulike typer skoletransport. Videregående skoler har som regel tidligere starttider og senere sluttider enn grunnskolen. Ved godt samarbeid mellom de ulike skolene, skolekontorene og trafikkseksjonene kan man oppnå bedre utnyttelse ved at vognene først gjør en jobb i transporten til videregående skole og deretter utfører grunnskoletransporten, mens det motsatte skjer om ettermiddagen.

2.1.3 Generelt om båtmarkedet

Båtmarkedet er mindre fleksibelt og skiller seg vesentlig fra bussmarkedet på forskjellige måter:

- Høyere kapitalkostnader
- Større mannskapsbehov enn ved bussdrift
- Større enheter gir mindre fleksibilitet
- Andre skiftordninger for sjøfolk enn for bussjåfører
- Jevnt over lengre distanser
- Konkurransen mot bil er betydelig mindre, mens det kan være en viss konkurranse mot bruk av egen båt.

Gjennomsnittshastigheten er i stor grad bestemt av båtmateriellet og antallet havner som skal anløpes. Tidsbruken i havn og inn til/ut fra havn utgjør en forholdsvis stor andel av den totale tidsbruken. En tilskuddsmodell som baserer seg på antall utseilte nautiske mil vil favorisere lange ruter med få stopp, mens korte lokale ruter vil nedprioriteres.

Båtrutenes rutetabell er i stor grad bestemt av seilingstid mellom de ulike havnene og høy grad av mannskapsutnyttelse, med andre ord et typisk driftsorientert tilbud. I tillegg skal det passe godt med det lokale markedet, og slik ”skreddersøm” av ruteopplegget krever god lokalkunnskap. Ut fra vår vurdering skiller båtmarkedet seg så markant fra bussmarkedet at det er vanskelig å finne en resultatavhengig tilskuddsmodell etter samme prinsipper som for buss. Vi har innenfor rammen av dette prosjektet ikke hatt mulighet til å gå inn på alternative modeller for organisering og finansiering av dette markedet.

2.2 Dimensjonering og bindinger i markedet

Med ”dimensjonerende faktorer” mener vi her forhold som bestemmer størrelsen på selskapenes vognpark. Det er særlig to forhold som er dimensjonerende for kollektivtransportsystemet i Hordaland:

- Arbeidsreiser i rushtiden: Gjelder særlig lokaltrafikk i Bergen, og pendlertrafikk til/fra Bergensområdet
- Skolereiser: Gjelder særlig i distriktene. Det er nærmere 400 skoler i fylket.

I tillegg til disse dimensjonerende faktorene finnes det ytterligere bindinger i transportopplegget, blant annet:

- Korrespondansetidspunkter med andre transportmidler
- Skiftplaner og arbeidstidsordninger
- Politisk bestemte takster og minimumskrav til tilbudet.

Fordi marginalkostnaden ved å kjøre ikke-dimensjonerende avganger vil være relativt lav, vil det i områder med en viss etterspørsel kunne være samfunnsøkonomisk, eventuelt også bedriftsøkonomisk lønnsomt å opprettholde en vesentlig ruteproduksjon også utenom rushtidene. Dette er særlig tilfellet for trafikken i Bergensområdet. Spørsmålet her er hvorvidt det kan gjøres tilpasninger, for eksempel i form av økt frekvens, som har en ytterligere positiv samfunnsøkonomisk effekt.

Når vi ser på passasjertallene for de ulike selskapene viser det seg at de har en relativt stor andel reiser i rushtiden, fra 46 til 77 prosent (tabell 2.4). I tillegg er en vesentlig andel av disse reisene skolereiser, med sterke bindinger på reisetid og relativt små muligheter til å påvirke etterspørselen. Blant kollektivselskapene i Hordaland er det i første rekke Gaia Trafikk og Vest Trafikk som skiller seg ut fra resten av Hordaland med en relativt mindre andel rushtidsreiser og hvor bare en liten del av disse reisene er skolereiser.

Tabell 2.4: Andel rushtidsreiser for de ulike selskapene - prosent

	Gaia	Vest	BNR	HSD	Odda	MEB	Totalt
Andel rushtidsreiser	46	57	75	67	76	77	52
Skolereisenes andel av rushtrafikken	12	24	50	57	49	75	24

I distriktene vil ofte markedet utenom den dimensjonerende trafikken være liten. Det vil i mange tilfelle være bedriftsøkonomisk ulønnsomt å kjøre ytterligere avganger. Videre er det slik at det kan være uforholdsmessig dyrt for selskapet å utføre skoletransporten, fordi skolekortinntektene bare dekker deler av de reelle kostnadene. De offentlige tilskuddene kan dermed i praksis gå med til å (del)finansiere de dimensjonerende avgangene alene. I den grad det er en samfunnsøkonomisk gevinst ved å kjøre ytterligere avganger, vil denne ikke bli hentet ut.

Vi ser altså hvordan ruteopplegget er tilpasset lokale behov, samtidig som strukturelle og politiske forhold i markedet og i drift av kollektivtransport generelt kan bidra til at rutetilbudet blir suboptimalt.

2.2.1 Dimensjonering i de ulike selskapene

For å belyse hvordan skoletrafikken bidrar til dimensjoneringsbehovet i de ulike selskapene, har vi fra TL Hordaland fått vite hvor mange vogner som benyttes ved maksimal belastning og hvor mange som benyttes ved skolefri. Det er særlig i distriktsselskapene hvor dette gjør utslag, hvor inntil 37 prosent av vognene kun benyttes til skoletransport, mens omfanget i Gaia Trafikk er beskjedne 2 prosent.

Tabell 2.5: Antall vogner som benyttes i trafikken i de ulike selskapene og hvor mange av disse som benyttes i skoleferien

	Gaia	Vest	HSD	BNR	Odda	MEB
Maksimal vogninnsats	268	130	185	110	6	9
Vogninnsats ved skolefri	263	120	116	70	5	7
Andel dimensjonerende skolekjøring %	2	8	37	36	17	22

I forhold til for eksempel Akershus, hvor enkelte selskaper har 60 prosent av vognparken dimensjonert av skolekjøring, er dette forholdsvis lavt. Forskjellen ligger trolig i definisjonsspørsmålet om hva som er skolerute og om den typiske skoleruten også kjøres i ferietiden. I Akershus har man drevet forholdsvis stram prioritering av tilbudet, ruter med lavt belegg i sommermånedene ble nedlagt og kjøres kun på vanlige skoledager, det vil si at de anses å være skoleruter, selv om de også tar med øvrige passasjerer.

2.3 Reduserte tilskudd til kollektivtransport

Kollektivtilbudet i mange norske byområder utføres i dag med stadig mindre tilskudd fra det offentlige. Dette er blant annet et resultat av reduserte overføringer fra staten til fylkeskommunene, økt bruk av effektiviseringsavtaler og trusselen om anbud. På landsbasis er de årlige tilskuddene til kollektivselskapene redusert med ca 1,2 mrd 1997-kroner fra 1986 til 1997, noe som tilsvarer 42 prosent reduksjon målt i faste priser. For Hordalands vedkommende er de årlige tilskuddene til busselskapene redusert med 47,3 mill kroner, eller 21 prosent, fra 1990 til 1998. For de to bytrafikkselskapene, Gaia og Vest Trafikk, er reduksjonen 92 prosent. Vi vil komme tilbake til de samfunnsøkonomiske effektene av disse tilskuddsreduksjonene.

En omfattende analyse foretatt av TØI våren 1999 har analysert i hvilken grad de reduserte tilskuddene til kollektivtransporten i denne perioden har ført til en reell effektivisering eller om kostnadene er veltet over på andre aktører i markedet (Norheim og Carlquist 1998). Analysen omfattet fem byområder i Norge: Oslo, Bergen, Trondheim, Tromsø og Kristiansand. Selskapene som var med i undersøkelsen fra Bergen var Bergen Sporvei, Pan Trafikk og Vest Trafikk, det vil si Gaia og Vest Trafikk i dagens selskapsstruktur.

Fire av de byene vi ser på i denne analysen har i perioden 1987-97 fått redusert tilskuddsandelen med mellom 15 og 56 prosentpoeng. Unntaket er Kristiansand, som har økt tilskuddsandelen fra 20 til 27 prosent. Ett av spørsmålene i denne analysen var om disse tilskuddskuttene har ført til økt kostnadseffektivitet eller om kostnadene skyves over på andre sektorer eller aktører. Vi var også interessert i å få kartlagt om det hadde skjedd en endring etter 1991, da myndighetene først signaliserte at de ville åpne for anbud innenfor kollektivtransporten.

Den enkleste måten å redusere kostnadene på er å redusere rutetilbudet. Vi har derfor sett på utviklingen i tilskudd og kostnader *pr vognkm* for å korrigere for eventuelle endringer i rutetilbudet. Det er store variasjoner i hvor mye tilskuddene er redusert i de enkelte byområdene. Mens Kristiansand har hatt omtrent uendret tilskudd i perioden 1986-97, har de andre byene hatt mellom 45 og 92 prosent kutt i tilskuddene *pr vognkm* (tabell 2.6). Samtidig var nivået på tilskuddene svært forskjellig i utgangspunktet. Noe av dette skyldes ulike forutsetninger for å drive kostnadseffektivt i de enkelte byområdene. De høye tallene for Oslo skyldes at vi ser på hele Oslo Sporveier, inklusive T-bane og sporvogn, mens de andre byene bare har bussdrift. Unntaket er Trondheim som også hadde trikk de første årene. Som vi ser, ligger Oslo og Trondheim betydelig over de andre byene når det gjelder tilskuddsnivå de første årene. Det er som tidligere nevnt også mer kostnadskrevende å drive kollektivtransport i større byområder hvor lav hastighet og korte rushperioder gir lav kapasitetsutnyttelse av vognparken.

Det er likevel verdt å merke seg den store forskjellen mellom Trondheim og Bergen, noe som kan tyde på at Trondheim i utgangspunktet har hatt et høyere innsparingspotensiale. En av hovedgrunnene til den høye tilskuddsandelen i Trondheim skyldtes at tallene for de første årene også inkluderte sporvognsdrift.

Tabell 2.6: Endringer i tilskudd pr vognkm for perioden 1986-97. Målt i faste 1997-kroner og prosent endring. Kilde: Norheim og Carlquist 1998

Tilskudd pr vognkm	1986/88 ¹	1995/97 ¹	Endring 1986/88-95/97		Andel av reduksjonen før 1991. Prosent
	1997-kr	1997-kr	1997-kr	Prosent	
Oslo *	24,50	13,40	-11,10	-45	66
Bergen	5,90	1,70	-4,20	-71	23
Trondheim	13,30	1,00	-12,20	-92	55
Kristiansand	3,40	3,70	0,20	7	**
Tromsø	3,90	2,00	-1,90	-49	36

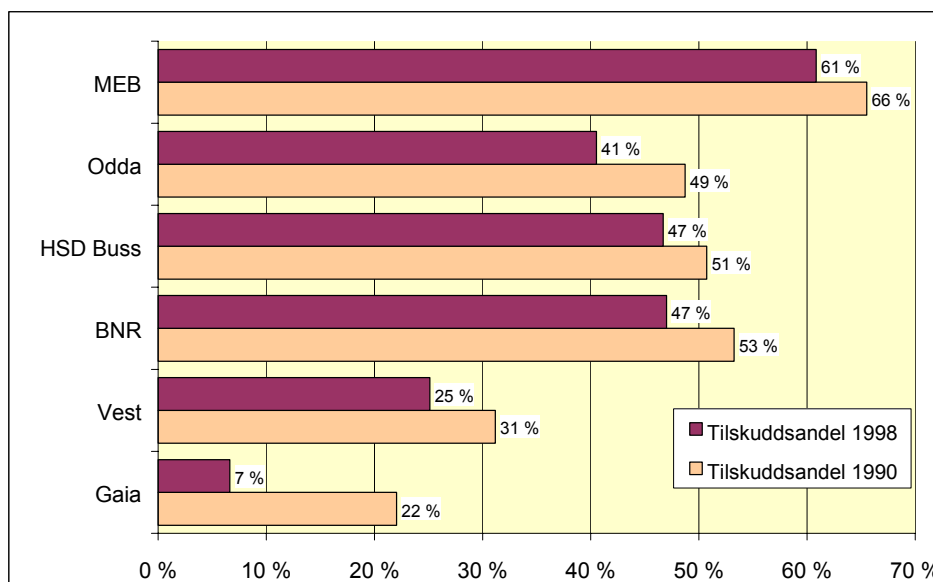
* Oslo-tallene gjelder hele Oslo Sporveier, inklusive T-bane og Sporvogn

** Kristiansand hadde tilskuddsøkning

¹ Gjennomsnitt for 3 år

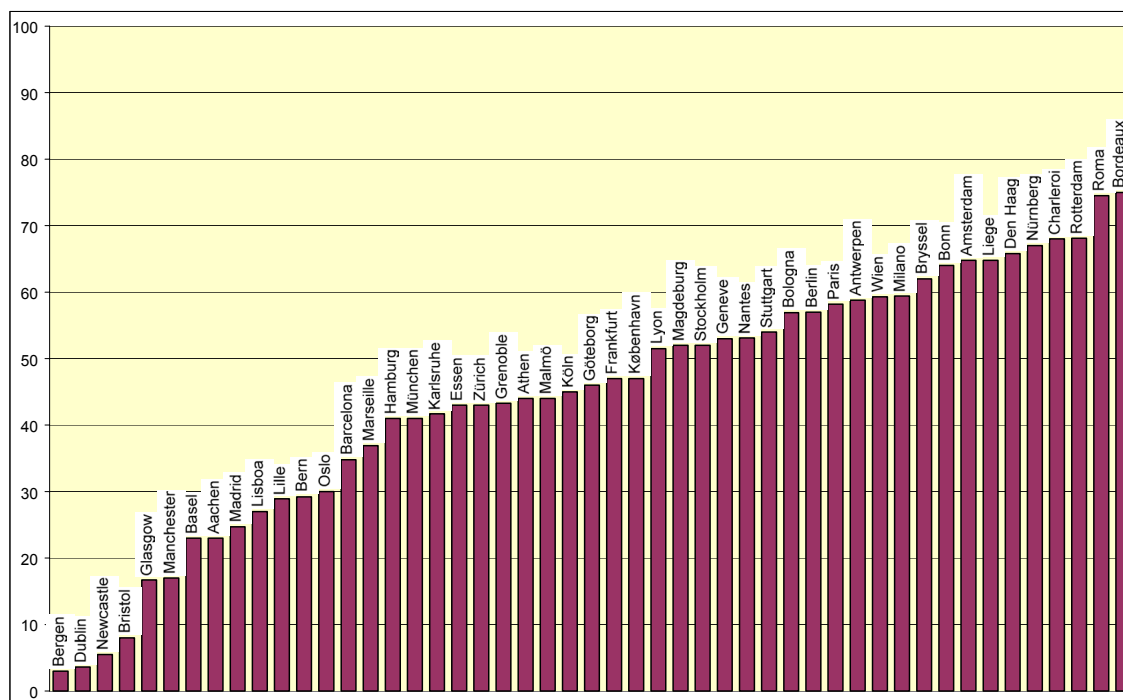
De store tilskuddskuttene kan ikke alene tilbakeføres til at det er blitt åpnet for å ta i bruk anbud. Selv om dette har ført til at samferdselskontorene har fått større forhandlingsstyrke i tilskuddsforhandlingene, gjennom trusselen om å innføre anbud, har det også før 1991 vært til dels betydelige tilskuddskutt i de enkelte by-områdene. Både Oslo og Trondheim har foretatt de største tilskuddskuttene fram til 1991, der henholdsvis 66 og 55 prosent av tilskuddsreduksjonen skjedde før 1991. I Tromsø har ca en tredjedel av tilskuddskuttene kommet i perioden 1986-91, mens andelen er 23 prosent i Bergen. Dette kan tyde på at de enkelte fylkeskommunenes økonomiske situasjon kan være en like viktig forklaringsfaktor når vi ser på tilskuddsutviklingen.

Disse tilskuddene varierer sterkt mellom de enkelte selskapene i Hordaland (figur 2.4). I figuren er tilskuddsandelen i de ulike selskapene vist for 1990 og for 1998. Tilskuddsandelen til selskapene som i dag utgjør Gaia Trafikk har i perioden sunket med 70 prosent, mens de øvrige selskapene har fått redusert sin tilskuddsandel med mellom 7 prosent og 19 prosent.



Figur 2.4: Tilskuddsnivå i de ulike kollektivselskapene i Hordaland i 1990³ og 1998

³ Tallene for Vest Trafikk inkluderer tidligere Bergen Vest, Øygarden Sotra Rutelag og RAB. Tallene for Gaia inkluderer Bergen Sporvei, Bilruta Fana-Os-Milde og Åsane Billag. Tallene for HSD Buss inkluderer tidligere HSD og BHV.



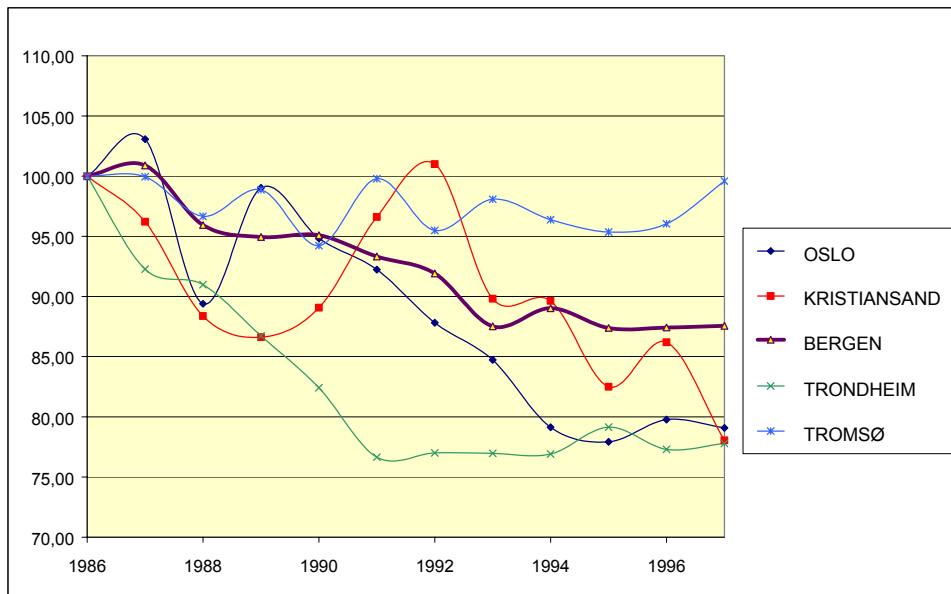
Figur 2.5: Tilskudd til kollektivtrafikken i prosent av driftskostnadene. Utvalgte europeiske byer. Kilde: Jane's (1999)

Figur 2.5 viser tilskuddsandelen til kollektivtrafikken i en del utvalgte europeiske byer. Som vi ser, ligger Bergen lavest sammen med Dublin og noen britiske byer. Tallene for Bergen representerer tilskuddsnivået til Bergen Sporvei i 1997.

2.4 Mer kostnadseffektiv kollektivtransport

Etter hvert som tilskuddene kuttes, blir selskapene presset til å drive mer kostnadseffektivt. Ser vi nærmere på endringene i kostnader pr vognkm for perioden 1986-97, ser vi at Oslo, Trondheim og Kristiansand har hatt omtrent samme relative kostnadseffektivisering, på i overkant av 20 prosent (figur 2.6), perioden sett under ett. Selskapene i Bergen har hatt i overkant av 10 prosent kostnadsreduksjon, og i Tromsø er det omtrent uendret kostnadsnivå til tross for relativt store tilskuddskutt. Her er det vel å merke store forskjeller mellom selskapene i Bergen og også mellom byrutene og de regionale rutene i Tromsø.

Selv om vi ikke skal sammenlikne nivået i disse byene, er det grunn til å legge merke til at Kristiansand, som har fått 7 prosent økning i tilskuddene pr vognkm, har hatt en like stor kostnadseffektivisering som Oslo og Trondheim. Vi ser altså at det, til tross for at disse byene har hatt en like stor relativ kostnadseffektivisering, er store forskjeller i tilskuddskuttene. Dette betyr at kostnadseffektiviseringen ikke kan tilbakeføres til de reduserte tilskuddene alene. For det første er det grunn til å tro at det skjer en "naturlig" effektivisering innenfor næringen, for eksempel på grunn av økt konkurranse fra bilen, bedre ruteplanleggingsverktøy og bedre framkommelighet på vegnettet. I tillegg kan det ha vært et indirekte kostnadspress gjennom "trusselen" om anbud og effektiviseringsavtaler.



Figur 2.6: Utvikling i kostnadseffektivisering (1997-kr/vkm) i de utvalgte byområdene. Indeks 1986=1,00. Kilde: Norheim og Carlquist 1998

Det er også store forskjeller før og etter 1991 når det gjelder kostnadseffektiviseringene, uten at det er noe klart mønster mellom byene. Det betyr at strammere økonomi for fylkeskommunene og dermed økte krav til kostnadseffektivisering uansett vil ligge under som en drivkraft for den kostnadseffektiviseringen vi her ser. Dette understrekes ved at både kostnadseffektiviseringen og tilskuddskuttene har vært ujevn i løpet av perioden, og det er ikke noe entydig mønster at kostnadseffektiviseringen har "skutt fart" etter 1991. Trondheim har tatt hele kostnadseffektiviseringen før 1991 mens Oslo, Bergen og Kristiansand har tatt hoveddelen etter 1991. Kristiansand opplevde en markant svekkelse av kostnadseffektiviteten i forbindelse med Kristiansandspakken, slik at de i 1992 var tilbake til 1986-nivå når det gjelder kostnader pr vognkm. Dette kan tyde på at det er vanskelig å legge press på kostnadseffektiviteten i den mest ekspansive perioden, men at dette er hentet inn igjen når ruteproduksjonen stabiliserte seg.

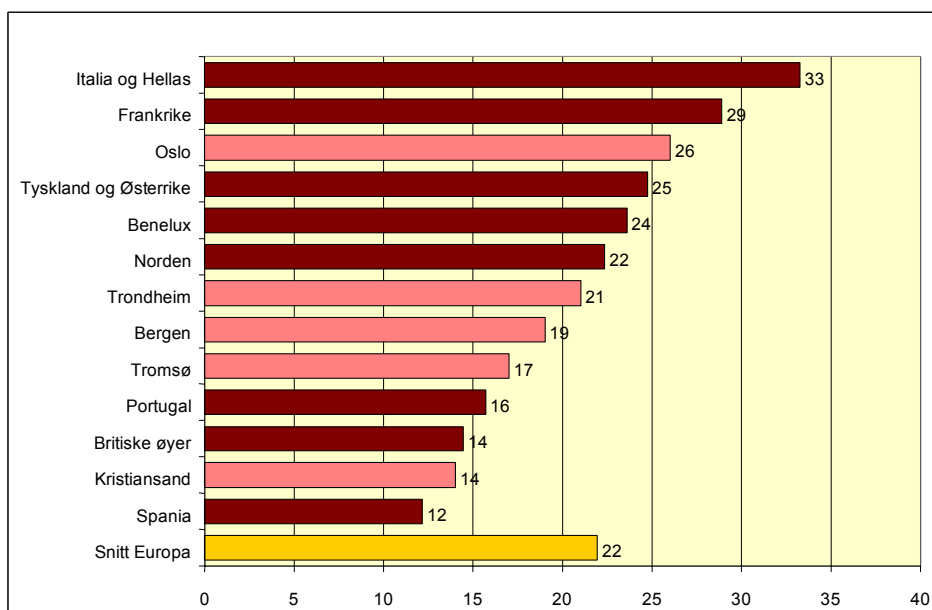
Dette viser for det første at mange selskaper har vært utsatt for et sterkt kostnadspress før 1991, men også at etter hvert som potensialet for kostnadseffektivisering avtar, så veltes en større del over på takstøkninger. Det viser også at hvor mye som det er mulig å redusere kostnadene ved å innføre anbud i høyeste grad er avhengig av hvor mye av effektiviseringen som er hentet ut i forkant. Den kraftige effektiviseringen før 1991 kan derfor tyde på at myndighetene må ha hatt relativt gode muligheter til å presse kostnadene også i denne perioden.

Samtidig er det ikke slik at den store kostnadseffektiviseringen skyldes "sløsing" i utgangspunktet. Hvis vi sammenlikner kostnadsnivået i disse byene med andre byer i Europa, viser dette at det bare Oslo som ligger over gjennomsnittet. Dette er vel å merke en sammenlikning som dekker over mange regionale forskjeller og forutsetninger for å drive kostnadseffektivt. Denne figuren er derfor ikke en rangering av de mest eller minst kostnadseffektive kollektivselskapene, men den

gir en rimelig bra indikasjon på at kostnadsnivået i de norske byene vi ser på ligger omtrent på nivået med resten av Europa (figur 2.7).

Den kostnadseffektiviseringen som har funnet sted i disse byområdene kan skyldes både reduserte driftskostnader eller mer effektiv produksjon. Driftskostnadene kan reduseres, blant annet innenfor områdene kapitalkostnader (innkjøp) og ruteavhengige kostnader (lønn, drivstoff m v).

Gunstigere innkjøpsavtaler for busser, drivstoff m v vil bety at man får mer kostnadseffektiv drift og velter kostnadene over på leverandørene. I løpet av den tidsperioden vi studerer i denne analysen har kvaliteten på bussparken endret seg betydelig når det gjelder nye busser. Det er derfor vanskelig å sammenlikne prisutviklingen over tid. Det er også mye som tyder på at gjenkjøpsavtaler og ulike serviceavtaler i like stor grad kan være en del av prisforhandlingene som selve prisen de betaler for bussene (Carlquist 1998). Vi har derfor ikke forsøkt å lage noen analyse av prisutviklingen på busser, drivstoff e l, selv om det er mye som tyder på at dette er et område hvor kollektivselskapene ser potensiale for kostnadsreduksjoner. Ikke minst den hurtige framveksten av ulike samarbeidskonstellasjoner tyder på at næringen ser et stort potensiale på dette området.



Figur 2.7: Totale kostnader pr vognkm 1997-kroner. Gjennomsnitt for en del områder i Europa 1995. Kilde: ISOTOPE

2.5 Økt produktivitet

For å kunne avdekke om det har skjedd en reell effektivisering, har vi sett på antall vognkm pr ansatt og sjåfører. Dessverre er disse tallene mer usikre enn totaltallene for kostnader. For det første vil utviklingen i både totalt antall ansatte og antall sjåfører avhenge av hvor stor andel som arbeider heltid og deltid. Samtidig viser det seg at antall arbeidstimer er et mer usikkert tall i rute-statistikken, og det er svært vanskelig å gå tilbake i tid for å rette opp dataene. Vi

har derfor valgt å konsentrere oss om vognkm pr ansatt, med de forbehold som ligger i at tallene må tolkes med forsiktighet.

Det er flere måter kollektivselskapene kan oppnå økt arbeidsproduktivitet på. De mest vanlige er enten å redusere administrasjonen eller forbedre skiftplanene for ruteproduksjonen. For å få et bedre bilde av hvordan produktiviteten er forbedret i de enkelte byområdene, har vi derfor sett på:

- Vognkm pr ansatt, som inkluderer ansatte i administrasjon, verksted mm
- Vognkm pr sjåfør, som inkluderer heltid og deltid
- Vognkm pr sjåførtime
- Vognkm pr buss

Disse måltallene gir et bredere bilde av på hvilke områder de forskjellige byene har foretatt effektiviseringene. Som vi ser av tabell 2.7, har Trondheim i første rekke økt arbeidsproduktiviteten pr ansatt ved å redusere administrasjonen og annet personell. Totalt har de redusert antall ansatte med 20 prosent fra 1986-97 mens administrativt personale er redusert med hele 40 prosent. De har også økt ruteproduksjonen pr sjåfør, blant annet ved å redusere antall deltidsansatte mens antall vognkm pr sjåførtime er omtrent uendret.

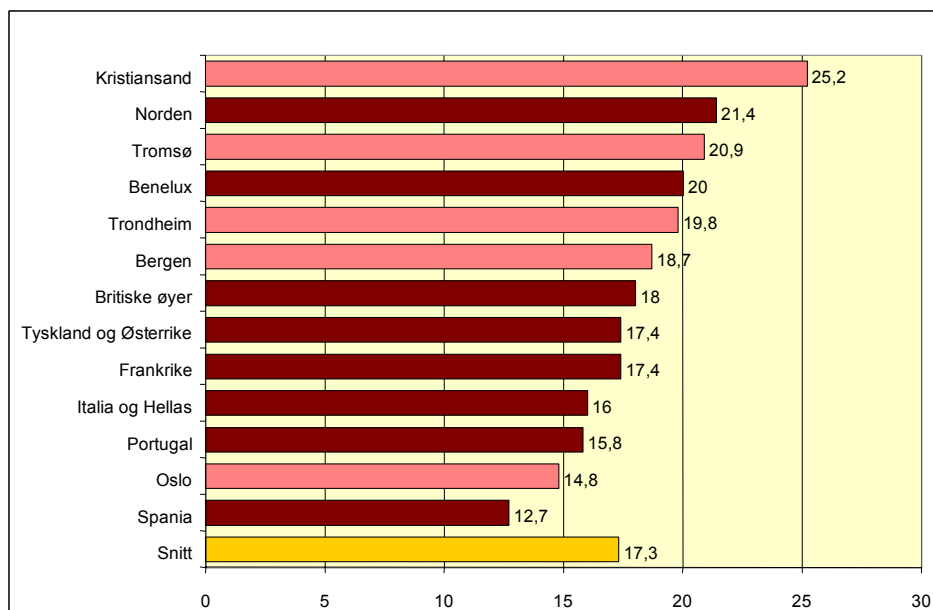
Tabell 2.7: Endret produktivitet i de enkelte byområdene. Prosent. 1986-97 Kilde: Norheim og Carlquist 1998

	Vkm/ ansatt	Vkm/ sjåfør	Vkm/ sjåførtime	Vkm/ buss
Oslo ¹	47			
Bergen	12	9	11	16
Trondheim	33	18	-2	-1
Kristiansand ²	21	26	28	15
Tromsø	-2	0	1	17

¹ For Oslo er det ikke konsistente tidsrekker for hele perioden.

² For Kristiansand har vi benyttet 1996-tall fordi ruteområdet ble utvidet i 1997 med påfølgende hastighetsøkning.

De andre byene har gjennomført en relativt jevnere arbeidsproduktivitetsøkning. I Bergen ligger den fra 9 til 12 prosent, i Tromsø er den omtrent uendret, mens den i Kristiansand ligger mellom 21 og 28 prosent for alle disse måltallene. Det er imidlertid en ujevn utvikling i arbeidsproduktiviteten i den perioden vi ser på (figur 2.8). Dette gjelder ikke minst Kristiansand, hvor den største endringen kom fra 1986 til 1988. For de andre byområdene har utviklingen vært mer jevn.

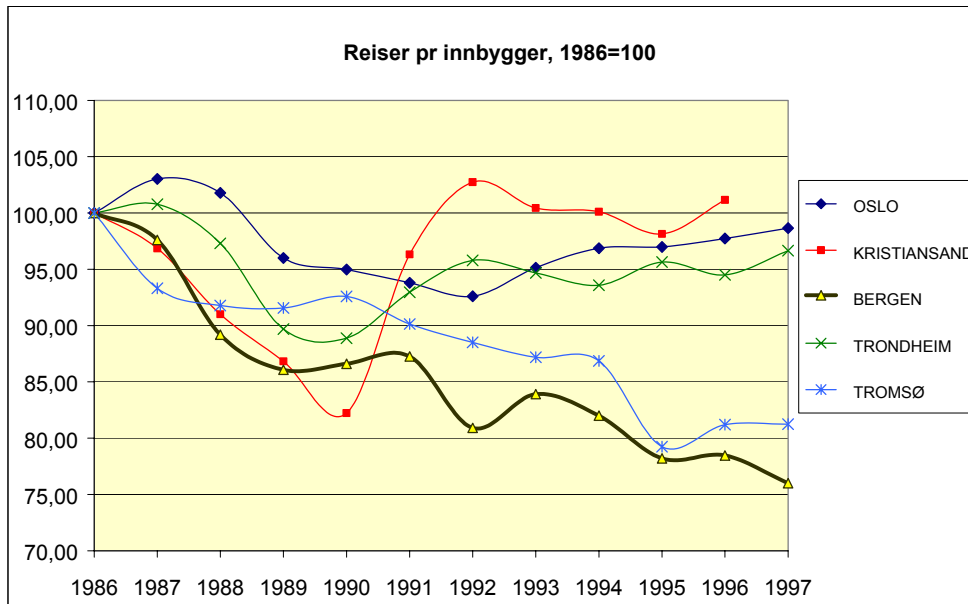


Figur 2.8: Gjennomsnittlig produktivitet (1000 vkm/ansatt) fordelt på ulike deler av Europa 1995. Byer med bussbasert kollektivtilbud. Kilde: ISOTOPE

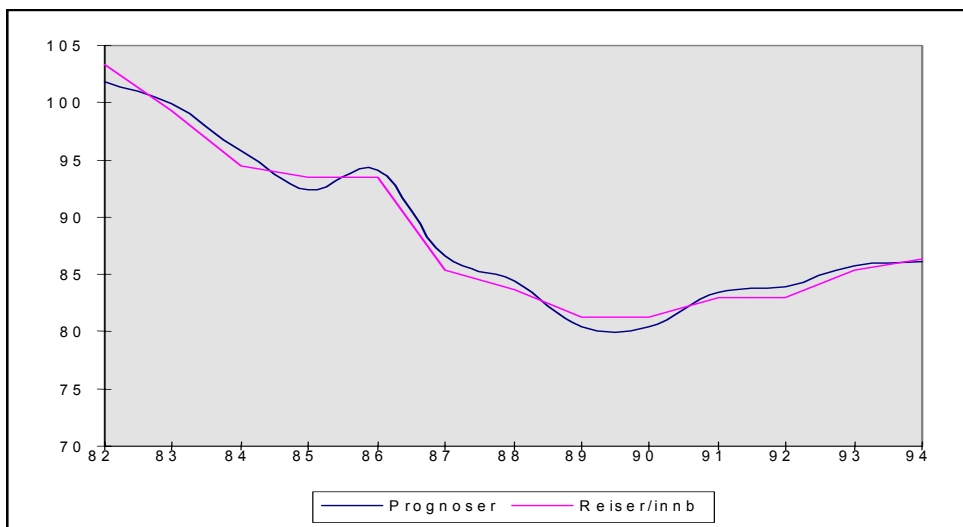
Hvis vi sammenlikner arbeidsproduktiviteten i disse byene med kollektivtransporten i resten av Europa, ligger de fleste norske byene langt over gjennomsnittet (figur 2.8). Dette kan skyldes at de europeiske byene som er med i undersøkelsen jevnt over er større og dermed med lavere gjennomsnittshastighet på rutene. Sammenliknet med de nordiske byene som er med i ISOTOPE-undersøkelsen ligger de norske byene noe lavere. Kristiansand er i denne sammenheng unntaket, med ca 18 prosent høyere produktivitet enn gjennomsnittet for de andre nordiske byene.

2.6 Passasjerutvikling

Det er store variasjoner i passasjerutviklingen i de byene vi har sett på i denne analysen (figur 2.9). Mens Oslo, Trondheim og Kristiansand har klart å opprettholde antall kollektivreiser pr innbygger omtrent på 1986-nivå, er de redusert med 20 til 25 prosent i Tromsø og Bergen. Samtidig har utviklings-trekkene i de byene vi ser på vært markant forskjellig. Tromsø og Bergen har hatt en relativt jevn nedadgående tendens, mens de andre byene kan sies å ha snudd trenden rundt 1990-92. Både Kristiansand og Trondheim ser ut til å ha fått et "løft" gjennom satsingen innenfor Forsøksordningen, mens utviklingen deretter flater ut. For Oslo ser utviklingen ut til å ha gått mer gradvis, noe som blant annet skyldes en kontinuerlig produktutvikling og langsiktige effekter av kvalitetsprogrammet som ble iverksatt i 1991. Dette programmet innebar både systematiske kundetilfredshetsmålinger og innføringen av reisegarantien i 1994, begge deler for å kunne gi systematiske mål på hvor godt tilbudet var i forhold til trafikantene.



Figur 2.9: Relativ utvikling i antall reiser pr innbygger 1986-97 fordelt på de fem byområdene. Kilde: Norheim og Carlquist 1998



Figur 2.10: Utvikling i antall kollektivreiser pr innbygger i de 10 største byområdene, prognoser og faktisk antall reiser. Kilde: Norheim og Renolen 1997

Analysene av rutebilstatistikken viser at utviklingen i rutetilbud, kollektivtakster og bensinpriser kan forklare mye av passasjerutviklingen i de ti største byområdene (figur 2.10). I denne analysen er kollektivtransporten i Bergen representert med tall fra Bergen Sporvei, mens tallene over også inkluderer Vest Trafikk og Pan Trafikk. I gjennomsnitt for de ti største byområdene gir denne analysen en priselastisitet for kollektivtransporten på $-0,37$, det vil si 10 prosent reduksjon i kollektivtakstene gir 3,7 prosent økt etterspørsel etter kollektivtransport (tabell 2.8). Tilsvarende vil 10 prosent økning i antall vognkm gi ca 4,3 prosent økning i etterspørselen og 10 prosent økning i bensinprisen vil gi 2,9 prosent økning. Dette er resultater som i stor grad samsvarer med tidligere

analyser av etterspørselen etter kollektivtransport (*Demand for Public Transport, TRRL 1980, Fakta om kollektivtransport, TØI 1995*).

I den samme undersøkelsen ga separate analyser for Bergen en priselastisitet på -0,38, en tilbudselastisitet på 0,60 og en bensinpriselastisitet på 0,26. Dette betyr at de etterspørselselastisitetene som benyttes i våre analyser av nye tilskuddskontrakter i kapittel 6 og 7 ligger tett opptil det som er funnet i disse analysene.

Tabell 2.8: Etterspørselselastisiteter etter kollektivtransport for de 10 største byområder 1982-94 Kilde Norheim og Renolen 1997

Variabel	Sum 10 by	Bergen
Takst	-0,37	-0,38
Vognkm pr innbygger	0,43	0,60
Bensinpris	0,29	0,26
Trend	-0,016	-0,024
Adjusted R Square	0,98	0,97

Disse analysene viser at disse faktorene er sentrale rammebetingelser for kollektivtransportens utvikling, samtidig som det er faktorer som politikerne selv rår over. Økt satsing på kollektivtransport gjennom bedre tilbud og/eller reduserte takster vil gi flere passasjerer. Dette er hovedgrunnen til den økningen som kollektivtransporten har opplevd de siste årene.

Samtidig er det en underliggende trend som bidrar til å svekke potensialet for kollektivtransporten i de største byene. I gjennomsnitt har det vært en nedadgående trend på 1,6 prosent årlig når en tar hensyn til andre endringer i rammebetingelsene. Dette betyr at selv om takster, rutetilbud og bensinpriser hadde vært uendret i hele perioden, så ville kollektivtransporten opplevd en nedgang. I Bergen er denne trenden enda kraftigere, med en underliggende trend på -2,4 prosent årlig. Dette betyr at kollektivtransporten i Bergensområdet må drive en kontinuerlig og målrettet produktutvikling, selv for å kunne opprettholde dagens markedsandeler. Samtidig viser etterspørselselastisitetene at det er et godt potensiale for å utvikle mer resultatavhengige tilskuddskontrakter i regionen fordi selskapene har mulighet for å påvirke passasjerutviklingen.

2.7 Samfunnsøkonomisk effektivisering

En samlet oppsummering av de fem byområdene viser at av et totalt kutt i det årlige tilskuddsnivået på 592 mill kroner har hele 72 prosent blitt oppveid av økte kostnader for andre aktører i markedet. Den netto innsparingen er dermed bare 166 mill kroner (28 prosent) når vi tar hensyn til økte kostnader for andre aktører i markedet. Kostnadene som er veltet over på andre, fordeler seg med 77 mill kroner (13 prosent) i miljø- og tidskostnader på grunn av økt vegtrafikk og 347 mill kroner (59 prosent) på grunn av økte takster for trafikantene.

I tillegg til at tilskuddskuttene har ført til et passasjerbortfall på ca 7 prosent, så har de resterende passasjerene i dag 24 prosent høyere takster enn de ellers ville hatt uten de reduserte tilskuddene. En betydelig del av tilskuddskuttene er dermed veltet over på kollektivtrafikantene noe som svekker konkurransekraften og på lang sikt kan gi ytterligere passasjerbortfall.

TØIs analyser viser i tillegg at det i første rekke var i perioden fram til 1992 at kollektivselskapene klarte å hente ut en reell effektiviseringsgevinst, mens de etter 1992 i større grad har veltet kostnadene over på trafikantene. Når vi ser på alle byene samlet, var hele innsparingen hentet ut før 1992, mens det har vært et effektiviseringstap på 32 mill kroner etter 1992. Beregningene viser at det har vært et betydelig effektiviseringspotensiale i næringen, men at dette i stor grad var hentet ut før 1992.

Tabell 2.9: Samfunnsøkonomiske effekter av endringer i kollektivtransportnæringen i fem utvalgte byer⁴. Mill 1997-kroner. Kilde Norheim og Carlquist 1998

5 BYER	1986-92	1992-97	1986-97
Endrede tilskudd	-462	-129	-592
Kostnader ved økt vegtrafikk	45	32	77
<i>Kostnader for trafikantene</i>			
Endret reisetid	-19	-12	-31
Redusert frekvens	-	33	33
Økte takster	251	96	347
Netto effekt	-185	20	-166

Tabellen leses slik at negative tall tilsier en samfunnsøkonomisk gevinst, mens positive tall representerer samfunnsøkonomiske kostnader

Bergen er, ved siden av Tromsø, den eneste byen hvor det ifølge våre beregninger ikke har vært en samfunnsøkonomisk effektivisering i perioden sett under ett. Med andre ord har de reduserte tilskuddene ført til et samfunnsøkonomisk tap både i perioden 1986-92 (da de fleste andre områdene oppnådde en reell effektivisering) og 1992-97.

Totalt er kostnadene ved økt vegtrafikk og redusert tilbud for trafikantene 51 mill kroner høyere enn de reduserte tilskuddene. Det er imidlertid store forskjeller mellom selskapene i Bergen. Våre beregninger tar ikke høyde for effekten av den samordningen mellom selskapene som er gjennomført de seneste årene. Det er imidlertid rimelig å anta at dette samarbeidet har bidratt til å redusere den negative effekten av tilskuddskuttene. På den annen side har vi tatt med gevinsten av kortere reisetid, noe som har gitt en tidsgevinst for kollektivpassasjerer på 31 mill kroner.

Både på grunn av at det er flere trafikkselskaper, og de store vegutbyggingene i Bergensområdet, er usikkerheten når det gjelder hva som har vært totaleffekten i Bergen langt større enn for de andre byene. Det er et spørsmål hvor mye av de endringene som har skjedd i Bergen som faktisk skyldes de reduserte tilskuddene og hvor mye som skyldes andre forhold. Vi har ikke hatt anledning til å gå inn på dette i vår analyse.

Tabell 2.10: Samfunnsøkonomiske effekter av endringer i kollektivtransportnæringen i Bergensområdet. Mill 1997-kroner

⁴ Oslo, Bergen, Trondheim, Kristiansand og Tromsø. I denne oppsummeringen har vi analysert utviklingen før/etter 1992, fordi vi ikke har data for frekvens lenger tilbake i tid og fordi dette var et "bruddår" med tanke på innføringen av potensiell anbuds konkurranse.

Bergen	1986-92	1992-97	1986-97
Endrede tilskudd	-26	-89	-115
Kostnader ved økt vegtrafikk	16	24	40
Kostnader for trafikantene			
Redusert frekvens		27	27
Kortere reisetid	-19	-12	-31
Økte takster	47	83	130
Netto effekt	18	33	51

Tabellen leses slik at negative tall tilsier en samfunnsøkonomisk gevinst, mens positive tall representerer samfunnsøkonomiske kostnader.

3 Nasjonale og internasjonale erfaringer med ulike former for organisering

3.1 Prinsipper for organisering og finansiering av kollektivtrafikk

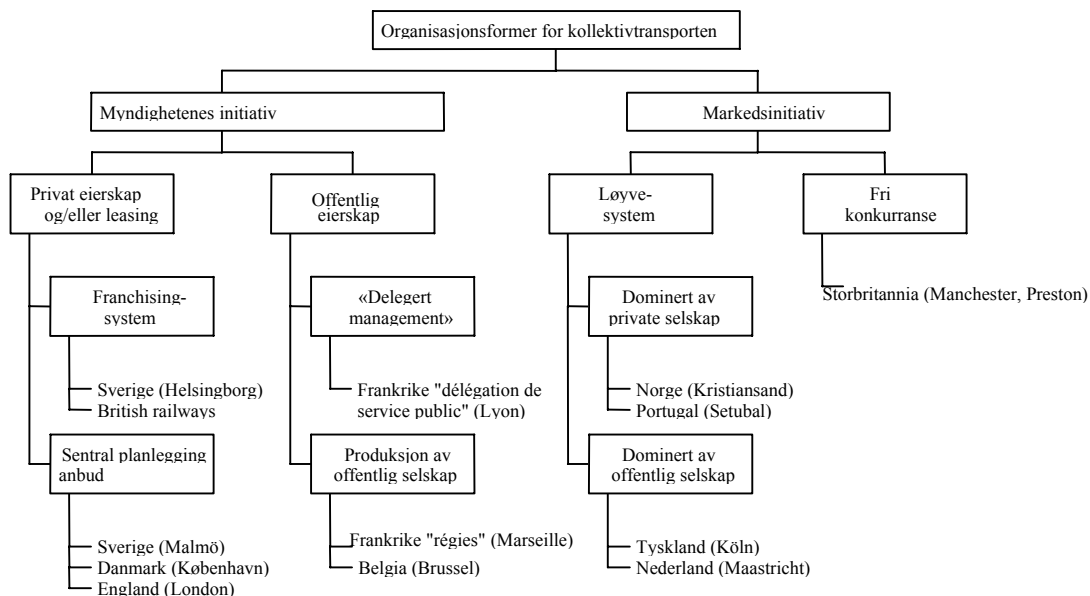
3.1.1 Myndighetsinitiativ eller markedsinitiativ

Ansvar for organisering og initiering av kollektivtransport tilbudet kan være plassert i markedet eller hos myndighetene. Ulike prinsipper for markedsansvar er skissert i figur 3.1. I figuren angir vi også eksempler på byer som passer til beskrivelsen. Med markedsinitiativ mener vi her enten at virksomheten er deregulert slik at det er fritt fram å starte ruter eller at den er basert på løyve-system der en offentlig myndighet gir private eller offentlige selskaper konsesjon til å drive transporten på kommersielt grunnlag med inntektsansvar hos selskapet. Det siste er situasjonen i Hordaland.

Med myndighetsinitiativ mener vi at det er myndighetene som har det formelle og overordnede ansvaret for å utforme rutetilbudet. Dette kan godt organiseres gjennom privat eierskap, enten som franchising (*British Rail*) eller sentral planlegging med anbud (Sverige, Danmark, London). På kontinentet er det imidlertid vanlig med offentlig eierskap som enten driver selv (Belgia, Frankrikes *Régies*) eller setter ut virksomheten på management kontrakt eventuelt etter anbud (Frankrikes *Délégation de service public*).

Hovedskillene er altså ikke anbud/ikke anbud. Et visst innslag av anbud kan innføres i alle regimene i figur 3.1. I Oslo er det for eksempel gjennomført anbud på noen enkeltruter uten at dette har endret hovedstrukturen i organiseringen. En innføring av anbud *i full skala* vil derimot flytte markedsinitiativet til myndighetene og innebære en større omorganisering av kollektivtransporten.

Videre er det fruktbart å betrakte fordelingen av ansvar på aktørene etter type beslutning. *Strategiske* beslutninger når det gjelder *generelle mål* for utvikling av kollektivtilbudet er av langsiktig karakter og er knyttet til andre deler av transportpolitikken så vel som arealpolitikk. *Taktiske* beslutninger har en kortere tidshorisont og må være konkrete med hensyn til å fastsette hvilke tjenestetilbud som kan bidra til å nå målene. På *operativt nivå produseres* selve tjenesten.



Figur 3.1: Skjematisk framstilling av ulike organisasjonsformer avhengig av rollefordeling i markedet. Kilde: ISOTOPE (Improved structure and organization for urban transport operations of passengers in Europe) 1997

Fordelingen av ansvar mellom aktørene for de ulike beslutningsnivåene i et slik hierarki, definerer relasjonene mellom dem og dermed kontrakten enten denne er formulert eksplisitt eller implisitt. I tabellen under har vi karakterisert fire slike sett av relasjoner fra europeiske land.

Tabell 3.1: Eksempler på beslutningsmyndighet på strategisk, taktisk og operativt nivå. Kilde: ISOTOPE Improved structure and organization for urban transport operations of passengers in Europe 1997

Beslutnings-nivå	Aktører involvert (eksempler)			
	Eksempel 1 (F)	Eksempel 2 (S)	Eksempel 3 (D)	Eksempel 4 (GB)
Strategisk	Transport-myndighet	Transport-myndighet (Administrasjons selskap)	(Forbund av lokale myndigheter) (Transportforbund) Transport-selskaper (underkontraktører)	Transport-selskaper
Taktisk				
Operativt				

Dette er karakteristikk som sjelden opptrer i rendyrket form. For kollektivtrafikken i Hordaland passer denne best i eksempel 1, hvor fylkeskommunen er transportmyndighet og bestemmer blant annet takster og tilskuddsramme, mens kollektivselskapene er operatører med egen løyve og nettoavtale med fylkes-

kommunen. I Akershus organiseres kollektivtransporten gjennom administrasjonsselskapet Stor-Oslo Lokaltrafikk a.s (SL). Dette tilsvarer eksempel 2 hvor SL, på samme måte som i store deler av Sverige, også innehar løyvene. AS Oslo Sporveier er i en spesiell situasjon, men passer best inn i eksempel 3. I eksempel 4 finner vi nye kontraktsformer som for eksempel Swebus sin avtale i Helsingborg. Mer om dette senere i kapitlet.

3.1.2 Bruttokontrakter, nettokontrakter og incitamenter

I denne sammenheng er det også viktig å skille mellom bruttokontrakter og nettokontrakter. Hovedskillet dreier seg om hvilken type risiko den enkelte aktør bærer. **Produksjonsrisiko** er knyttet til usikkerhet på kostnadssiden. Et selskap som har forpliktet seg til å kjøre et bestemt antall kilometer mot et fast tilskudd, har derfor produksjonsrisiko i og med at kostnadene ved kjøringen kan bli høyere enn forutsatt. **Inntektsrisiko** er knyttet til usikkerhet på inntektssiden (antall passasjerer): Et selskap som selv beholder billettinntektene fra kjøringen, bærer dermed hele inntektsrisikoen.

- I en bruttokontrakt går alle billettinntekter direkte til myndighetene. Selskapet får et tilskudd som i prinsippet skal dekke kostnadene ved kjøringen. Dermed har selskapet produksjonsrisiko, mens det er myndighetene som bærer inntektsrisiko. Denne kontraktstypen brukes bare i begrenset grad i Norge (i SL og mellom AS Oslo Sporveier og de kontraktkjørende selskapene).
- I en nettokontrakt beholder selskapet billettinntektene selv og får et tilskudd som i prinsippet skal bidra til å dekke differansen mellom kostnader og inntekter. Dermed har selskapet både produksjonsrisiko og inntektsrisiko. Dette er den vanligste kontraktsformen i Norge.

Fordi selskapene bærer større risiko ved nettokontrakter enn bruttokontrakter, vil de ofte måtte ha en risikokompensasjon ved bruk av nettokontrakter. Dermed vil nettoavtaler kunne være noe dyrere på kort sikt for myndighetene enn bruttoavtaler. Til gjengjeld vil selskapene i en nettoavtale nødvendigvis ha større markedsansvar, noe som kan føre til en mer optimal tilpasning i markedet på lengre sikt.

Incitamenter for selskapene, i form av bonuser eller andre ytelsesavhengige tilskudd kan tilføyes i både brutto- og nettokontrakter. Imidlertid vil incitamenter kunne være mer omfattende i bruttokontrakter, fordi slike avtaler ikke inneholder de ”naturlige” incitamenter som ligger i at selskapet har inntektsansvar.

Slike incitamenter kan igjen være produksjonsorienterte eller resultatorienterte. Produksjonsorienterte incitamenter vil være knyttet for eksempel til utkjørte vognkilometer i rute, kvalitet på materiell osv. Resultatorienterte incitamenter er knyttet for eksempel til antall passasjerer, passasjerkilometer, kvalitetsmålinger osv. Selv om nettokontrakter i prinsippet allerede er etterspørselsorientert, tenker vi her på en ”forsterkning” av etterspørselsincitamentet, for eksempel ved at tilskuddene gjøres avhengige av antall passasjerer. For Hordaland vil vi forutsette at det benyttes nettokontrakter som løper over flere år.

3.2 Hvorfor er kvalitetskontrakter et alternativ til anbud?

Anbud er en måte å kjøpe og betale en tjeneste på etter en på forhånd gitt pris og kvalitet, beskrevet i anbudsdokumentene. Anbud skiller seg fra kjøp etter forhandlinger, der flere kan gi tilbud på en vare, hvorpå man så inngår forhandlinger med en av tilbyderne angående utforming av den endelige kontrakten. Bruk av anbud fanger i langt større grad kjøper og selger ved valget. Man skal i tillegg ha gode argumenter for ikke å velge tilbudet med lavest pris.

Således er anbud jevnt over benyttet for bruttokontrakter med på forhånd avtalt omfang og kvalitet, mens det kan være mer utfordrende å utforme anbuds-kontrakter for nettoavtaler.

Sluttrapporten fra prosjektet som TØI gjennomførte for Oslo Sporveier ble kalt ”Kvalitetskontrakter – alternativ til anbud?” (Norheim og Johansen 1998). Dette er noe misvisende, fordi det selvfølgelig er en rekke ”kvalitetskontrakter” innenfor kollektivtransporten som er innført i tilknytning til anbud, og i noen sammenhenger er det blitt en økende fokus på kvalitetselementer fordi det er gjennomført anbud. Dette skyldes at det i hovedsak er bruttokontrakter som gjennomføres ved anbud, og at dette gir relativt lite ”feedback” fra markedet når det gjelder kvaliteten på tilbudet. Ulike typer kvalitetsmålinger, både for å kunne sammenlikne ulike pristilbud og for å etterprøve kvaliteten på det tilbudet som leveres fra operatøren, er derfor helt nødvendige for å ha rimelig kontroll på de anbudsrunderne som gjennomføres.

I Oslo-prosjektet har vi sett på en spesiell form for kvalitetskontrakt hvor det er de *resultatavhengige tilskuddene og billettinntektene fra passasjerene* som gir en feedback på om kvaliteten holder mål i forhold til de politiske målsettingene med kollektivtransporten. De kollektivselskapene som best klarer å utvikle tilbudet i tråd med trafikantenes ønsker og behov vil også ha mest å tjene på en slik kontrakt.

Dette betyr at kvalitetskontrakter, slik de er foreslått for Oslo, legger fokus på å utvikle et mest mulig markedseffektivt kollektivtilbud, mens tradisjonelle anbud legger vekt på å utvikle et mest mulig produksjonseffektivt tilbud etter spesifiserte kriterier. Mer resultatavhengige tilskudd vil også innebære at en større del av markedsansvaret legges på operatøren, mens det ved anbud er myndighetene som har en større del av planleggings- og markedsansvaret.

Innføring av bruttokontrakter med anbud vil kunne svekke muligheten for målrettet planlegging og utvikling av tilbudet. Det er flere grunner til dette:

- Kollektivselskapene fratras inntektsansvaret
- Ruteplanlegging og produktutvikling blir sentralisert til myndighetene
- Detaljerte kvalitetskrav vil begrense fleksibiliteten og variasjonen i produktutviklingen
- Begrensede muligheter til å utnytte samordingsgevinstene mellom ruter

Dette betyr at en innføring av anbud innebærer en sentralisering av markeds-initiativet fra operatør til myndigheter. Samtidig vil det gi mindre markeds-orienterte og mer produksjonsorienterte kollektivselskaper. Dette betyr konkret at

de økonomiske incitamentene som ligger i dagens tilskuddsordning i form av økte billettinntekter vil forsvinne, mens det vil stilles større krav til å produsere rutetilbudet billigst mulig.

Det er en klar erkjennelse av at anbud i første rekke fremmer produksjons-effektivitet framfor markedseffektivitet. Mange er derfor på leting etter alternative kontraktsformer som bedre kan ivareta behovet for kostnadseffektive og rasjonelle transportløsninger. Det er faktisk slik at det blant de landene som har gått lengst når det gjelder innføring av anbud eller full deregulering nå beveger seg i retning av organisasjonsmodeller som likner mer på den vi har i Norge i dag. I Sverige er det Helsingborg-modellen som trekkes fram, hvor operatøren Swebus overtar både inntektsansvaret, markedsføring og produktutvikling. I England opprettes det nå såkalte *Quality Partnerships*, som i realiteten innebærer en re-regulering for å sikre en bedre koordinering av kollektivtransporten i større byområder.

Derimot kan innføring av trussel om konkurranse, direkte eller indirekte, føre til økt kostnadseffektivisering. Analyser utført av TØI viser at det i Norge er en klar sammenheng mellom kostnadseffektivisering og innføring av (potensiell) anbudskonkurranse (Johansen 1999).

Selv om begreper som ”kvalitetskontrakter” og ”incentivkontrakter” øker i anvendelse, er det få virkelig incentivbaserte tilskuddsmodeller som brukes i praksis. I så måte er innføringen av en kvalitetskontrakt i Oslo et interessant pionerprosjekt. Det resultatavhengige potensielle tilskuddet utgjør foreløpig under 10 prosent av det totale tilskuddet. Oslo Sporveier har likevel et meget stort inntektsansvar, i og med at selskapet opererer med nettoavtale og har en kostnadsdekning på rundt 70 prosent.

Det er ikke slik at bruk av anbud og et system med incentivbaserte kontrakter er gjensidig utelukkende. For det første kan anbud benyttes som ”ris bak speilet” i den forstand at fylkeskommunen kan sette ruter ut på anbud dersom kvaliteten synker under et kontraktsfestet minimumsnivå. For det andre kan anbud benyttes av selskaper i forhold til underkontraktører, men i dette tilfellet snakker vi om forhold på det rent operative nivå.

3.3 Nasjonale erfaringer med ulike organiseringsformer

3.3.1 Bruk av anbud med incentiv i Oppland

Bybussen på Lillehammer ble landskjent da Oslo og Follo Busstrafikk A/S vant anbudet til fordel for LITRA fra 1.1.1995. Oppland fylkeskommune gikk vekk fra nettokontrakt og innførte en bruttokontrakt med incentiver mellom selskapet og fylkeskommunen. I tillegg etablerte fylkeskommunen varemerket Opplands-Trafikk, et eget design- og profilprogram for kollektivtilbudet i fylket. Fylkeskommunen overtok dermed også markedsføringsansvaret som tidligere hadde ligget i selskapene. Alle anbudsruiter skal kjøres under det nye varemerket som med andre ord ikke er noe eget selskap. Samtidig la man om fra kilometertakst til sonetakst for hele fylket og startet en gradvis innføring av elektronisk billettering.

I 1994 fikk fylkeskommunen inn en rekke anbud. Prisen var lav og selskapet stilte også med en ny miljøvennlig vognpark av lavgulvbusser. Kjøringen ble utvidet

med 5 prosent i forhold til tidligere: Man fikk stive timesruter og etter hvert steg antall trafikanter med 30 prosent og inntektene med 20 prosent (Johansen 1996). Etter at anbudsvinneren ble kjøpt opp av Norgesbuss i 1997, er avtalen reforhandlet og kostnadene har steget.

Nylig er det gjennomført en anbudsrunde for bybussen på Gjøvik og rutene Hønefoss – Gjøvik og Gjøvik – Lillehammer. Her har kostnadene økt med 15-20 prosent i forhold til de tidligere rutene, men produksjonen er økt og det er høyere standardkrav. Færre selskaper deltok i anbudsrunder, noe som kan skyldes endringer i strukturen i rutebilnæringen.

Selskapet skal oppfylle en rekke krav:

- ❖ Det er **krav til regularitet**, blant annet i form av overholdelse av rutetabell, krav om månedsvise rapporter om uregelmessigheter i trafikken, krav om analyse av årsak til regelmessig forsinkelse og de skal opplyse om rutiner for driftsrapportering og rutiner for tiltak mot uregelmessigheter.
- ❖ Videre er det **krav til service og informasjon til kunder** blant annet i form av oppfølging og behandling av klager, informasjon om uregelmessigheter, håndtering av hittegodt. Det er krav til temperatur i bussen og til renhold.
- ❖ Det er **krav til sjåfør** i form av uniformsplikt, service, norskkunnskaper, kjennskap til ruter og takster og holdeplassopprop. Dessuten skal (gjennom anbudsperioden) en økende andel av sjåførene ha fagbrev og alle skal delta på kurs i regi av fylkeskommunen. Selskapet skal ha en kvalitets håndbok og opplære sjåførene med basis i denne, samt fremlegge dokumentasjon for kvalitetsstyring og internkontroll.
- ❖ **Vognmateriellet** skal gjennomgå periodiske kontroller og vedlikehold, ha høy komfort (justerbare seter og individuell radio på langrutene, lavgulv på bybussene), gjennomsnittsalder under 5 år og maksimal alder 8-12 år, vognene skal avhengig av alder tilfredsstillende henholdsvis EURO1- og EURO2-normene, og halvparten av vognparken skal ha CRT-filer. I utgangspunktet en lang rekke krav, men som nå kan oppfylles av de fleste bussleverandører.

Bruttokontrakten og incentivordningene er bygget på HTs mal fra København. Det er etablert en bonusordning for oppnådd kvalitet i ruteproduksjonen, de selskapene som oppnådde høyest resultat i kvalitetsmålingene fikk tilbakeført et beløp som var større enn det som var trukket fra det dårligste.

Fylkeskommunen har rett til å ilegge malus dersom selskapet grovt avviker fra kvalitetsmålingene uten at utbedringstiltak er gjennomført etter en avtalt frist. Ved gjentatte forsinkelser ved endeholdeplass på mer enn 10 minutter gis malus på 2000 kroner, innstilte turer gir malus på 5000 kroner, gjentatte avvik fra kjøretøykrav gir malus på 2000 kroner. Ved andre kvalitetsfeil, informasjonsmangel til skoler, ikke oppnådd sjåførandel med fagbrev og manglende rapporter eller redegjørelser for avvik, reduseres den månedlige godtgjørelsen med 3 prosent. Mindre mislighold kan gi dagbøter tilsvarende 1% av anbudssummen pr. år. Gjentatte tilfeller av alvorlig karakter som ikke rettes etter skriftlig varsel gir fylkeskommunen rett til å heve kontrakten.

Så langt har anbudskjøringen i Oppland vært en suksess, med bedre tilbud, høyere standard og flere reisende som resultat. Noe av årsaken kan ligge i at kjøringen

som hittil har vært lagt ut på anbud er relativt oversiktlige og ukompliserte områder, hvor avstanden fra fylkeskommunens kontorer til kundens opplevelser ikke er like lang som i større befolkningskonsentrasjoner og at en samtidig med oppstarten av anbudsrutene la om rutestrukturen, forenklet tilbudet for brukerne og fikk mye oppmerksomhet i media.

3.4 Kvalitetskontrakten i Oslo

TØI har utredet konsekvensene av å innføre kvalitetskontrakter i Oslo hvor hovedproblemstillingen har vært om det er mulig å utvikle en alternativ tilskuddsmodell som kan gi incitament til å utvikle mer markedseffektive og kostnadseffektive transportløsninger (Norheim og Johansen 1998). På grunnlag av disse analysene ble det foreslått at en utvikling av kvalitetskontrakter i Oslo bør bygge på følgende hovedelementer:

1. Rammeverk med minimumskrav til kvaliteten tilbudet
2. Resultatavhengige tilskudd
3. Myndighetenes ansvar
4. Overgangsordninger

3.4.1 Rammeverk med minimumskrav til kvaliteten på tilbudet

TØI foreslo at Oslo kommune skulle definere et rammeverk for kontrakten når det gjelder *minimumskrav* til kvaliteten på tilbudet som må være oppfylt. *Hvis ikke disse kravene er oppfylt, kan kontrakten oppheves og kollektivtilbudet settes ut på anbud.* Rammeverket for kontrakten bør bestå av overordnede kvalitetskrav når det gjelder pris, service og tilgjengelighet som myndigheten ønsker ivaretatt. Hvilke *konkrete måltall* som eventuelt bør inngå i en slik kontrakt må det være opp til de politiske myndigheter å avgjøre.

Hovedpoenget er at disse måltallene *ikke* danner grunnlag for bonus/malusordninger slik det er vanlig i andre typer kvalitetskontrakter, men at det danner grunnlag for et *sikkerhetsnett* for at tilbudet ikke utvikler seg ut over akseptable politiske rammer. Med klart definerte rammer kan det også gi grunnlag for mer langsiktige kontrakter uten at dette vil fungere som noen "sovepute" for operatøren.

TØI har som et utgangspunkt foreslått følgende elementer som kan inngå i et slik rammeverk:

- ❖ Nettokontrakt med inntektsansvar for Sporveien
- ❖ Reisegarantien beholdes og videreutvikles for å ta hensyn til operasjonelle mål
- ❖ Reisekvalitetsundersøkelsen benyttes som en kvalitetsindikator hvor kontrakten kan sies opp eller reforhandles hvis indikatoren faller under et visst nivå
- ❖ Flatedekningen, definert ved antall holdeplasser pr km², skal ikke være lavere enn et på forhånd fastsatt nivå
- ❖ Gjennomsnittstakstene skal ikke overstige et på forhånd fastsatt nivå.

I tillegg må kommunene definere nivået på basistilbudet som skal ligge til grunn for tilskuddskontrakten.

3.4.2 Resultatavhengige tilskudd

Innenfor denne rammeavtalen har TØI foreslått at Sporveien inngår en resultatavhengig tilskuddskontrakt med Oslo kommune hvor hovedelementene er :

1. Sporveien får et fast tilskudd pr km som kjøres i rutetraffic.
2. Tilskuddet avhenger av om det er ekstrainsats i rushtiden eller en del av basistilbudet.
3. For reiser som går over dimensjonerende snitt i rushtiden får AS Oslo Sporveier i tillegg til trafikkinntekten også et fast tilskudd pr reise.
4. Sporveien kan selv bestemme hvor mange buss-/togkilometer i rute som selskapet til enhver tid vil kjøre.
5. Avtalen mellom AS Oslo Sporveier og kommunen gjelder i første omgang for 5 år og med klausuler om eventuelle indeksjusteringer av tilskuddssatser i avtaleperioden.

Innenfor disse rammer må AS Oslo Sporveier klare seg selv og vil bli bedømt etter sitt bedriftsøkonomisk resultat - etter tilskudd.

3.4.3 Kommunen må legge forholdene til rette for kollektivtransporten

Resultatavhengige tilskudd innebærer at tilskuddene til kollektivtransporten blir mer avhengige av ytre rammebetingelser. TØI har derfor foreslått at kontrakten bør inneholde en gjensidig forpliktelse mellom AS Oslo Sporveier og Oslo kommune, slik at kommunen forplikter seg til å:

- Gjennomføre alle nødvendige tiltak for å oppnå de felles definerte målene.
- Umiddelbart evaluere alle forslag fra Sporveien som kan gi bedre grunnlag for å oppfylle kontrakten og ikke avslå disse uten begrunnede argumenter.

3.4.4 Overgangsordning fra 1999

Overgangen til resultatavhengige tilskudd kan ikke gjennomføres ”over natten”, fordi det tar tid å endre både rutetilbud og vognparken til en ny incitamentsstruktur. Ifølge TØIs beregninger vil en ny resultatavhengig tilskuddsmodell med ”dagens tilbud” gi ca 100 mill kroner mindre i tilskudd, mens en justering av rutetilbud og vognpark vil gi et noe høyere tilskudd. TØI foreslo derfor at en ny tilskuddsmodell burde innføres gradvis.

Styret i Oslo Sporveier vedtok å støtte hovedprinsippene i forslaget om kvalitetskontrakter og prinsippene fikk også støtte på politisk hold. Bystyret har i forbindelse med 1999-budsjettet vedtatt at en viss andel av driftstilskuddet til AS Oslo Sporveier skal være resultatavhengig. I tillegg til et fast tilskuddsbeløp på ca 472 mill kroner vil det bli satt av en resultatavhengig bonus på 37,3 mill kroner etter spesifiserte kriterier (tabell 3.2). Den resultatavhengige delen tilsvarer ca 7 prosent av den maksimale tilskuddsramme eller ca 8 prosent av det faste beløpet.

Sporveien og Oslo kommune er enige om at dette er en forsiktig oppstart og at modellen bør videreutvikles med mål om å omfatte en større del av tilskuddet. Ordningen skal evalueres fortløpende og tiltakene som gjennomføres vil tidligst gi virkning i annet halvår 1999. Byrådet tar sikte på å videreføre ordningen i 2000. Foreløpige erfaringer med ordningen vil bli rapportert til bystyret i forbindelse med budsjettforslaget for 2000.

Tabell 3.2: Tilskudd til AS Oslo Sporveier fordelt på faste og resultatavhengige overføringer

Kjøp av tjenester	Mill kr	Andel
Fast beløp	472,4	93 prosent
Maksimalt resultatavhengig beløp	37,3	7 prosent
Maksimalt tilskuddsbeløp	509,7	100 prosent

3.4.5 Resultatavhengige kriterier

Byrådet legger vekt på at det særlig legges vekt på tiltak i trafikkttunge perioder/rushtid, ut fra følgende kriterier:

- ❖ Økt frekvens
- ❖ Økte plasskilometer
- ❖ Oppstartkostnader
- ❖ Økt antall passasjerer.

Incitamentsnivåene og maksimalt utbetalt beløp i 1999 er presentert i tabell 2. Det er lagt opp til en utbetaling på 1000 kr pr avgang i rushtiden, 50 øre pr ekstra plasskm og 4 kr pr ekstra passasjer. I tillegg er det satt av 1,5 mill kr til ekstra markedsføring/oppstartskostnader. I tabell 3.3 har vi satt opp maksimalt utbetalt beløp og basisnivået for de ulike målekriteriene. Dette kan gi et bilde av hvor mye tilbudet må endres for eventuelt å utløse maksimal bonus og hvor stor vekt som er lagt på de ulike resultatmålene. Som vi ser, er den klart største delen av bonusen lagt på antall reiser, med 56 prosent, mens økt frekvens og økt sitteplasskapasitet har 20 prosent av bonusene hver.

Hvis vi ser på maksimal bonus i forhold til dagens nivå, kan det se ut til at en økning i plasskilometer og antall avganger er enklest å nå, med henholdsvis 0,5 prosent og 0,4 prosent økning i forhold til dagens nivå. For å kunne utløse maksimal bonus for antall reiser, må Sporveien ha en passasjervekst på ca 3 prosent. Vi har ikke vurdert rimeligheten av de ulike incitamentene når det gjelder kostnadsnivå og balansen mellom produksjonsavhengige og resultatavhengige bonusordninger. For å danne oss et bilde av muligheten for å kunne utløse den passasjeravhengige bonusen, har vi sett på utviklingen siden 1992, hvor Sporveien generelt sett har vært inne i en god periode. I denne perioden økte passasjertallene med i gjennomsnitt 3,4 mill passasjerer. Med en bonus på 4 kroner pr passasjer gir dette ca 13,6 mill kroner i bonus, det vil si ca 2/3 av maksimalt bonusbeløp.

Tabell 3.3: Resultatmål og maksimal grense for utbetalinger i 1999

Resultatmål	Incitament	Max grense mill kr	Andel (prosent)	Max endring

Avganger	1000 kr/avgang	7,5	20	7 500
Mill plasskm	0,5 kr/plasskm	7,5	20	15 000 000
Mill passasjerer	4 kr/passasjer	20,8	56	5 200 000
Oppstartskostnader		1,5	4	
Sum		37,3	100	

Tabell 3.4: Krav til endret tilbud for å utløse bonusen.

Resultatmål	Basisnivå	Maksimal endring	Maksimal endring (Prosent)
Avganger totalt	1 503 000	7 500	0,5
Plasskm (mill)	3 474	15 mill	0,4
Antall reiser (mill)	156,5	5,2 mill	3,3

3.4.6 Vurdering av kontrakten

Det er grunn til å understreke at dette er en overgangsordning hvor både Sporveien og Oslo kommune har intensjoner om å utvide avtalen. Avtalen har også vart i svært kort tid, slik at det ikke er mulig å vurdere konsekvensene av avtalen. Det er likevel viktig å peke på noen viktige elementer som etter vår vurdering gjør at dagens avtale skiller seg fra forslaget om kvalitetskontrakter:

1. Det er ikke etablert noen nedre kvalitetskrav som et sikkerhetsnett og konkurransepress hvis kvaliteten ikke opprettholdes. Dette betyr at "trusselen om anbud" ikke eksplisitt er bakt inn i kontrakten, slik det for eksempel har vært i de effektiviseringsavtalene som er etablert i ulike deler av landet. Dette er etter vår vurdering et viktig element for å unngå at kontrakten blir en sovepute.
2. Det er foreløpig en ren "bonusavtale" uten muligheter for "malus" hvis tilbudet eller etterspørselen reduseres. Det er etter vår vurdering viktig at de resultatavhengige tilskuddene kan gå i begge retninger for at det økonomiske ansvaret skal bli reellt.
3. Det er foreløpig ikke en kontrakt mellom Oslo kommune og Oslo Sporveier som er juridisk bindende. Selv om både intensjonene og forslaget om videreføring er klar, bør den på sikt etableres som en juridisk bindende kontrakt, fordi dette gir mer forutsigbare rammebetingelser og større muligheter for Sporveien til å foreta langsiktige strategiske disposisjoner.

Det er grunn til å tro at alle disse forholdene etter hvert vil bli ivaretatt ved en eventuell videreutvikling av kontrakten. Det er imidlertid viktig å ha disse forholdene i bakhodet når en omtaler kvalitetskontraktene i Oslo, enten forslaget i full skala eller overgangsordningene som ble etablert i 1999.

3.5 Erfaringer fra Sverige

3.5.1 Omfattende bruk av anbud

Sverige er delt inn i 24 *län*, som igjen inneholder et antall *kommuner*⁵. Ansvar for kollektivtrafikken er delt mellom kommunen og länet. I praksis håndteres dette av en rekke *länstrafikbolag*, selskap som eies av kommune og län. Disse selskapene definerer rutetilbud, takster, krav til vogntyper, rutetabeller osv. Busselskapene fungerer som undertransportører med bruttokontrakter, der alle inntekter overføres til länstrafikbolaget.

Det svenske markedet ble til en viss grad deregulert i 1989, da det gamle lisensieringssystemet opphørte. Lisenser ble overført fra selskapene til länstrafikbolaget, og muligheten for anbud ble innført. Nå er over 80 prosent av det svenske markedet satt ut på anbud. Kontraktene varer normalt tre til fem år.

Det svenske markedet omfatter, til forskjell fra det norske, et stort antall svært små selskaper. Dette skyldes delvis en regel som tillater selskap å legge inn anbud på sin egen eksisterende trafikk, uten forpliktelse til å legge inn anbud på en eventuell større rutepakke som er lagt ut. På denne måten har også små lokale selskaper kunnet vinne anbud. Det er likevel stor selskapskonsentrasjon i markedet. De fire største selskapene kontrollerer 72 prosent av markedet (Carlquist og Johansen 1999). Det tilsvarende tallet for Norge er 58 prosent. Til tross for de mange små selskapene er dermed oligopoltendensen sterkere i Sverige enn i Norge.

Undersøkelser av Alexandersson m fl (1998), såvel som data fra länstrafikbolagene, indikerer at anbud har ført til omtrent 13 prosent lavere kostnader pr vognkilometer⁶. I likhet med Norge har tilbudet målt i kjørte vognkilometer blitt tilnærmet opprettholdt, mens takstene har økt relativt mye. Antall busspassasjerer har falt sterkt, men dette skyldes også generell konjunkturedgang i landet.

Selv om det har foregått en viss deregulering av det svenske markedet, har selskapene jevnt over et mye mindre markedsansvar enn norske. De har få muligheter til å utvikle markedet ved å tilpasse rutetilbud eller takster. Den svenske bussnæringen argumenterer for incitamentordninger og nettoavtaler, noe som støttes av en rekke fagmiljøer.

3.5.2 Forskjellige typer organisering i Skåne

Skåne er den sørligste regionen i Sverige med ca. 1,1 million innbyggere. Kollektivtrafikken i länene som inngår i regionen organiseres hovedsakelig av Skånetrafiken, som administrerer avtaler av forskjellig karakter i 10 byer i regionen:

- ❖ I Helsingborg har man siden 1992 hatt anbud, siden 1997 med nettoavtale. Skånetrafiken fastsetter billettprisene.

⁵ Teksten i dette avsnittet er i stor grad basert på Alexandersson, Hultén og Fölster (1998).

⁶ Analysen går kun fra 1987 til 1993. En ny analyse er under utarbeidelse og vil muligens være klar i løpet av høsten.

- ❖ I Malmö, Landskrona, Trelleborg, Eslöv og Ystad har man bruttokontrakter med incitament. Selskapene fastsetter selv billettprisene, innenfor visse rammer gitt av Skånetrafiken og politisk ledelse.
- ❖ I Karlskrona, Hässleholm og Ängelholm har man bruttokontrakter uten incitament.

Lund er også en av de store byene i Skåne. Lund kommune tar seg selv av sin kollektivtrafikk, og benytter seg derfor ikke av Skånetrafiken i det hele tatt. Kommunen utlyser anbud, og kjøper selv fra entreprenørene.

Skånetrafiken arbeider for å innføre et felles takstsystem for hele Skåne-regionen.

3.5.3 Bruttokontrakter med incitament i Malmö

I Malmö brukes bruttokontrakter med incitament. Incitamentene består i en kundetilfredshetsundersøkelse basert på 15 spørsmål. De selskapene som får best score kan oppnå bonus, mens de selskapene som får under 6 poeng i snitt (på en skala fra 0-10) kan risikere å få kansellert kontrakten. I tillegg innebærer kontrakten et bøtesystem for ulike deler av tilbudet hvis det ikke fungerer. I tillegg får entreprenøren ekstra bot hvis feilene ikke automatisk rapporteres til myndighetene (det vil si Skånetrafiken).

I 1994 ble en kvalitetsindeks tatt i bruk. Denne indeksen er brukt i hele Sverige og måler kvaliteten under fem hovedoverskrifter: Punktlighet, sjåførens service, informasjon, bussens tilstand og hvordan bussen kjøres.

3.5.4 Nettoavtale i Helsingborg

I Helsingborg har man gjennomført en gradvis overføring av markedsansvaret fra myndighet til operatør når det gjelder planlegging, informasjon, markedsføring osv. Historien går tilbake til 1990, da Helsingborgs kommunale trafikkselskap ble delt i et administrasjonsselskap, som planlegger og kjøper transporttjenester, og et trafikkselskap som sto for produksjonen. I 1992 ble all produksjon satt ut på anbud med bruttokontrakt. Fra 1997 gikk man over til nettokontrakt uten spesifisert varighet.

Anbudsvinneren i 1992, Swebus, overtok eiendelene til det kommunale selskapet da anbudet ble vunnet. Anbudskontrakten, som ble inngått for 6 år, innebar at administrasjonsselskapet hvert år definerer rutetabeller og antall busstimer som skal kjøres. Selskapet mottar godtgjørelse proporsjonalt med antall produserte rutekilometer innenfor visse grenser.

Kontrakten åpnet for innføring av incitament gjennom tilleggskontrakter senere i kontraktsperioden. Fra 1994 overtok Swebus ansvaret for billettsalg, statistikk og utarbeidelse av rutetabeller for området, selv om de fremdeles kjøpte på bruttokontrakt. I 1995 ble det inngått en tilleggskontrakt for å gå over til mer miljøvennlig drivstoff.

Det ble i september 1994 inngått en tilleggskontrakt med følgende hovedmål:

- ❖ Det skal utvikles en samarbeidsmodell som bedre ivaretar planlegging og utvikling av kollektivtilbudet, men hvor også byplanleggingen legges til rette for at kollektivtransporten skal nå et bedre økonomisk og miljømessig resultat.
- ❖ Det skal arbeides for å øke kollektivandelen innenfor den eksisterende kontraktsperioden.
- ❖ Kostnadsdekningen skal økes til 80 prosent innenfor dagens nivå på rutetilbud eller takstnivå.

Konkret betyr dette at Swebus har forpliktet seg til å:

- Legge fram for myndighetene en plan for omorganisering av rutetilbud og takster innenfor eksisterende budsjettammer.
- Samarbeide med regionale kollektivselskaper ved utvikling av tilbudet.
- Gi tilstrekkelig informasjon både til eksisterende og potensielle passasjerer om eget tilbud og mulighetene til overgang til andre rutetilbud.
- Gjennomføre tiltak som øker kostnadsdekningen.
- Samarbeide om utvikling og koordinering av rutetilbudet i eksisterende og nye boligområder.
- Ta hensyn til passasjerenes ønsker og behov ved planlegging og drift av tilbudet.

På den annen side har myndighetene forpliktet seg til å:

- Gjennomføre alle nødvendige tiltak for å oppnå de felles definerte målene.
- Umiddelbart evaluere alle forslag fra Swebus og ikke avslå disse uten begrunnede argumenter.
- Gi Swebus mer myndighet etter hvert som samarbeidet utvikler seg.

Som et resultat av denne intensjonserklæringen er kontrakten forlenget i tre år til 2001, samtidig som kontrakten er omgjort til en nettoavtale hvor Swebus har inntektsansvaret. Samtidig er kvalitetsprogrammet for hele Malmö-regionen også inkludert i kontrakten for Helsingborg. Dette programmet definerer klare mål for utvikling av kollektivtilbudet når det gjelder målgrupper, rutetilbud, informasjon, tilgjengelighet, reisetider, regularitet, vognstandard, takster osv. Swebus skal garantere at det normale kvalitetsnivået er 7,25 for alle fem måleområder, men det utdeles ingen bøter dersom dette ikke oppfylles.

Avtalen kan sies opp av begge parter med 8 måneders oppsigelsestid. Fylkesmannen kan si opp avtalen om utviklingen i antallet reisende er -3 prosent eller dårligere to år på rad. Om kvalitetsmålingene er lavere enn 6,75 ved tre målinger etter hverandre, kan Skånetrafiken si opp avtalen.

For å unngå at innovasjon og produktutvikling stanser de siste årene før kontrakten utløper, er det samtidig lagt inn en overlapp i kontrakten. Dette innebærer at Swebus også kan høste gevinster av en eventuell passasjervekst i 3 år etter at kontrakten utløper.

Tidligere fastsatte fylkesmannen rammer for takstene ved at Swebus ikke får ”øke det gjennomsnittlige prisnivået ut over hva som oppfattes som normalt i svensk läns- og bytrafikk av sammenliknbar type”. Siden Skånetrafiken arbeider for å innføre et felles takstsystem, er dette endret til at det er de som bestemmer taksten.

Kollektivtrafikken i Helsingborg har i perioden 1990 til 1996 hatt en markant økning i kostnadsdekningen fra 33 prosent til 73 prosent, samtidig som passasjerantallet økte svakt. Inntektsutviklingen fra 1994 til 1997 har vært god, til gjengjeld har prisen på enkeltbillett økt fra 10 til 13 kroner. Prisen på månedskort har også økt.

Tabell 3.5: Økonomitall for kollektivtrafikken i Helsingborg. Mill SEK

	1990	1994	1997
Billettinntekter	30	40	55
Kostnader	95	65	75
Underskudd	65	25	20

Disse resultatene viser at det er et stort potensiale for effektivisering på område-nivå hvis selskapene får tilstrekkelige frihetsgrad. Samtidig er det verdt å merke seg at denne modellen likner mye på den "norske modellen", i den forstand at selskapet har markedsansvaret og opererer med nettokontrakter. På den annen side har myndighetene, i det minste uttrykt, tatt på seg et større ansvar for å legge forholdene til rette for kollektivtransporten enn det som er tilfelle i Norge.

3.6 Erfaringer fra København

Lokal kollektivtrafikk i København og omegn organiseres av administrasjons-selskapet Hovedstadsområdets Trafikselskab (HT). HT kjøper busstjenester fra private underentreprenører gjennom bruttokontrakter med gyldighet på 6 år. Pr. 1994 skal 45 prosent av trafikken være kjøpt etter anbudsprinsippet, i 2007 skal all trafikk settes ut på anbud. Hver enkelt anbudspakke består av noen få lokale ruter, ruteopplegget bestemmes av HT, men selskapene kan foreslå mindre tilpasninger.

HT gjennomfører årlige undersøkelser blant 25 000 kunder om konkrete forhold vedrørende kollektivreisen, blant annet reisetid, overholdelse av rutetabellen, service hos sjåføren og bussens innredning. Kundene skal også vekte de ulike faktorenes betydning. Svarene benyttes til å definere kvalitetsmål for hver faktor og innarbeides i selskapenes kontrakter. Hvert halvår offentliggjøres for alle selskapene en rangering dem.

Det gis trekk i utbetalingene (malus) ved kansellert kjøring med mellom DKK 250 og 1750 pr vogntime avhengig av størrelsen på den kansellerte kjøringen. Det gis også bøter med DKK 250-750 pr tilfelle ved manglende kvalitet, for eksempel mangel på: informasjonsmateriell i bussen, lys i skiltekassen, feil tid på klokken, sone- og holdeplassopplysning m v. Mer alvorlige kvalitetsbrudd som bruk av feil busstype, feil skilting, mer enn 2 min for sen avreise fra startholdeplass og sen tilbagemelding om uregelmessig drift, gir bøter på DKK 500-1500. Meget

alvorlige kvalitetsbrudd som for tidlig avgang, manglende billettering og manglende utskifting av billetteringsutstyr gir bøter på DKK 1000-3000. Ved gjentatte, alvorlige kontraktsbrudd kan kontrakten sies opp.

Det settes av en kvalitetsbonuspott på 1 prosent av kontraktssummen for hver anbudsserie, hvor 80 prosent av bonusen bestemmes av kundeundersøkelsene, mens de resterende 20 prosent bestemmes av objektive mål som HTs personale måler. Målene knytter seg til blant annet sjåførens service, bussens rengjøring, temperatur, punktlighet og skilting. For 15 slike punkter finnes et kontraktsmål og et minimumsmål. En vektet summering av de ulike punktene gir en sluttsum (score) som rangerer de ulike selskapene. Er scoren lavere enn et minimumsnivå, må selskapene innbetale 1 prosent av kontraktssummen og lage plan for forbedringer. Er scoren lavere enn et kontraktsmål, må selskapet lage plan for forbedringer. De selskapene som oppnår kontraktsmålet fordeler bonusen mellom seg med 4/9 av bonuspotten til den beste 1/3 av selskapene, med 3/9 av bonuspotten til den nest beste 1/3 av selskapene og med 2/9 av bonuspotten til den dårligste tredjedelen av selskapene.

Tilbudt kvalitet blir også lagt vekt på i vurderingen av de ulike anbud. Fra og med forrige anbudsrunde fikk selskapene selv definere nivået på bøter eller malus. På denne måten får HT informasjon om anbudsgiverens tro på egen evne til å holde høy kvalitet.

HT mener man har gode erfaringer som følge av anbud og kvalitetskontraktene. De totale kostnadene pr sjåførtime ved å drive kollektivtrafikken har sunket fra DKK 449 pr sjåførtime i 1990 til DKK 333 pr sjåførtime for anbudsruiter og DKK 377 pr sjåførtime for øvrige ruter.

I anbudskonkurransen og kundeundersøkelsen er det full åpenhet mellom selskapene, da man ønsker å skape en dynamikk i selskapene slik at de lærer av hverandre. Dette medfører at forskjellene mellom anbyderne jevnes ut, og det blir etter hvert færre områder hvor selskapene kan konkurrere seg i mellom. Sjåførenes arbeidsmiljø er regulert gjennom avtaler som sikrer lønn, ansiennitet og fortrinnsrett til fortsatt jobb på samme rute ved eventuelt selskapsbytte som følge av en ny anbudsavtale. Likevel er det påpekt at arbeidssituasjonen for sjåførene har blitt betydelig verre siden innføringen av de nye kontraktene, med høyere turn-over, økt sykefravær og rekrutteringsproblemer.

Det er for tidlig å si noe om generelle erfaringer fra kvalitetskontrakter i Danmark, selv om erfaringene så langt er positive. Det er imidlertid på det rene at disse kontraktene inneholder en mer operativ definisjon av kvalitet enn det TØI foreslår i norsk sammenheng. Vi vil legge opp til en bredere forståelse av kvalitetsbegrepet i vår anbefaling for Hordaland fylkeskommune.

3.7 Erfaringer fra Storbritannia

Busstrafikken i Storbritannia ble deregulert ved lov i 1985. Siden har det i prinsippet vært fri konkurranse blant busselskaper på vegen. Unntaket er London. Så lenge selskapene klarer seg uten subsidier, utover det som gis som kompens-

sjon for sosiale rabatter, kan de fritt definere ruter og takster⁷. Begrunnelsen var at selskapene står nærmere markedet enn offentlige etater gjør. De er dermed bedre i stand til å tilby en rutestruktur og takster som er i samsvar med brukernes preferanser.

3.7.1 Quality Partnerships

I Storbritannia har det blitt inngått en rekke *Quality Partnerships*, en avtaleform om samarbeid mellom lokale kollektivselskaper og lokale myndigheter for å forbedre kollektivtransporten som er blitt vanlig i Storbritannia.

Kjernen i dette er at busselskapene forplikter seg til å investere i forbedret rutetilbud og materiell, mens lokale myndigheter forplikter seg til å bidra til forbedrede driftsforhold ved å investere i infrastruktur.

Mer spesifikt skal busselskapene tilby kvalitet i form av

- Busser med lave utslipp (Euro 2 osv)
- Busser som passer til de aktuelle rutene (eks. lavgulyv)
- Flatedekning og frekvens i tråd med politiske intensjoner
- Fokus på kundebehandling
- Moderne og gjennomgående kort- og billetteringssystemer, gjerne elektroniske
- Dekkende informasjon til passasjerer, eventuelt med sanntidsinformasjon på holdeplasser (dette kan utvikles i samarbeid med lokale myndigheter)
- Effektiv markedsføring.

Til gjengjeld skal lokale myndigheter sørge for

- Løpende dialog med selskapene om lokal transport- og trafikkplanlegging
- Å utstyre traséer med tiltak som prioriterer buss (kollektivfelt, lysregulering)
- Moderne terminaler som har god tilgjengelighet for både publikum og busser, og med intermodale omstigningsmuligheter.

Operatører som ikke inngår avtale blir utestengt fra å benytte den felles bussinfrastrukturen og fra å få refusjon for ”sosiale rabatter”. Her har en således til en viss grad *re-regulert* bussmarkedet. En slik avtale er blitt ansett for å gå på tvers av intensjonen om fri markedsadgang fra 1985-lovgivningen og undergitt granskning av konkurransetilsynet (*Office of Fair Trading*). Juridiske utredninger har imidlertid konkludert med at utelukkelse av ikke deltakende operatører fra felles infrastruktur er tillatt.

Denne type tiltak er igangsatt i en rekke byer. Knowles (1999) deler prosjektene inn i tre kategorier, målt etter passasjerøkning som følge av tiltaket:

- ❖ Passasjervekst rundt 5 prosent, med liten investering (Aberdeen, Southend, Tamworth)

⁷ Kompensasjon for sosiale rabatter kan beløpe seg opp til 25 prosent av kostnadene.

- ❖ Passasjervekst mellom 10 og 30 prosent, med vesentlig oppgradering av rutene (Oxford, Birmingham, Brighton, Liverpool, Coventry, Edinburgh, Glasgow)
- ❖ Passasjervekst rundt 40 prosent, med store forbedringer i rutene (Ipswich - Superroute 66 – og Leeds).

De mest vellykkede tiltakene har kostet mellom 1,5 og 4.5 mill pund (mellom 20 og 50 mill kroner) pr år.

Vi har valgt å se noe nærmere på avtalen i Manchester, det første byområdet der man bestemte seg for å opprette et aksjeselskap for å fremme kollektivtransporten i byen. Manchester by har 450.000 innbyggere, mens fylket har 2,6 mill innbyggere. Avtalen omfatter *Greater Manchester Public Transport Authority* (GMPTA), en rekke busselskaper (blant annet *FirstGroup*, *Stagecoach* og *Arriva*), de lokale kommunene (*District Councils*), bane- og togselskapene, flyplassen og vegmyndighetene. De viktigste tiltakene ble formulert slik:

- ❖ Strategi for busstraséene gjennom sentrum
- ❖ Reservere handlegatene for busser med lave utslipp og høy standard
- ❖ Trafikkstyringsplan
- ❖ Sanntidsinformasjon på sentrale holdeplasser
- ❖ Bygging av ”buss-senter” med flyplassterminalstandard.

Det er de siste årene investert i bybane, flytogtilbud, nye busstasjoner (dog ikke med flyplasstandard), over 50 prioriteringstiltak for buss, servicelinjer og over 250 nye lavgulvbusser delfinansiert av GMPTE.

Manchester har for året 1999/2000 søkt om 4,5 mill pund i statlige midler for å videreutvikle avtalen. Dette kan styrkes med 2,8 mill pund fra *First Bus*, som representerer en vesentlig del av markedet med rundt 900 busser. Med andre ord er det et ønske om å investere over 90 mill kroner i kvalitetstiltak. Busselskapene i Manchester har et tilskuddsnivå på ca 17 prosent.

Generelt har en med Quality Partnerships funnet en måte å gjenregulere kollektivtrafikken i Storbritannia på som bidrar til at en kan unngå de verste utslagene etter dereguleringen fra 1986 som dårlig standard på materiell, liten stabilitet i rutetilbud, lite informasjon til trafikantene og konkurranse mellom ulike operatører på samme trasé. Hvis en samtidig unngår de største problemene med det tidligere regulerte systemet i England med stort innslag av offentlig eide selskaper med høye kostnader og lav produktivitet, kan en i framtiden oppnå kollektivtrafikk i England som drives mer kostnadseffektivt enn før dereguleringen i 1985 og i større grad ivaretar trafikantenes behov for samordning og informasjon enn i det første tiåret med deregulering.

I praksis nærmer en seg i England det ”norske systemet” før anbud ble innført der noen få, i hovedsak private selskaper, har særrettigheter innenfor de ulike regioner og opererer med nettoavtaler. Denne utviklingen kan bli enda sterkere fordi det nå vurderes å innføre såkalte *Quality Contracts*, der selskapene inviteres til å gi anbud på eksklusiv kjøring på visse ruter eller områder.

Erfaringene fra de britiske *quality partnerships* er spesielt relevante for den delen av kvalitetskontrakten som dreier seg om kommunenes og Hordaland fylkeskommunes ansvar. De britiske avtalene har klargjort og kvantifisert dette ansvaret, noe som har hatt en direkte effekt i form av infrastrukturforbedringer, og en indirekte effekt gjennom den forpliktende dialogen mellom selskaper og myndigheter.

3.7.2 London

I motsetning til resten av Storbritannia er kollektivtransporten i London underlagt vesentlig offentlig styring. Samtlige bussoperatører er private selskaper, hvorav noen er tidligere divisjoner av *London Buses Limited*. Fra 1996 begynte man i vesentlig større grad å benytte nettokontrakter framfor bruttokontrakter. Det skilles mellom *Tendered Net Cost Contracts*, som er standardkontrakter som brukes på anbudsruiter, og *Negotiated Net Cost Contracts*, som brukes på andre ruter og som vil bli faset ut i løpet av år 2001.

Erfaringene fra London i forhold til resten av Storbritannia er svært positive. Passasjertallet har økt med 8 prosent fra 1986 til 1996, mens det for Storbritannia under ett har vært en nedgang på hele 23 prosent i samme periode. Kostnads-effektiviseringen (kostnader pr vognkm) i London har vært på linje med resten av landet. Punktlighet og pålitelighet er forbedret. Mye tyder derfor på at det å opprettholde en vesentlig grad av regulering har bidratt til å styrke kollektivtransporten i London. Samtidig kan forhold som er helt spesielle i London (svært dårlig framkommelighet, avtakende bilbruk) ha hatt betydning for den positive utviklingen.

Selv om operatørselskapene på grunn av økt bruk av nettokontrakter har fått mer markedsansvar, er det London Transport som bestemmer takster, struktur på linjenettet, frekvens og markedsføring. Det er derfor begrenset hvilken frihetsgrad selskapet har til å forbedre kvaliteten og øke passasjertallet. Bruk av kvalitetsincentiver i London foregår derfor på anbudssystemets premisser, på samme måte som i Sverige.

Det er en interessant betraktning at mens enkelte norske fylkeskommuner har ønsket å orientere seg mer mot anbudsmodellen som brukes i London og Sverige, går den britiske gjenreguleringen i retning av de samme rammebetingelser som er vanlige i Norge.

3.8 Erfaringer fra Australia og New Zealand

3.8.1 Bakgrunn

De internasjonale erfaringene som i størst grad kan beskrives som resultat-avhengige tilskuddsmodeller i full skala finner vi i Australia og New Zealand (Australasia). I disse landene har de gjennomført en stor grad av deregulering av kollektivtransporten samtidig som de i større grad enn Europa har lagt fokus på hvilket tilbud de ønsker i utvikle.

Utviklingen både i Australia og New Zealand de siste årene fram til dereguleringen har vært preget av en ”negativ spiral” med nedgang i passasjertallene og økende tilskuddsbehov. Kombinert med en dramatisk strammere offentlig økonomi i New Zealand, førte dette til at dereguleringen av kollektivtransportmarkedet skjedde parallelt med omstruktureringen av en rekke offentlige områder for å kutte kostnader. Dette betyr at dereguleringen i Australasia ble presset fram av behovet for å kutte kostnader, men hvor fokus også ble lagt på at disse kuttene skulle gjennomføres så skånsomt som mulig.

Det er likevel grunn til å understreke at forholdene for kollektivtransporten i Australia og New Zealand er relativt forskjellig fra Norge, selv om en del av de byene vi ser på er mer på størrelse med norske byer. Forskjellen ligger i første rekke på biltettheten, som er nesten på ”amerikansk nivå” med 460 biler pr 1000 innbyggere (1994-tall). Til sammenlikning var tallet for USA det samme året 542 og Norge 382. Dette gir også utslag i kollektivandelene som er langt lavere enn i Norge og et relativt sett lavt inntektsgrunnlag. Fram til slutten av 1980-tallet har dette ført til en relativt lav kostnadsdekning, på rundt 30-40 prosent. Det er likevel mange interessante erfaringer som kan trekkes fra disse landene, både på godt og vondt når det gjelder alternative tilskuddskontrakter.

3.8.2 Endrede rammebetingelser

De omstruktureringen av kollektivtransportmarkedet som har skjedd de siste 10 årene har som nevnt vært motivert ut fra strammere offentlig økonomi, hvor New Zealand har gått foran (rundt 1990) og hvor de ulike Australiske delstatene har fulgt etter med alternative reformer fra midten av 1990-tallet. I begge landene har omstruktureringen også vært påvirket av endringer i den generelle politiske prioriteringen av offentlig sektor som satte økt fokus på privatisering av offentlige tjenester og ulike former for konkurranseutsetting av disse tjenestene. Dette har til dels vært inspirert av de omfattende endringene i Storbritannia på dette området, og hvor både Australia og New Zealand tradisjonelt har hatt en tendens til å adoptere nye politiske strømninger fra Storbritannia.

I 1989 ble det lagt fram en ny lov for lokal transport i New Zealand (*Transport Law Reform Act*), med gyldighet fra 1991. Dette er på mange måter en modifisert utgave av lovendringene i Storbritannia forut for dereguleringen av transportsektoren (*1985 Transport Act*), men med vesentlige avvik. Hovedinnholdet i den nye loven på New Zealand var:

- ❖ Alle transportformene skulle behandles på likt grunnlag (buss/tog)
- ❖ Regionale myndigheter skulle ha ansvaret for transportpolitikken
- ❖ Det skulle være et klart skille mellom strategisk og operativt nivå, og lokale myndigheter var tvunget til å selge ut kollektivselskaper.
- ❖ Alle operatører kunne drive kollektivtransport på kommersiell basis innenfor et område, og myndighetene kan bare nekte dette ut fra helt spesielle forhold.
- ❖ Regionale myndigheter kan sette ut ruter på anbud i forhold til områder og tilbud som ikke kan dekkes på kommersiell basis.

I Australia skjedde endringene noe senere enn på New Zealand:

- ❖ I 1994 ble det lagt fram en rapport fra Australske myndigheter (*Urban Transport*) som understreket behovet for å åpne for konkurranse for å forbedre servicen og tilbudet blant lokale kollektivselskaper.
- ❖ I 1998 ble det lagt fram nye retningslinjer i Australia for konkurranse om offentlige tjenester (*National Competition Policy*) som pålegger offentlige myndigheter å revurdere alle eksisterende lover som begrenser konkurransen og bare tillater slike restriksjoner hvis det kan påvises at de er i det offentliges interesse.

3.8.3 Alternative tilskuddsmodeller

De alternative tilskuddsmodellene som er utviklet i Australasia har alle vært motivert ut fra ønske om økt produksjonseffektivitet. De modellene som er utviklet kan grovt sett beskrives innenfor følgende fire hovedgrupper:

1. Skjermet monopol
2. Trussel om konkurranse
3. Konkurranse om markedet (anbud)
4. Konkurranse i markedet (full deregulering)

Alle disse variantene, og kombinasjoner av disse, er introdusert i forskjellige områder i Australia og New Zealand:

- ❖ **Ikke konkurranseutsatte monopoler** er hovedprinsippet i Tasmania og ACT. Men i begge disse delstatene er det nå innført trussel om konkurranse hvor det er satt opp konkrete resultatmål når det gjelder reduksjon av tilskuddene for at tilbudet ikke skal settes ut på anbud. Dette likner mye på de effektiviseringsavtalene vi har hatt i Norge.
- ❖ **Trussel om konkurranse** er benyttet som hovedprinsipp i delstaten Victoria (Vic). For bytransporten ble det opprettet en 10 års ”franchise-avtale” hvor trusselen om anbud ble benyttet ved kontraktsforhandlingene. Tilskudds-utbetalingene ble basert på benchmarking av kostnadene for lokale kollektivselskaper over hele Australia.
- ❖ New South Wales har også innført trussel om konkurranse som kontraktsform, men i dette tilfellet med *benchmarking* av kvaliteten på tilbudet i tillegg til kostnadene. Tilsvarende modell er også innført i Queensland (Queensland) men i dette tilfellet har det ført til relativt store problemer, fordi New South Wales-modellen ble ”kopiert” uten å ta hensyn til lokale forhold. Dette har ført til økonomisk ustabilitet og modellen er nå under revidering.
- ❖ **Anbud** er benyttet for ca 70 prosent av det lokale kollektivmarkedet i New Zealand (NZ) og for delstatene Sør Australia (SA) og Vest Australia (VA). Gjennom anbudsrundene i Australia er det innført en stor grad av resultat-avhengige tilskuddskontrakter for noen av byene.
- ❖ **Full deregulering** i byområder forekommer bare i New Zealand, mens det er den vanligste formen på regionale ruter både i New Zealand og Australia. Dereguleringen i New Zealand skiller seg fra Storbritannia ved at de lokale myndighetene har muligheter til å definere takster og rutetilbud, noe som har begrenset det ”kommersielle” markedet. Dette betyr at for det lokale kollektiv-

tilbudet er det bare ca 30 prosent som drives på rent kommersiell basis mot 85 prosent i Storbritannia. Dette har også sammenheng med at trafikkgrunnlaget er forskjellig, med langt lavere kollektivandel og befolkningstetthet i New Zealand. Myndighetenes muligheter til å definere takster og rutetilbud innebærer at NZ-modellen ofte betegnes som ”tilskuddskontrakter med kommersielle muligheter” framfor full deregulering. I Storbritannia har ikke de lokale myndigheter muligheter til å definere takster og rutetilbud men den nye utviklingen i retning av *Quality Partnership* kan på mange måter oppfattes som en nyorientering i retning av regulerte monopoler.

Vi vil i dette dokumentet gå nærmere inn på de kontraktene som i størst mulig grad legger vekt på resultatavhengige tilskuddsutbetalinger:

1. Trussel om konkurranse
2. Resultatavhengige tilskudd
3. Subsidiert deregulering.

3.8.4 Trussel om konkurranse

Trussel om konkurranse er den dominerende kontraktsformen i Australia, da den er benyttet som hovedprinsipp i de tre største statene (New South Wales, Queensland og Victoria). Samtidig er modellene utviklet i to ulike retninger i disse tre delstatene, med New South Wales -modellen (også Queensland) på den ene siden og Vic-modellen på den andre:

New South Wales/Queensland -modellen

Dette er en modell med område-monopoler for private operatører som driver på kommersiell basis, samtidig som de må innfri minimumskrav når det gjelder takstnivå, rutetilbud, alder på vognene med mer. Operatørens inntekter består av:

- Billettinntekter
- Kompensasjon for sosiale rabatter
- Ekstra tilskudd for gratis transport av skolebarn

Disse tilskuddskontraktene kan bli fornyet hvert femte år avhengig av om de oppfyller bestemte mål til kundetilfredshetsmålinger. Denne modellen er det nå satt spørsmålsteget ved, delvis på grunn av nye krav i den ”nasjonale konkurranse lovgivningen” (*National Competition Policy*). Dette har ført til at kontraktene er foreslått utvidet, slik at en fornyelse av kontraktene er avhengig av om operatørene når en ”best praksis”-standard, hvis ikke blir kontrakten satt ut på anbud. En slik ”best praksis” er definert innenfor fire delområder for resultatoppnåelse:

1. Rutetilbud
2. Tilskuddsnivå
3. Takster
4. Kvalitet

Et forslag til hvilke kvalitetsstandarder som skal inngå i en slik best praksis-standard ble sendt ut på høring i 1998, og det er kommet inn en del kommentarer til endringer som nå (september 1999) er under vurdering.

Victoria-modellen

I delstaten Victoria er det nylig forhandlet fram en 10-års kontrakt med en privat operatør, hvor de er lovpålagt å legge rutenettet ut på anbud etter den perioden. På samme måte som for New South Wales må operatøren dekke et minimumsnivå for takster, rutetilbud, alder på vognene med mer. Disse kontraktene er i prinsippet bruttokontrakter hvor tilskuddene er basert på to elementer:

- ❖ En fast årlig sum hvor nivået avhenger av "Best Praksis-benchmarking"
- ❖ Tilskudd pr passasjer fordelt på ulike reiseavstander

Ian Wallis (1999) har foretatt en generell vurdering av disse modellene hvor hovedproblemstillingen er om dette er en overgangsordning eller om det kan være en permanent kontrakt over tid. Det er også stilt spørsmål om disse kontraktene vil være like produksjonseffektive som en kontrakt som settes ut på anbud. Modellene er nå under evaluering, og de vil etter hvert kunne gi svar på om hvilke modeller som gir mest kostnads- eller markedseffektive løsninger.

3.8.5 Resultatavhengige tilskudd

"Victoria-modellen" er på mange måter en resultatavhengig tilskuddsmodell. Hovedmålsettingen med en resultatavhengige tilskuddskontrakter er å gi operatørene mer markedsansvar ut fra ideen om at de bedre kunnskap om hvordan tilbudet bør utvikles i tråd med kundenes ønsker og behov (Wallis 1999). Målsettingen med disse tilskuddskontraktene er å:

- Utvikle mer kundeorienterte tilbud
- Gi operatørene økte frihetsgrader
- Stimulere til økt produktutvikling
- Gi langsiktige og stabile rammebetingelser.

I Australia er rene resultatavhengige tilskuddskontrakter innført i Adelaide, Melbourne og Perth. Som eksempel på en slik kontrakt i Adelaide er inntektene for operatøren gitt ved:

$$\text{Inntekter} = \text{fast beløp} + 50 \text{ cent/passasjer} + 10 \text{ cent/passasjerkm}$$

For disse byene er rutetilbudet satt ut på anbud, hvor operatør med laveste faste beløp blir valgt innenfor definerte minimumskrav til tilbudet etc. De variable tilskuddsandelen utgjør fra 30 til 60 prosent av det totale tilskuddsbeløpet.

Fram til i dag har de resultatavhengige tilskuddskontraktene hatt en viss suksess når det gjelder produktutvikling og passasjerøkning. Men erfaringene viser at eventuell suksess med en slik tilskuddskontrakt avhenger av om (Wallis 1999):

- Myndighetene har klare og målbare målsettinger for kollektivtransporten.

- Operatøren er gitt en stor grad av ansvar når det gjelder utforming av takster og rutetilbud mens myndighetenes ansvar begrenses til å definere minimumstilbud (frekvens, driftstid med mer). En slik tilskuddskontrakt fungerer best når det er en operatør som har ansvar for et helt ruteområde.
- Etterspørselen etter kollektivtransport er relativt avhengig av tilbudet, det vil si at tilbudselasticiteten er høy. Hvis operatørene i liten grad kan påvirke etterspørselen, vil en slik tilskuddsmodell ha liten effekt.
- De resultatavhengige inntektene for operatørene (inklusive eventuelle billettinntekter) må være minst like høye som de marginale kostnadene ved å frakte flere passasjerer.
- Operatøren må ha ansvaret for produktutvikling over lengre tid.

Ifølge Ian Wallis, som nå evaluerer kontrakten i Adelaide, har det vært stor forskjell på hvor innovative de enkelte operatørene har vært innenfor disse kontraktene. Denne evalueringen er nå snart ferdig, men vil ikke være ferdig før avrapportering av dette prosjektet. Vi vil imidlertid forsøke å skaffe oss mer detaljert opplysninger om de tre viktigste kontraktene i Australia.

3.8.6 Subsidiert deregulering

”Subsidiert deregulering” er en annen form for å introdusere resultatavhengige tilskudd. Subsidiert deregulering innebærer at myndighetene definerer en ”tilskuddsmodell” etter definerte kriterier som i størst mulig grad reflekterer deres målsettinger med kollektivtransporten. Denne tilskuddsmodellen kan være tilgjengelig både for eksisterende og nye operatører i en region, og kriteriene kan avhenge av målgruppe, tidspunkt på dagen og hvilket område som betjenes. Alle operatører som ønsker det kan kjøre på en slik kontrakt innenfor gitte krav til minimumstilbud, som for eksempel maksimaltakster, alder på vognene, integrerte billettering med mer.

Målsettingen med ”subsidiert deregulering” er å lage en konkurranse i markedet som også tar hensyn til de samfunnsøkonomiske målene med kollektivtransporten, og hvor incentivene i størst mulig grad tar søker å trekk i retning av mer markeds- effektive transportløsninger. Det vil i tillegg være mulig å legge ekstra tilbud på anbud som ikke kan dekkes på kommersiell basis innenfor en slik kontrakt.

Forsøk i Auckland fra 1999

Både resultatavhengige tilskuddskontrakter og subsidiert deregulert er nå under utvikling på forsøksbasis i New Zealand. Mest omfattende er forsøket i Auckland som startes opp i november 1999. Her vil de teste ut subsidiert deregulering i rushtrafikken for to av Aucklands hovedkorridorer.

De ønsket også å teste ut resultatavhengige tilskudd, men dette ble stoppet før iverksetting, fordi den lokale lovgivningen ikke kunne skjerme en operatør for et helt område. Subsidiert deregulering vil derimot bli iverksatt fra november 1999 med en forsøksperiode på 2 år. Forsøksordningen ble relativt komplisert, fordi de lokale myndighetene ikke hadde anledning til å fastsette incitamentsnivåene, men at dette ifølge den nye transportlovene måtte fastsettes gjennom en spesiell

prosedyre for å teste prisen i markedet (*Competitive Pricing Procedure, CPP*). Det var også vanskelig for myndighetene å vedta et incitamentsnivå som ga en ”udefinert” budsjettamme, og det ble opplevd som vanskelig å fastsette det samfunnsøkonomisk optimale nivå uten en bedre kjennskap til markedet.⁸

Prisene (pris pr passasjer) ble fastsatt ved en anbudsrunde hvor operatørene ”ga bud” på nødvendig nivå for tilbud under ulike passasjervolumer. Utbetaling vil bli fastsatt etter faktisk passasjertall, og hvor de med lavest bud får utbetalt først, deretter nest lavest helt til total ramme pr måned er utbetalt. Et eventuelt overskytende beløp kan overføres til neste måned. Totalt ble tilskuddsnivået økt med 20 prosent for å ta høyde for eventuell kapasitetsøkning innenfor et slikt system.

Det har vært en viss kritikk mot det nye systemet allerede før det er iverksatt, hovedsakelig fordi:

- Systemet oppfattes som svært komplisert og operatørene hadde foretrukket et system med faste rater.
- Det er en betydelig usikkerhet for tilbyderne, fordi markedsandelen vil avhenge av hvor mange andre aktører det er i markedet.
- Det er en usikkerhet om ordningen vil vedvare over tid.

Etter en prøveperiode på to år vil forsøket bli evaluert etter følgende kriterier:

- ❖ Endret utnyttelse av vognkapasiteten?
- ❖ Kostnadseffektivitet?
- ❖ Administrasjonskostnader?
- ❖ Hvordan fungerte anbudsprosedyrene?
- ❖ Brukernes vurdering av tilbudet?

3.8.7 Erfaringer med anbud

Det er foreløpig relativt få rapporter som har oppsummert erfaringene med de ulike tilskuddskontraktene i Australia og New Zealand. En oppsummering av erfaringene med anbud (Wallis 1997) gir følgende hovedresultater:

- ❖ I nesten alle anbuds rundene er enhetskostnadene redusert, i størrelsesorden 10-40 prosent. Disse innsparingene kommer i hovedsak når det har skjedd en skifte fra offentlig til privat operatør, noe som kan tyde på at offentlig sektor i dette tilfellet har vært relativt ineffektiv.
- ❖ Generelt har servicenivået blitt opprettholdt gjennom minimumskrav i anbuds-papirene. I tillegg har det vært en relativt stor frekvensøkning utenom rushtiden, delvis gjennom innføring av midi-busser.
- ❖ Fornyelsen av bussflåten avtok i de to årene før/etter innføringen av anbud, før den påny tok seg opp. Noen få operatører har satsset mer på småbusser, men i

⁸ Dette er i realiteten de analysene som TØI gjennomfører med modellanalyser for å fastlegge optimalt nivå, gitt ulike rammebetingelser for operatørene og myndighetene. Disse beregningene er relativt kompliserte, og de vil være enda mer kompliserte når det er flere operatører som konkurrerer i markedet.

mindre grad enn i Storbritannia. Investeringer i verksteder har avtatt, og det er satset mer på mindre enheter.

- ❖ Det har vært relativt få endringer i takster eller billettsystemer. De områdene som før innføringen av anbud hadde et integrert system har opprettholdt dette, mens det i andre områder kan tyde på at et økt antall operatører har forsinket utviklingen av tilsvarende systemer.
- ❖ Generelt sett har passasjerøkningen vært svakt positiv eller i verste fall nøytral. I Victoria økte passasjertallet med 10 prosent de to første årene, hovedsakelig utenfor rush, for så å stabiliseres.

Ian Wallis har også forsøkt å foreta en evaluering av de ulike kontraktsformene som er testet ut i Australia og på New Zealand (Wallis 1999). Hans hovedkonklusjon er for det første at erfaringene med skjermet monopol i disse landene har vist seg å gi så dårlig produksjonseffektivitet at det også fungerer dårlig i markedseffektiv forstand, det vil si at tilbudet blir så kostbart at de får ”mindre kollektivtransport for pengene”. Hvilken modell som for øvrig er ”best”, vil avhenge av hvilke mål som myndigheten har med kollektivtransporten. Hvis økt produksjonseffektivitet er hovedmålet, ser det ut til at ”subsidiert deregulering” er den beste modellen, mens hvis økt markedseffektivitet er målet, ser det ut til at anbud eller ”trussel om konkurranse” er de beste løsningene. Han understreker imidlertid at dette ikke er en konklusjon som er basert på en total samfunnsøkonomisk vurdering, men snarerer en multikriterie-analyse basert på en rekke ulike evalueringskriterier.

4 Kvalitetsmål for kollektivtransporten

Selv om incitamentskontrakter er basert på anerkjente og enkle prinsipper, er slike avtaler i praksis krevende å utvikle. I hovedsak skyldes dette ”måleproblemer”. Det er nødvendig at kontraktene har objektive og anerkjente mål for alle parter, samtidig som de er enkle og oversiktlige, slik at de gir gode styringssignaler for kollektivselskapene i fylket. Det er derfor viktig at kontraktene:

- finner en ”riktig pris” på incitamentene.
- tar hensyn til utenforliggende faktorer som kan påvirke tilbudet.
- har objektive og statistisk holdbare resultatmål.

4.1 Finnes det objektive måltall på kvalitet?

Den kanskje mest problematiske siden ved incitamentskontrakter er kartlegging av måloppnåelse. For det første kan det være problematisk å finne objektive kvalitetsmål. I tillegg vil alle målemetoder som skal kartlegge resultatoppnåelse være heftet med statistisk usikkerhet. Dette kan gjelde både passasjertall, hastighetsmålinger og spørreundersøkelser som skal kartlegge trafikantenes vurdering av tilbudet. Hvis denne statistiske usikkerheten samtidig skal danne grunnlag for økonomiske incitament, er det viktig å finne gode målemetoder.

Det er en grunnleggende forutsetning for en eventuell ny styringsmodell at denne ikke er beheftet med stor statistisk og økonomisk usikkerhet i målemetodene. Dette betyr konkret at kvalitetsmål som er vanskelig målbare sannsynligvis bør utelukkes fra kontraktene fordi denne usikkerheten også kan svekke betydningen av de andre kvalitetsfaktorene. Det er en rekke kriterier som kan legges til grunn for vurderingen av de ulike måltallene.

Vi vil ta utgangspunkt i følgende kriterier for vår drøfting:

- ❖ Det må være **enkelt** å foreta målingene, det vil si uten kompliserte ekstraregistreringer og hvor en i størst mulig grad tar utgangspunkt i etablerte registreringsrutiner.
- ❖ Det må i størst mulig grad være **objektive** måltall som ikke er gjenstand for skjønnsmessige vurderinger.
- ❖ Det bør i størst mulig grad **unngås overlappende** måltall for å redusere dobbelttelling.
- ❖ Det bør i størst mulig grad etableres måltall som er **robuste** for endringer i rutetilbud og takster, det vil si at det ikke er skjevheter i målemetoden.
- ❖ Det bør være **minst mulig tilfeldig usikkerhet** i måltallene.

4.2 Produksjonskontrakter og resultatkontrakter

Selskapene har i dag kortsiktige nettokontrakter med Hordaland fylkeskommune som i prinsippet kan fungere som en type incitamentskontrakt hvis avtalene blir mer langsiktige. Vi vil derfor uansett modell forutsette at det er langsiktige nettokontrakter, det vil si over flere år og med inntektsansvar, som grunnlag for en markedsorientert produktutvikling.

Samtidig er det en rekke grunner til at en langsiktig nettokontrakt i seg selv ikke gir tilstrekkelige incitamenter for de overordnede målene. Vi kan tenke oss ulike korrigeringer av modellen avhengig av hvilke målsettinger som skal oppfylles. Disse modellene kan grovt sett deles inn i to hovedgrupper: produksjonskontrakter og resultatkontrakter.

4.2.1 Produksjonskontrakter

I dette tilfelle utvikles det produksjonsavhengige tilskuddskontrakter, for eksempel knyttet til utkjørte vognkilometer i rute, kvaliteten på vognmateriell osv. Dette kan konkret bety at vektlegging av ressursbruk og miljø kan tilsi at tilskuddene for eksempel vil avhenge av utslippsnivåene fra transportmidlene eller energibruk.

Produksjonskontraktene vil være preget av planøkonomiens klassiske dilemma: I hvilken grad er produksjonsmålene noen god indikator på det tilbudet en ønsker å måle, og i den grad det er et dårlig mål, kan det skape skjevheter i tilpasningen?

Det kan være flere grunner for å utvikle produksjonsavhengige tilskuddskontrakter:

- Det er stordriftsfordeler i kollektivtransporten som gjør at en samfunnsøkonomisk ”riktig” prising ikke vil gi full kostnadsdekning.
- Det kan for eksempel være miljøegenskaper eller andre kjennetegn (for eksempel lavgulv) ved de ulike transportmidlene som ikke direkte reflekteres i etterspørselen.
- Det er i mange tilfeller objektive og målbare størrelser som gir lite rom for diskusjon.

Hovedprinsippet med tilbudsavhengige nettokontrakter er at de ikke skal være fullkostnadsdekkende, slik det er tilfelle for bruttokostnadskontrakter i et anbudssystem, men at de skal dekke de ”samfunnsmessige felleskostnadene” som ikke direkte berører den enkelte trafikant. Dette betyr at det ved slike produksjonskontrakter uansett må være tilstrekkelig antall trafikanter/billettinntekter til å gi en total kostnadsdekning.

4.2.2 Resultatkontrakter

Alternativet til å utvikle produksjonskontrakter vil være å knytte tilskuddet opp mot trafikantenes etterspørsel etter kollektivtjenester og hvordan de opplever tilbudet. Dette vil forsterke effekten av de inntektsavhengige nettokontraktene og kunne kompensere for de samfunnsøkonomiske gevinstene ved at flere reiser

kollektivt. I dette tilfellet er derfor kontraktene etterspørselsavhengige, i den forstand at de er knyttet til for eksempel antall passasjerer, passasjerkilometer, kvalitetsmålinger osv. Selv om nettokontrakter i prinsippet er etterspørselsorientert, tenker vi her på en “forsterking” av etterspørselsincitamentet, for eksempel ved at tilskuddene gjøres passasjeravhengige, målt ved tilskudd pr passasjer, pr passasjerkm, pr passasjer i rush og utenfor rush osv. Med resultatkontrakter tenker vi også på ulike former for “driftskontrakter” som kan måle om passasjerene får det tilbudet som er forutsatt og hvor det gis “premie/straff” avhengig av om målene nås.

Resultatkontraktene vil være preget av markedsøkonomiens klassiske dilemma: I hvilken grad vil ytre faktorer utenfor kollektivselskapenes kontroll påvirke resultatmålene i denne kontrakten. Dette kan være både faktorer som påvirker reisemiddelvalget, og dermed passasjergrunnlaget, og ytre faktorer som påvirker kvaliteten på tilbudet, for eksempel strømtilførsel eller snøbrøyting av kollektivfelt o.l.

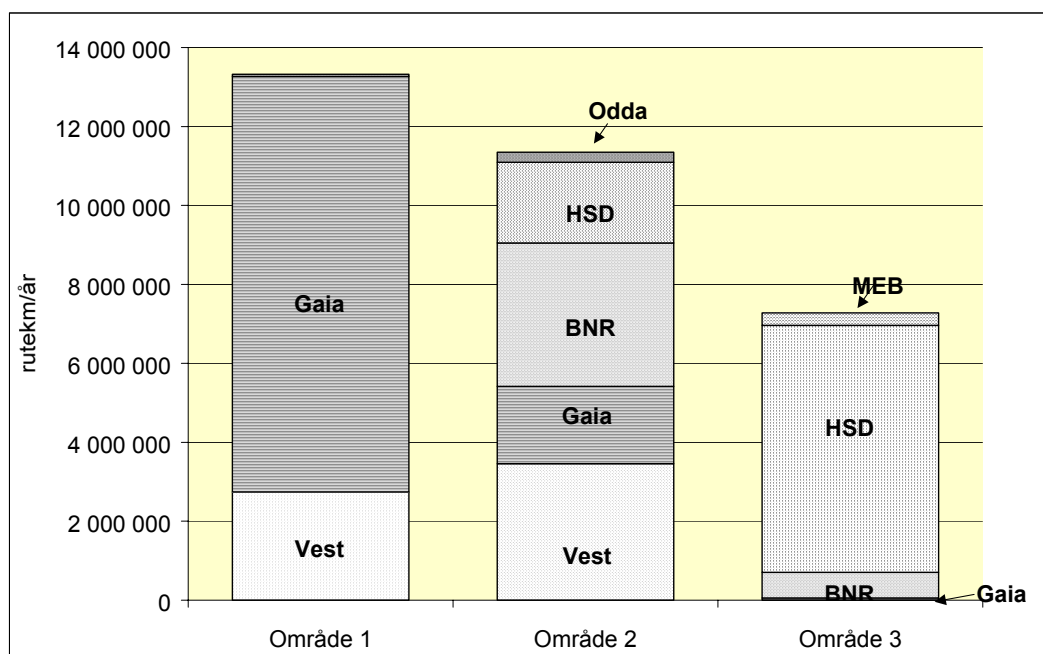
Resultatkontraktene har en del fordeler og ulemper sammenliknet med produksjonskontraktene:

- De er mer direkte knyttet opp mot reiseomfang, slik at kollektivselskapene i fylket må tilfredsstille passasjerene for å få nye/beholde gamle kunder.
- De kan også trekke inn trafikantenes vurdering av tilbudet og dermed fange opp kvalitetsvurderinger som ikke berører etterspørselen.
- Det kan være større usikkerhet knyttet til resultatmålene ved slike kontrakter.
- Innholdet i resultatkontraktene kan først måles når tilbudet er satt i drift, mens produksjonskontrakter i prinsippet kan måles allerede ved kontraktsinngåelse. Både for selskap og myndigheter ligger det derfor en større usikkerhet knyttet til måloppnåelsen ved resultatkontrakter.

Noen markeder vil egne seg bedre for bruk av resultatkontrakter enn andre. For Hordalands vedkommende vil potensialet for passasjervekst trolig være større for by- og pendlerrutene enn for lokal distrikttrafikk. Det kan derfor være galt å inkludere identiske etterspørselsincentiver i kontraktene.

4.3 Beskrivelse og vurdering av eksisterende kvalitetsmål i Hordaland

Som følge av det elektroniske billetteringssystemet BusPos har de fleste selskapene i fylket en relativt detaljert oversikt over etterspørselssiden. Tilbudssiden er tilsvarende godt dokumentert i form av oversikt over kjørte kilometer i de ulike områdene. Figur 4.1 viser produksjonen i rutekm (vognkm eksklusive tomkjøring og posisjonskjøring) for hvert selskap.

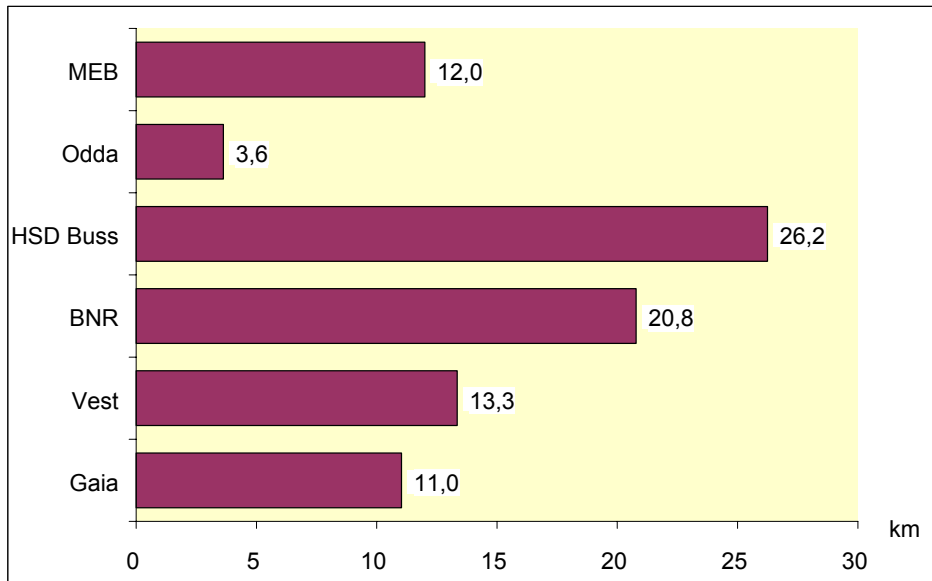


Figur 4.1: Antall rutekm for hvert busselskap fordelt etter geografisk område

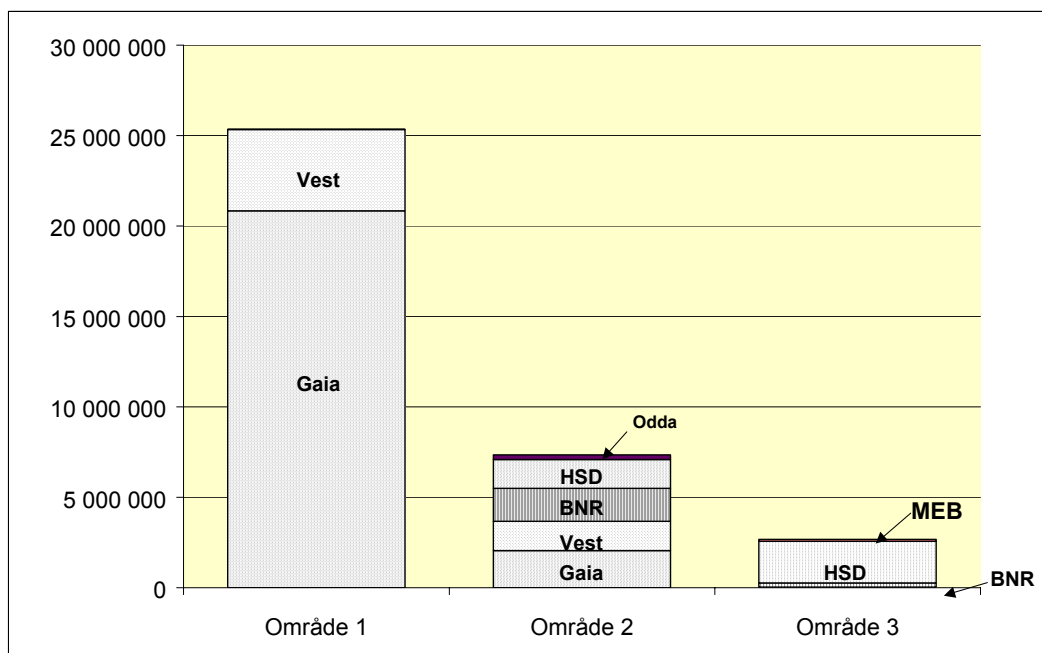
Gaia Trafikk og Vest Trafikk har henholdsvis 2,08 og 1,72 passasjerer pr rutekm i område 1, mens de har 1,10 og 0,49 passasjerer pr. rutekm i område 2. Odda Rutebuss har 1,01 passasjer pr. rutekm, mens Modalen-Eksingedalen Billag har 0,34 passasjerer pr rutekm. Dette viser hvor store forskjeller det er i trafikken til de ulike selskapene. En sterk vektlegging av passasjeravhengige tilskuddsmodeller vil dermed kunne gi relativt store skjevheter mellom selskapene på grunn av ulikt belegg. Dette gjelder både tilskudd pr passasjerkm og pr passasjer. I det siste tilfellet viser selskapstallene at gjennomsnittlig reiselengde varierer fra 3 til 26 km når vi ser på de enkelte selskapene.

For Gaia Trafikk, Vest Trafikk, Odda Rutebuss og Modalen-Eksingedalen Billag har vi oversikt over hvordan passasjerene fordeler seg. Dette er vist i figur 4.3.

For å fordele trafikken til BNR og HSD på de ulike områdene har vi benyttet faktorer for antall passasjerer pr rutekm multiplisert med antall rutekm. Størrelsen på faktorene er vurdert ut fra de andre selskapenes tilsvarende faktorer samt selskapets tyngdepunkt i trafikken. For områdene 1, 2 og 3 er faktorene for BNR henholdsvis 0,29, 0,52 og 0,37, mens de for HSD er henholdsvis 0,29, 0,78 og 0,37. Dette gir passasjertall som vist i figur 4.3. Faktorene for område 1 er uten særlig betydning da disse selskapenes trafikk i området er marginal. Verken BNR eller HSD har lokaltrafikk i gamle Bergen kommune, dog har BNR lokaltrafikk på strekningen mellom Åsane Terminal og Breistein/Nordhordlandsbroen. Det er imidlertid stor usikkerhet i fordelingen av trafikken til HSD mellom område 2 og 3.



Figur 4.2: Gjennomsnittlig reiselengde i de ulike kollektivselskapene i Hordaland



Figur 4.3: Antall passasjerer (helreiser) i hvert busselskap fordelt etter geografisk område

Mer direkte kundeorienterte kvalitetsmål, som forsinkelser og innstilte avganger, er i mindre grad systematisk registrert. Antall innstilte avganger er ifølge selskapene tilnærmet lik 0.

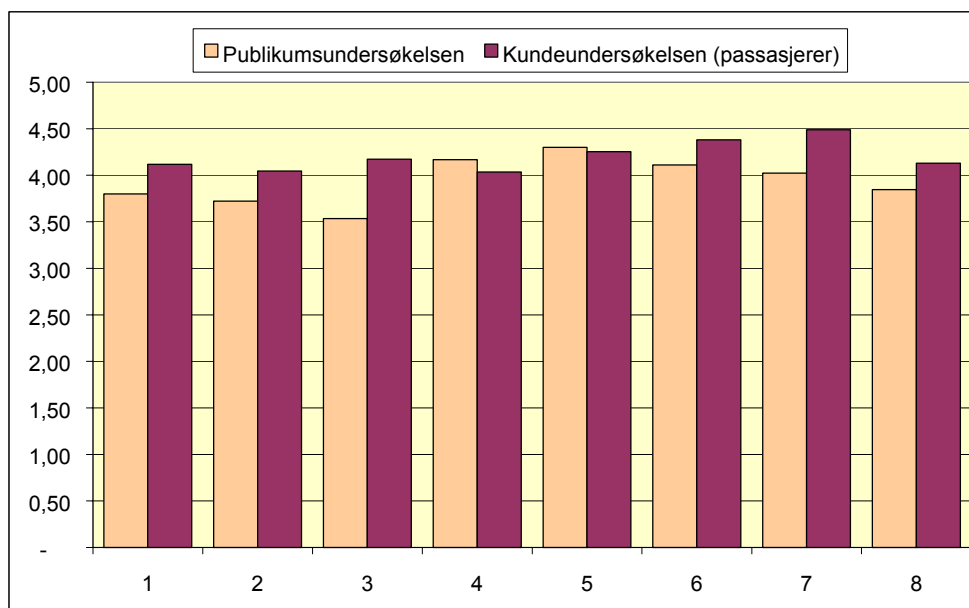
4.3.1 Undersøkelser gjennomført blant alle kollektivselskapene i Hordaland

I regi av Hordaland fylkeskommune og busselskapene i Hordaland gjennomførte Opinion i november 1998 "Pulsen-undersøkelsen" blant publikum og kunder. Kunde- og publikumsundersøkelsen omfatter hver i alt 1000 personer som er trukket tilfeldig fra innkomne spørreskjema utdelt på busser og utsendt til husstander i Hordaland. I tillegg ble det gjennomført en tilsvarende undersøkelse blant 186 ansatte i busselskapene Pan Trafikk, Bergen Sporvei (BS), Vest Trafikk, Bergen Nordhordland Rutelag (BNR), Hardanger Sunnhordland Dampskips-selskap (HSD) og Bergen Hardanger Voss Billag (BHV).

Intervjuobjektene ble stilt en rekke spørsmål om busselskapet, komfort, rutetilbud, alternativ transport, avhengighet, fremtidig bussbruk, anbefaling til andre, service, informasjon osv, og de skulle gradere sine svar på en skala fra 1 til 6.

Undersøkelsene var et ledd i en markedsføringskampanje for kollektivtrafikken i Hordaland i 1998. Man unnlot å fokusere på blant annet fremkommelighet og frekvens, og undersøkelsen mangler derfor opplysninger om viktige kvalitetsmål. Det er ingen planer om noen direkte oppfølging av den, om nødvendig kan noen av spørsmålene benyttes som sammenlikningsgrunnlag ved en senere undersøkelse.

Nedenfor har vi gitt en uvektet sammenstilling av svarene for alle spørsmålene innen hver undersøkelse fordelt på selskapene.



Figur 4.4: Uvektet fremstilling av gjennomsnittlig poenggiving i de tre undersøkelsene som inngikk i "Pulsen-undersøkelsen" som ble gjennomført i november/desember 1998. Skalen for poeng er 0-6, hvor 0 er dårligste karakter, mens 6 er beste karakter

4.3.2 Undersøkelser gjennomført Vest Trafikk

A/S Salgs- og markedsinstituttet har for Vest Trafikk gjennomført systematiske intervjuundersøkelser foretatt med telefon blant 500 brukere på Sotra, Askøy og

Bergen vest, i april 1994, i oktober 1996, i mai 1998 og i desember 1998. De to undersøkelsene i 1998 var henholdsvis før- og etterundersøkelse i forbindelse med etablering av ny rutestruktur sommeren 1998. Alle disse undersøkelsene er gjennomført på lik måte, med samme spørreskjema og vil kunne brukes til å måle endringer i de reisendes oppfatning av Vest Trafikk.

Vi har mottatt kortversjonene med hovedkonklusjonene for undersøkelsene i 1996 og 1998. Selve hovedversjonen av undersøkelsen er langt tykkere og består av 50 svartabeller som kan samles i følgende kategorier:

- Bakgrunnsinformasjon om husholdningene; antall personer, alders- og kjønnsfordeling, arbeidssituasjon, tilgang på bil
- Bruk av buss og andre transportmidler (hyppighet), herunder endringer i forhold til fjoråret
- Vurdering av omstigninger og ventetid
- Sjåførenes oppførsel, renhold i bussen
- Busstype
- Frekvens, rushtid, utenom rush, lørdag, søndag, natt
- Flatedekning ved boligområdene
- Informasjon fra selskapet.

I forbindelse med innføring av kvalitetskontrakter kan man fortsette å gjennomføre denne undersøkelsen. Den kan benyttes for å måle kvalitetsutviklingen over tid i selskapet, men den kan ikke sammenliknes direkte med øvrige selskapenes undersøkelser.

Vi har også mottatt en intervjuundersøkelse blant 200 busspassasjerer i morgen- og ettermiddagsrushet, torsdag 10. september 1998. Denne var mer konkret rettet mot ruteendringen 17. august 1998.

4.3.3 Undersøkelser i Pan Trafikk og Bergen Sporvei

A/S Salgs- og Markedsinstituttet gjennomførte i november 1997 en enkel intervjuundersøkelse med telefon etter innføring av pendelrutene og samkjøringen mellom Pan Trafikk og Bergen Sporvei. I august/september 1997 gjennomførte Opinion en intervjuundersøkelse med telefon om samme tema.

A/S Salgs- og Markedsinstituttet har gjennomført en rekke undersøkelser for Pan Trafikk AS:

- I oktober/november 1993 blant 50 ”ikke-brukere” av Pan busser
- I oktober/november 1994 en spørreundersøkelse på bussene
- I februar 1996 en intervjuundersøkelse blant 350 busspassasjerer på linjene 50, 60, 61 og 62 om grad av fornøydhet med tilbudene.
- I mars/april 1996 en intervjuundersøkelse med telefon til 300 brukere av Pan busser, tilsvarende undersøkelsen som ble benyttet i Vest Trafikk.

Reklamebyrået AG2 gjennomførte i 1992 en postal undersøkelse for å få kartlagt bruksvaner og holdninger til Bergen Sporvei. Undersøkelsen har en del spørsmål om blant annet bruk, kvalitet, service, i tillegg til bakgrunnsspørsmål.

Vi anser det som lite aktuelt å benytte disse undersøkelsene som sammenlikningsgrunnlag for eventuelle nye kvalitetsundersøkelser i Gaia Trafikk. Det er kun Sporveiens undersøkelse fra 1992 og Pans undersøkelse fra 1996 som kan sammenliknes, og disse to gir ikke et samlet bilde de to selskapene verken i 1992, 1996 eller i dag.

4.4 Kvalitetsmålinger og reisegaranti

Kvalitetsmålinger må gjennomføres av to grunner

- ❖ Man trenger et sammenlikningsgrunnlag for å kunne følge kvalitetsutviklingen i selskapene over tid.
- ❖ En viss minimumskvalitet i tilbudet må ligge til grunn for å sikre en sosial eller politisk bestemt minstestandard i de forskjellige delene av fylket, også de delene som ligger i et kommersielt sett lite attraktivt område.

Faller kvaliteten under et visst minimumsnivå, bør fylkeskommunen ha anledning til å reforhandle eller si opp avtalen, eventuelt med den følge at trafikken blir satt ut på anbud.

AS Oslo Sporveier har gjennomført kundetilfredshetsmålinger siden 1992, og disse danner basisen for den senere mye omtalte Reisegarantien. Svarene i kundetilfredshetsmålingene benyttes til å følge utviklingen i kvaliteten til AS Oslo Sporveier. Reisegarantien tar hensyn til grove brudd på kvaliteten i tilbudet. Ved brudd på reisegarantien refunderer AS Oslo Sporveier utgifter til alternativ transport (drosje), og kompensasjonen som gis til trafikantene når det er svikt i systemet er større enn malus- og bonusordningene i for eksempel København. Forskjellen er at her gis kompensasjonen direkte til de som har opplevd problemet (Norheim og Johansen 1998).

I Hordaland mangler man både kontinuerlige kundetilfredshetsmålinger og reisegaranti, man har svært ujevn statistikk for kundenes tilfredshet og heller ingen reisegaranti. Ut fra behovet om å kunne gjøre en objektiv kvalitetsmåling av selskapene er det nødvendig å gjennomføre kvalitetsundersøkelser blant kunder, publikum og ansatte. Vi anbefaler at man tar sikte på å gjennomføre årlige kvalitetsmålinger av de ulike selskapene. Hovedmålet må være å gi løpende oppdatert informasjon basert på et enkelt spørreskjema til et bredt utvalg, slik at myndigheter og selskaper kan studere utviklingstendensen. Vedlegg 1 gir eksempel på en slik undersøkelse som kan benyttes.

4.5 BusPos gir passasjertall

Som følge av det elektroniske billetteringssystemet BusPos har selskapene god informasjon om antall kunder, det vil si antall helreiser. Systemet ble innført i 1988/89, men benyttes foreløpig ikke av Odda Rutebuss, Modalen-Eksingedalen

Billag og de små lokale transportørene. Deres begrensede trafikk registreres manuelt.

Innen hvert selskap er det gjennomgående billettering, det vil si at bytte av transportmiddel underveis ved såkalt teknisk overgang ikke registreres spesielt. Teknisk overgang er overgang planlagt fra selskapets side med korrespondanse og ventende transportmidler ved eventuell forsinkelse.

BusPos registrerer følgende:

- Ved rutens start slår sjåføren inn linjevariant og klokkeslett. Én linje kan ha et uvisst antall linjevarianter.
- Linjevarianten er inndelt i et visst antall holdeplassgrupper, som hver inneholder en eller flere holdeplasser. Sjåføren taster seg fremover etter hvert som han kjører ut av en holdeplassgruppe og inn i en ny.
- Ved billettering blir holdeplassgruppe og tidspunkt for ombordstigning og antall soner det betales for, registrert.
- Alle påstigninger skal registreres, men ved teknisk overgang og gratis viderereise er dette ikke vanlig praksis.

Sonetakstsystemet ble innført til fordel for tidligere enhetstakst i Bergen Sporvei og kilometerbaserte takster i andre selskaper. Prinsippet for soneinndelingen er at midtpunktet i hver sone skulle ha noenlunde lik pris med sonetakst som med kilometertakst. Oppbyggingen av sonestrukturen er hovedsakelig bygd på økonomi, topografi og reisemønster. Sjeldne reisemønstre kan gi spesielle utslag i pris.

Ved reise gjennom Bergen sentrum (sone 110) har passasjerene fri overgang til en sone utenfor sentrumssonen. I utgangspunktet skal de som benytter seg av slik overgang få en såkalt nullbillett av sjåføren, men siden passasjerene ikke skal betale noe og siden utskrift av en nullbillett er en forholdsvis tungvind operasjon, er det vanlig å ikke skrive ut noen slik billett.

Dette gjør at antallet overganger er noe underregistrert i materialet, men det vil ikke innvirke på antallet kollektivkunder. I datamaterialet vi har mottatt ligger omfanget av overganger for alle selskapene med elektronisk billettering på 4 prosent, mens i HSD er det så lavt som 0,4 prosent.

I en avtale med passasjeravhengige tilskudd, for eksempel et fast tilskuddsbeløp pr passasjer, vil man således lett kunne bruke antall helreiser som måltall. Det skal være mulig å kunne skille ut tall for spesielle avganger i rushtiden, slik at man kan legge et eget nivå på tilskuddet til rushtidspassasjerene.

Det vil kan være problematisk å finne ut hvilken trafikk som er dimensjonerende for tilbudet. Dette kan man trolig hente ut av BusPos ved at det registreres i hvilken sone den reisende går på og for hvor langt vedkommende betaler. Det er uvisst om slike data hentes ut av systemet i dag. Hensikten er å finne den trafikken som dimensjonerer topptilbudet.

Gjennom dette arbeidet har vi ikke funnet ut hvilke data som er enkle å hente ut fra datamaterialet til BusPos. Enkelte tall er trolig lettere å hente ut enn andre, om nødvendig bør billettsystemet kunne tilpasses det datauttak som vi etterspør.

4.6 Produksjonsstatistikker

Ved etablering av passasjeravhengige tilskudd er man helt avhengig av å definere visse minstekrav når det gjelder tilbud. Dette gjelder:

- ❖ Flatedekning (antall holdeplasser pr km²)
- ❖ Frekvens ((antall rutekm/antall trasékm)/driftstid)
- ❖ Reisetid (gjennomsnittlig reiselengde/hastighet)
- ❖ Forsinkelser
- ❖ Pålitelighet (antall innstilte avganger).

Vi har ikke fått tall fra selskapene på disse punktene.

Flatedekning kan måles etter antall holdeplasser pr km², dette er blant annet gjort for Oslo. For Hordaland vil dette gi et noe feilaktig bilde, da de geografiske forholdene med mange øyer, fjorder og fjell gjør at bosettingsstrukturen ser annerledes ut. Et brukbart mål vil kunne være å måle antall holdeplasser pr km² bebodd område. En slik opptelling er en engangsjobb som er enkel å vedlikeholde.

Frekvens måles etter brøken antall rutekm/antall trasékm dividert med driftstiden. Antall rutekm har selskapene oppgitt, mens antall trasékm ikke er fastlagt. Antall trasékm er den samlede lengde på de vegene som selskapet trafikkerer, målet skiller seg fra samlet linjelengde ved at man ikke dobbeltteller linjer som følger samme trasé. Oppmåling av linjekm er på samme måte som beregning antall holdeplasser pr. bebodd område en engangsjobb som er enkel å vedlikeholde.

Ved å dividere gjennomsnittlig reiselengde med rutehastigheten, vil man kunne få et brukbart mål på passasjerenes **reisetid**. Rutehastigheten kan beregnes ut fra vognkm i rute dividert med rutetiden. Ved økende passasjerantall vil denne falle som følge av mer av- og påstigning dersom vogninnsatsen eller frekvensen ikke økes.

Forsinkelser i rutetilbudet vil i stor grad være påvirket av fremkommeligheten i vegsystemet. Dette er forhold som står utenfor busselskapenes myndighet, og som de således ikke får gjort særlig med, bortsett fra å legge om traséen. Målinger av forsinkelser kan være en tung operasjon enten den gjøres manuelt eller automatisk. I tillegg må den gjøres forholdsvis ofte.

5 Testing av samfunnsøkonomisk effektivitet ved innføring av kvalitetskontrakter i Hordaland

5.1 Status og utfordringer framover

Kollektivtransporten står overfor store utfordringer framover hvis den skal klare å utvikle et konkurransedyktig og effektivt alternativ til bilen. Hvis en skal unngå at Hordaland skal bli stadig mer bilbasert, er det viktig å legge forholdene til rette for en slik målrettet og kontinuerlig produktutvikling. Dette er avhengig av hvordan dette tilbudet kan finansieres og hvilke frihetsgrader kollektivtransporten har til å utvikle et mest mulig "markedstilpasset" tilbud, tilpasset trafikantenes ønsker og behov og hvor det tas hensyn til eksterne virkninger fra biltrafikken.

Spørsmålet om hvordan kollektivtransporten skal organiseres og finansieres framover er derfor i første rekke avhengig av hvilken organisasjonsform som er best egnet til å nå disse målene. Hva som på kort sikt bidrar til lavest kostnader eller tilskudd vil være av underordnet betydning hvis det samtidig endrer mulighetene for en kontinuerlig og målrettet produktutvikling eller samordning av tilbudet. Valg av organisasjonsform vil derfor i stor grad være et spørsmål om valg av strategi for utvikling av kollektivtransporten på kort og lang sikt.

Den best mulige organisering og finansiering av kollektivtransporten for Hordaland framover er den som forener en samfunnsøkonomisk og bedriftsøkonomisk målsetting for driften, det vil si som gir mulighet for en desentralisering av beslutningene på selskapsnivå uten at dette går på bekostning av overordnede mål med kollektivtransporten i fylket.

5.2 Bedriftsøkonomiske tilpasninger gir dårlig samfunnsøkonomi

Dagens kollektivtilbud består av et komplisert nettverk av ruter hvor gangtider, reisetider, ventetider og takster bestemmer hvor godt trafikantene opplever dette tilbudet. Samtidig er det ikke korteste reisetid eller laveste pris som bestemmer hvilket tilbud trafikantene foretrekker men en avveining mellom pris og kvalitet. Dette betyr at det er svært komplisert å få utviklet og evaluert et best mulig tilbud til trafikantene. Men denne kompleksiteten må ikke være noen "sovepute" for å unndra kollektivtransporten krav til mest mulig kostnadseffektiv drift.

Grunnlaget for en drøfting av mulige effektiviseringsgevinster må skille mellom fire ulike former for kostnadseffektiviseringer:

1. Kostnadseffektivisering på *rutenivå* ved å utnytte mulighetene for en mer effektiv utnyttelse av vognparken og ansatte
2. Kostnadseffektivisering på *rutenettet* ved å utnytte mulighetene for en mer effektiv tilrettelegging av rutenettet etter trafikantenes behov
3. Kostnadseffektivisering på *takstnivå* ved å utnytte mulighetene for å takstfinansiere et bedre tilbud
4. Kostnadseffektivisering på *takstsystemet* ved økt takstdifferensiering målrettet mot ulike brukergrupper.

Et kollektivsystem uten tilskudd medfører ineffektiv bruk av kapasiteten i systemet. Tilskudd er likevel ingen garanti for effektiv bruk av offentlige midler. Det er flere forhold som lett gir et misforhold mellom effektivitet og finansiering av kollektivtrafikk tjenester:

1. Kollektivtransport som “kollektivt gode”; forbedret tilbud gir nytte til alle passasjerer mens økte trafikkinntekter bare kommer fra nye passasjerer. Nyten fra de som likevel ville reist kan ikke kreves inn og inngå i selskapets økonomiske vurderinger av et forbedringstiltak.
2. Prising etter marginalkostnadsprinsippet som betyr at hver passasjer betaler den ekstrakostnaden han påfører selskapet vil gi betydelige underskudd. Årsaken til dette er at strukturen i et veldefinert rutetilbud medfører stordriftsfordeler både i produksjon og konsum. Høye faste kostnader ved å holde systemet åpent og lave enhetskostnader er den “klassiske” begrunnelsen for offentlige reguleringer og tilskudd.
3. Kollektivtransporttiltak som alternativ til privatbilen har positive eksterne effekter hvis tiltaket påvirker valg av transportmiddel. “Nytte” av redusert biltrafikk kan ikke ivaretas direkte i de økonomiske prioriteringene til et kollektivselskap.
4. Tilsvarende har kollektivtransport negative eksterne effekter på miljø, bruk av vegkapasitet, ulykker etc som ikke ivaretas fullt ut av et kollektivselskap.

5.2.1 Økte billettinntekter er ikke tilstrekkelig incitament

Et hovedproblem med dagens organisering og finansiering av kollektivtransporten er derfor at det som er ”god økonomi” for samfunnet ofte kan være ”dårlig økonomi” for kollektivselskapet. Kollektivtransporten stilles overfor stadig strengere bedriftsøkonomiske krav som både på kort og lang sikt kan gi samfunnsøkonomisk uheldige tilpasninger. Dette skyldes i første rekke at en bedriftsøkonomisk tilpasning ikke tar tilstrekkelig hensyn til:

- Forbedringer for dagens trafikanter
- Gevinster ved redusert biltrafikk.

Dette betyr konkret at de økonomiske gevinstene for selskapet av for eksempel økt frekvens bare vil være økte billettinntekter fra de nye passasjerene, mens de samfunnsøkonomiske gevinstene også vil inkludere gevinster ved et bedre tilbud for alle som benytter tilbudet og bedre trafikk og miljøforhold ved redusert

biltrafikk. På samme måte som investeringer i vegsektoren begrunnes ut fra bedre framkommelighet for bilistene bør økt kollektivsatsing ta hensyn til de gevinstene det gir i form av bedre framkommelighet både for kollektivtrafikanter og bilister.

5.2.2 Lite markedstilpasset takstsystem

Det som ytterligere kompliserer situasjonen er et lite markedstilpasset takstsystem som ikke tar hensyn til:

- Variasjoner i kollektivselskapenes kostnader ved ulike tilbud
- Variasjoner i trafikantenes betalingsvillighet for et bedre tilbud.

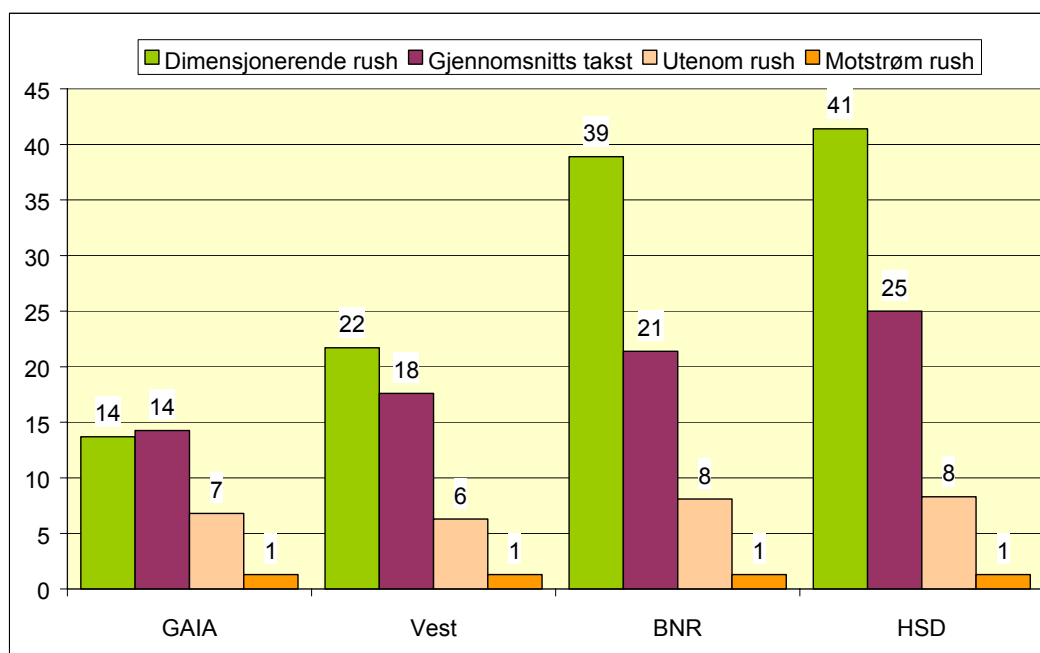
Det betyr konkret at kostnadene ved å sette inn ekstra avganger i rushtiden, når det ikke er ledig kapasitet, er langt høyere enn billettinntektene fra de nye passasjerene. Ut fra en bedriftsøkonomisk vurdering gir dette den paradoksale situasjonen at en sterk passasjervekst i rushperioden vil gi større underskudd for selskapet hvis det ikke følges opp med økte tilskudd.⁹

Samtidig er takstnivået av betydning som en finansieringskilde for det tilbudet som utvikles. Det er en rekke analyser som viser at trafikantene er villige til å betale en høyere pris for et bedre tilbud, det vil si at en takstfinansiert tilbudsforbedring vil kunne gi både et bedre tilbud og flere passasjerer innenfor dagens tilskuddsrammer (Stangeby og Norheim 1993, Larsen 1993, Kjørstad og Renolen 1996). Selv om det kan være andre grunner til å holde et lavt takstnivå, er det viktig å understreke at dette samtidig legger klare føringer på det tilbudet som utvikles.

Det betyr at dagens tilskuddsmodell legger klare begrensninger på kollektivselskapenes muligheter til å utvikle et mer markedsorientert og samfunnsøkonomisk effektivt kollektivtilbud. I den grad samfunnsøkonomiske hensyn skal ivaretas, må en "gå utenpå" dagens tilskuddsmodell i form av ekstraordinære bevilgninger og gjennom de årlige justeringer av tilskuddsnivået. Det gir et lite forutsigbart system og skaper usikkerhet når det gjelder den langsiktige planlegging og utvikling av tilbudet.

Det er stor forskjell på de ulike selskaper når det gjelder hvor stor andel av reisene som er skolereiser og dimensjonerende rushtidsreiser. Dette reflekteres også i forholdet mellom basistilbud og ekstrainsats i rushtidene, og har også konsekvenser for kostnadene. Dimensjonerende rushtidsreiser er de dyreste reiser å avvikle. Vi har anslått merkostnader (eller besparelse) pr reise *hvis det skjer en endring i antall reiser av ulike kategorier* (figur 5.1). Vi ser at – med unntak av GAIA – så vil dimensjonerende rushtidsreiser betale langt mindre enn kostnaden for denne type reiser, og denne forskjell spesielt stor for BNR og HSD. For reiser utenom rushtid ligger takstene godt over kostnadene for alle selskaper, og mest markert for BNR og HSD. Takstene er også med å påvirke tilskuddsbehovet. Siden skolereiser i overveiende grad også faller i rushtiden, så betyr det at forskjellen mellom takst og kostnad er ekstra stor for slike reiser.

⁹ Dette er vel å merke en "trappetrinnseffekt" avhengig av hvor mye ledig kapasitet det er på de strekningene som får passasjerveksten før det er nødvendig å sette inn ekstra vogner.



Figur 5.1: Kostnad pr reise ved endring i antall reiser fordelt på dimensjonerende rush, utenfor rush og motstrøms trafikk, sammenliknet med gjennomsnittstaksten.

Med de tilskudd og takster man har i dag, kan de beregnede kostnader i figur 5.1 tyde på at reiser utenom rushtid i stor grad er med på å subsidiere dimensjonerende rushtidsreiser. En annen konsekvens av dagens takststruktur er at det vil gi en tendens i retning av ”for mange” dimensjonerende rushtidsreiser fordi takstene i liten grad reflekterer kostnaden, mens det motsatte er tilfelle for reiser utenom rushtid og andre reiser som foregår i rushtidene.

5.2.3 Behov for å konkurrere om kvalitet

En diskusjon av reguleringsregime og kontraktsforhold for kollektivtransporten i Hordaland må bygge på de markeds- og produksjonsforhold som kjennetegner denne *tjenesten*. Verdien av tjenesten oppstår i det brukeren utfører en betydelig egeninnsats i tillegg til å betale for selve transporten. En stor del av kollektivreisen i byområder består i å gå til/fra holdeplasser, vente på holdeplass/stasjon eller å tilpasse reisetidspunktet til gitte avgangstider. Verdien av tjenesten er for brukeren like avhengig av når og hvor den produseres som av hvilken komfort, hastighet og pris tjenesten har.

Dette betyr at en diskusjon om kostnadseffektivitet ikke må reduseres til enkle volum-mål av typen kostnader pr rute km e l. Slike mål kan gi en interessant indikasjon på utviklingstrekk, men kan samtidig tilsløre sentrale kvaliteter ved kollektivtilbudet. Et mest mulig kostnadseffektivt tilbud er *ikke* nødvendigvis det billigste tilbudet, men det tilbudet som gir ”mest mulig valuta for pengene”, det vil si en veid sum av de ulike egenskapene ved kollektivtilbudet.

I den grad det er trukket inn kvalitetsaspekter i anbudskontraktene, er dette på begrenset nivå, det vil si i forhold til ruteproduksjon og vognkvalitet. Det er ingen

byområder som har innført anbudskontrakter hvor de konkurrerer om de sentrale kvalitetsfaktorene, nemlig et best mulig rutetilbud (gangtid, reisetid, frekvens, byttetid, regularitet m m) tilpasset trafikantenes ønsker og behov. Dette skyldes at i en anbudskonkurranse av denne typen er det svært komplisert, både å vurdere tilbudene opp mot hverandre og å evaluere resultatene i ettertid.

Dette betyr at det eneste alternativet, hvis en ønsker å rette fokus på de sentrale kvalitetsfaktorene ved kollektivtilbudet, vil være å innføre resultatavhengige tilskudd som premierer utviklingen av et best mulig tilbud. En slik tilskuddskontrakt innebærer i prinsippet strengere resultatkrav (konkurranse om kvalitet) og hvor de økonomiske resultatene vil avhenge av i hvilken grad en klarer å imøtekomme trafikantenes ønsker og behov. Dette er samtidig en tilskuddsmodell som vil stille strengere krav til markedskunnskap og utvikling av rasjonelle transportløsninger.

5.3 Samfunnsøkonomisk optimalt tilbud

For å kunne vurdere hva som er en "best mulig" tilskuddsmodell, må vi ha et sammenlikningsgrunnlag, det vil si et samfunnsøkonomisk optimalt tilbud gitt trafikantenes preferanser, gevinster ved redusert biltrafikk og kostnadene ved kollektivtransporten. Det er store forskjeller mellom de ulike selskapene i Hordaland når det gjelder kjennetegn ved kollektivmarkedet og dermed hva som er et optimalt kollektivtilbud og nødvendig tilskuddsnivå. De forholdene som spiller størst rolle for våre analyser er:

- ❖ Omfanget av dimensjonerende rushtidsreiser, både når det gjelder andel passasjerer, dimensjonerende vognpark og lengden på rushperioden
- ❖ Omfanget av skolereiser og hvor stor andel av disse som er dimensjonerende reiser i rushtiden
- ❖ Etterspørselen etter kollektivtransport og trafikantenes følsomhet for takst og tilbudsendringer.
- ❖ Andel av rushtrafikken som går i dimensjonerende bytrafikk hvor det også er køproblemer på vegnettet.

5.3.1 Grunnlag for beregningene

Grunnlaget for våre beregninger er presentert i vedleggsrapporten til dette prosjektet (Larsen 1999) Et sammendrag av hovedprinsippene for beregning av optimalt kollektivtilbud er presentert i vedlegg 2.. Forutsetningene som er lagt inn i analysene er diskutert med en referansegruppe bestående av representanter fra næringen og fylkeskommunen. Vi har benyttet dagens rutetilbud, takster og "tilskuddsbehov" som basis for beregningene, hvor tilskuddsbehovet er summen av faktisk tilskudd og registrert underskudd på driften. Hvis vi skulle sammenlikne med faktisk tilskuddsbehov, ville alternativet vært å justere ned tilbudet til et "bærekraftig" nivå med dagens tilskudd.

Vi har konsentrert analysene om de fire største selskapene Gaia, Vest Trafikk, BNR og HSD. Disse selskapene får i dag 97 prosent av tilskuddene fra fylket, og de transporterer 99 prosent av passasjerene. For Modalen - Eksingedalen og Odda Rutebuss vil vi implementere resultatene fra de andre selskapene.

5.3.2 "1999-situasjonen"

Modellen som benyttes for de respektive selskaper er tilpasset slik at den tilnærmet treffer det som ser ut til å bli resultatet for 1999 når det gjelder reiser, ruteproduksjon, kostnader og trafikkinntekter. Med de forutsetninger som er benyttet blir modellens resultat for de 4 selskaper i 1999 som i Tabell 5.1. Trafikkinntekter, men særlig kostnader, avviker her noe fra det som legges til grunn for fylkets beregning av tilskudd for ruteproduksjon.

Tabell 5.1: Forutsatte resultater for 1999

	GAIA	Vesttrafikk ²⁾	BNR	HSD
Basistilbud, mill vkm i rute	11,50	4,10	2,84	6,46
Ekstra rush, mill vkm i rute	1,39	1,98	1,58	1,89
Gj.snittstakst ord. reiser, kr	14,25	17,60	21,40	25,00
Gj.snittstakst skolereiser, kr	10,40	12,30	18,40	19,70
Reiser (mill):				
Dimensjonerende rush	4,9	1,81	0,52	0,68
Andre rush	2,5	0,60	0,17	0,23
Utenom rush	14,0	2,98	0,68	1,44
Skolereiser i alt	1,5	1,07	0,80	1,65
Reiser totalt	22,9	6,46	2,18	4,00
Kostnader (mill kr/år)	352,2	153,8	87,7	153,7
Trafikkinntekter (mill kr/år)	320,5	107,9	44,2	91,3
Tilskuddsbehov (mill kr/år)	-31,7	-45,9	-43,5	-62,4
"Tilskuddsbehov" % ¹⁾	9,0	29,9	49,6	40,6

¹⁾ Er beregnet som resultat før tilskudd i prosent av kostnader og motsvarer ikke faktisk tilskuddsandel i 1999

²⁾ Ifølge de siste opplysninger ser det ut som Vesttrafikk i 1999 får en inntekt i overkant av 105 mill kr og at kostnadene blir ca 159 mill kr og følgelig et resultat som er ca 8 mill kr dårligere enn angitt i tabellen

I de beregninger som gjøres for å anslå optimal ruteproduksjon og tilskuddssatser forutsettes det at takstene beholdes som i dag. Større endringer, f eks i form av differensiering etter de prinsipper som figur 5.1 antyder, vil også ha konsekvenser for hva som er optimale tilbud og takster. Grunnen til at det ikke gjøres forutsetninger om takstendringer er at dette ligger utenfor rammen for kvalitetskontrakter og i seg selv vil skape problemer i forhold til det felles takstsystem man har i dag.

Tabell 5.2: Optimal tilpasning ved maksimering av sosialt overskudd med dagens takster

	GAIA	Vesttrafikk	BNR	HSD
Basistilbud, mill vkm i rute	20,51	7,92	1,91	4,58
Ekstra rush, mill vkm i rute	1,71	0,97	1,71	2,53
Reiser (mill):				
Dimensjonerende rush	5,4	1,72	0,52	0,69
Andre rush	2,7	0,57	0,17	0,23
Utenom rush	17,3	3,89	0,55	1,20
Skolereiser i alt	1,5	1,07	0,80	1,65
Reiser totalt	26,9	7,26	2,05	3,77
Kostnader (mill kr/år)	495,6	168,9	74,3	137,3
Trafikkinntekter (mill kr/år)	378,1	121,9	41,4	85,6
Resultat før tilskudd (mill kr/år)	-117,5	-47,00	-32,9	-51,7

"Tilskuddsandel" %	23,7	27,8	43,1	37,7
--------------------	------	------	------	------

Tabell 5.2 viser resultatene når vi maksimerer sosialt overskudd med dagens takster og et avkastningskrav på 0,25 for offentlige midler. Det siste betyr også at den siste krone i tilskudd gir samme samfunnsmessige avkastning i alle 4 selskaper. For GAIA, Vesttrafikk og BNR er det også tatt hensyn til at det vil være en gevinst ved en økning i dimensjonerende rushtidsreiser som skyldes redusert biltrafikk. Denne er satt til kr 7,50 pr reise for GAIA og kr 5,00 pr reise for Vesttrafikk og BNR. Bakgrunnen for forskjellen er at GAIA vil ha en større andel av rushtidsreisen i Bergen.

I tabell 5.2 er antall skolereiser og taksten for skolereiser holdt fast. "Underskudd" på skolereiser varierer mellom selskapene og påvirker også resultat før tilskudd og tilskuddsandel. Det som imidlertid er mest påfallende er at GAIA får en markert økning i tilskuddsbehov i forhold til tabell 5.1, mens det er en reduksjon, både absolutt og prosentvis for BNR, HSD og Vesttrafikk.

I tabell 5.3 har vi tilpasset kilometertilskudd og tilskudd pr passasjer i dimensjonerende rushtrafikk slik at selskapene, når de tilpasser tilbudet for å maksimere overskuddet, vil gi et tilbud som omtrent tilsvarende tilbudet i tabell 5.2. Totalt sett gir dette en markert økning i tilskudd i forhold til det som er dagens nivå. En nedgang for BNR og HSD og en økning for Vesttrafikk. Den store forskjellene er når det gjelder GAIA hvor økningen er over 100 mill kr i forhold til dagens nivå.

Det kan virke merkelig at GAIA og Vesttrafikk først får kilometertilskudd og at man deretter gjør et fast fradrag i det beløp som derved fremkommer. Årsakene til dette ligger først og fremst i forholdet mellom takster og kostnader for de enkelte selskaper og i forholdet mellom andel trafikk som er henholdsvis dimensjonerende rushtidsreiser og reiser utenom rushtid. Skal man gi GAIA og Vesttrafikk kilometertilskudd som gjør at tilbudet dimensjoneres "riktig" ville selskapene uten et slikt fradrag gå med store overskudd. Alternativet til et fast fradrag for disse selskaper vil være at man definerer et visst nivå på tilbudet og gir tilskudd for km i rute utover dette tilbud.

Tabell 5.3: Resultater ved bedriftsøkonomisk tilpasning og enhetstilskudd

	GAIA	Vesttrafikk	BNR	HSD
Km-sats, basistilbud	10,00	7,20	5,50	5,10
Km-sats, ekstrainsats	18,00	12,00	10,00	9,00
Passasjersats, dim.rush	0,00	0,00	10,00	9,00
Basistilbud, mill vkm i rute	20,4	8,01	2,32	4,53
Ekstra rush, mill vkm i rute	1,7	0,97	1,70	2,52
Reiser (mill):				
Dimensjonerende rush	5,4	1,73	0,53	0,69
Andre rush	2,7	0,58	0,18	0,23
Utenom rush	17,3	3,91	0,61	1,19
Skolereiser i alt	1,5	1,07	0,80	1,65
Reiser totalt	26,9	7,29	2,11	3,77
Kostnader (mill kr/år)	496,0	170,2	77,9	136,9
Trafikkinntekter (mill kr/år)	378,1	122,4	42,8	85,4
Resultat før tilskudd (mill kr/år)	-117,9	-47,8	-35,0	-51,5
Tilskudd-basis (mill kr/år)	203,6	57,7	12,7	23,1
Tilskudd-ekstra (mill kr/år)	31,1	11,6	17,0	22,8
Tilskudd-reiser(mill kr/år)	0,0	0,0	5,3	6,2
Sum enhetstilskudd	234,8	69,3	35,0	52,1
Fradrag	-110,0	-20,0	0	0
Netto tilskudd	124,8	49,3	35,0	52,1
Resultat etter tilskudd	6,9	1,5	-0,03	0,6

Det er GAIA og Vesttrafikk som også får en økning i etterspørselen, men nedgangen for BNR og HSD er meget moderat. Resultatene indikerer også at alle selskaper bør benytte mindre vogner - med lavere kilometerkostnad - til basistilbudet. En slik omstilling vil nødvendigvis ta noe tid. Av den grunn kan det også være av interesse å se hva de foreslåtte tilskuddssatser vil innebære for dagens tilbud (tabell 5.4).

Tabell 5.4: Resultater med foreslått enhetstilskudd og dagens tilbud og takster

	GAIA	Vesttrafikk	BNR	HSD
Km-sats, basistilbud	10,00	7,20	5,50	5,10
Km-sats, ekstrainsats	18,00	12,00	10,00	9,00
Passasjersats, dim.rush	0,00	0,00	10,00	9,00
Basistilbud, mill vkm i rute	11,50	4,10	2,84	6,46
Ekstra rush, mill vkm i rute	1,39	1,98	1,58	1,89
Dim.rush (mill reiser)	4,9	1,81	0,52	0,68
Tilskudd-basis (mill kr/år)	115,0	29,5	15,6	33,0
Tilskudd-ekstra (mill kr/år)	25,0	23,8	15,8	17,0
Tilskudd-reiser(mill kr/år)	0,0	0,0	5,2	6,1
Sum enhetstilskudd, mill kr	140,0	53,3	33,6	56,1
Fradrag, mill kr	-110,0	-20,0	0	0
Netto tilskudd, mill kr	30,0	33,3	33,6	56,1
Beregnet resultat før tilskudd 1999, mill kr	-31,7	-45,9	-43,5	-62,4
Resultat etter tilskudd	-1,7	-12,6	-9,9	-6,3

Det som er beregnet som tilskuddssatser her tar utgangspunkt i et gjennomsnitt av den ruteproduksjon som selskapene driver. I praksis bør det være slik at tilskudds-andelen varierer noe mellom ulike ruter både innen det enkelte selskap og mellom selskaper avhengig av trafikkgrunnlag, rutelengde og gjennomsnittshastighet på ruten. Et mer ”korrekt” tilskuddssystem vil derfor innebære at vi deler opp kilometertilskuddene i en kilometersats og i et tilskudd pr vogntime i rute. Hvis takstene hadde vært bedre i overensstemmelse med kostnadene for de ulike typer reiser hadde de også vært mulig å ha tilskuddsatser for vognkm og vogntimer som var nesten identiske for de enkelte selskaper. Med dagens takster må imidlertid tilskuddssatsene nødvendigvis også reflektere de skjevheter som finnes på dette området.

Hvis vi omgjør km-tilskuddene i tabell 5.3 og 5.4 til en blanding av kilometer-tilskudd og tilskudd pr vogntime effektive rutebetjening, kan dette gjøres med satser omtrent som i tabell 5.5.

Tabell 5.5: Tilskuddssatser basert på vognkm og vogntimer i rute. 1999-kroner

	Pr vognkm i rute	Pr vogntime- basis	Pr vogntime- ekstra	Pr dimensjonerende rushtidsreise
GAIA	3,50	130	300	0
Vest	2,50	130	250	0
BNR	1,50	130	250	10
HSD	1,50	130	250	9

På grunn av takststrukturen må altså BNR og HSD i tillegg ha et tilskudd pr passasjer for dimensjonerende rushtidsreiser. Tabell 5.5 gir et relativt enkelt og likeartet tilskuddssystem for de 4 selskaper. Ved eventuelle endringer i takstnivå eller ved innføring av takstdifferensiering etter de prinsipper som tabell 5.1 antyder, så må tilskuddssatsene modifiseres. Det er på sett og vis noe uheldig at tilskuddssatsene er selskapsspesifikke siden de i stor grad reflekterer forskjeller i de betingelser ruteproduksjonen skjer under. På sikt bør man derfor i større grad knytte tilskuddssatsene til det område som ruteproduksjonen skjer i og ikke til det spesifikke selskap.

5.4 Oppsummering

Våre beregninger viser at det er mulig å utvikle en tilskuddskontrakt som i hovedtrekk klarer å forene en bedriftsøkonomisk tilpasning for selskapene med et samfunnsøkonomisk optimalt tilbud. Poenget er å velge takster, tilskuddsatser og et fast fradragsbeløp, slik at selskapene tilpasser seg tilnærmet riktig ”på marginen” og samtidig går omtrent regnskapsmessig i balanse.

Konklusjonen vi kan trekke av disse beregningene er at det er mulig fastsette takster og å utforme tilskuddsordninger slik at en forretningsmessig ”riktig” tilpasning av tilbudet samsvarer meget godt med en tilpasning som er samfunnsøkonomisk begrunnet. Tilpasningen synes å være relativt følsom for tilskuddssatsene.

En kvalitetskontrakt som inneholder slike elementer vil stimulere til kostnads-effektiv drift, i hvert fall så lenge kontraktsbetingelsene i seg selv ikke påvirkes av

endringer i bedriftsøkonomisk overskudd. Dette betyr konkret at en slik resultat-avhengig tilskuddskontrakt gir en mer kostnadseffektiv drift enn både dagens tilskuddsordning og anbud fordi:

- Tilskuddsmodellen stimulerer til mer samfunnsøkonomisk effektiv drift når en tar hensyn til trafikantenes nytte av et bedre tilbud og gevinstene ved redusert biltrafikk
- Bedriftsøkonomiske resultatkrav stimulerer til bedre intern effektivitet.

6 Forslag til resultatavhengige tilskuddskontrakter for Hordaland

6.1 Overførbarhet fra Oslo til Hordaland

Det er forhold ved kollektivtransporten i Hordaland som trekker i både positiv og negativ retning når det gjelder overførbarhet fra det arbeidet som er gjort i forbindelse med kvalitetskontrakter i Oslo:

1. For det første er kollektivtransporten i Oslo langt mer homogen enn i Hordaland, til tross for at det er store forskjeller mellom buss, trikk og T-bane i Oslo. Dette betyr at det trolig bør utvikles noe differensierte tilskuddsmodeller i Hordaland, avhengig av hvilke geografiske områder og markedssegmenter en ser på.
2. For det andre har Oslo Sporveier eneansvar for kollektivtransporten innenfor Oslos grenser. De andre selskapene kjører på kontrakt for Oslo Sporveier. I Hordaland er det flere selskaper som i noen grad konkurrerer om det samme markedet. Det er viktig å få en nærmere drøfting av konkurranseflatene mellom disse selskapene, ikke minst i en situasjon hvor det kan være aktuelt å gi selskapene større markedsansvar innenfor kontrakten.
3. For det tredje hadde Oslo Sporveier i utgangspunktet et relativt godt utviklet kvalitetsmålingssystem, både gjennom reisegarantien og gjennom kundetilfredshetsmålingene. Reisegarantisystemer finnes ikke i Hordaland, men det finnes noen undersøkelser av opplevd kvalitet.
4. På den annen side opererer de aller fleste av kollektivselskapene i Hordaland med et felles elektronisk billetteringssystem. Dette gjør det enklere å kontrollere effekten av eventuelle passasjeravhengige tilskudd. Vi må gå nærmere inn på kvaliteten i målinger som kan utføres på basis av dette systemet.
5. I tillegg har kollektivselskapene i Hordaland i flere år hatt effektiviseringsavtaler som i noen grad kan tenkes å "videreutvikles" i retning av kvalitetskontrakter. Det vil være aktuelt å se på hvilke komponenter fra disse avtalene som kan videreføres i eventuelle nye kvalitetskontrakter.
6. Tilskuddsnivået er til dels betydelig lavere i Hordaland enn i Oslo, og det er også betydelige forskjeller i tilskuddsnivå mellom de ulike kollektivselskapene i fylket. Tilskuddene er kuttet spesielt sterkt for bytrafikken, mens det for distriktstrafikken og båttrafikken er større variasjoner. Dette er utfordrende med hensyn til utvikling av kvalitetskontrakter, fordi slike kontrakter ofte tar utgangspunkt i eksisterende tilskuddsnivåer. For Hordaland vil det trolig være nødvendig med en større grad av differensiering av avtalene.

7. En del av kollektivtransporten i Hordaland utføres med båt, noe som innebærer en helt annen kostnads- og rutestruktur enn buss.

Oppsummert tyder disse punktene på at en del hovedprinsipper fra den foreslåtte avtaleformen i Oslo også kan benyttes i Hordaland. Samtidig er det til dels vidt forskjellige forutsetninger som ligger til grunn i de ulike markedssegmenter i fylket, noe som må tas hensyn til i utarbeidelsen av nye kontrakter.

Fylkesinterne variasjoner og spesielle forhold innebærer at det kan bli nødvendig å gjøre enkelte avtaletilpasninger til de enkelte selskap. Samtidig er det viktig å være klar over de farer som ligger i ”skreddersydde” kontrakter. Det vil være umulig å finne kvalitetsmål for de ulike selskapene som ivaretar ”lik” behandling av de forskjellige selskaper. På den annen side vil en identisk avtale, der kun grunnstøttebeløpet pr selskap varierer, ikke kunne ta høyde for de vesentlige forskjeller som er mellom de ulike markeder.

Det er derfor ønskelig både for fylkeskommunen og selskapene å utvikle en enkel avtaleform som er basert på de samme grunnprinsipper for alle selskaper, men som også tar hensyn til at ulike markeder krever ulike tilpasninger. En slik enklere avtale krever imidlertid at selskapene har relativt stor mulighet til selv å påvirke og utvikle markedet gjennom utvikling og markedsføring av takst- og ruteopplegg.

Vi hadde som utgangspunkt en målsetting om å utvikle en felles resultatkontrakt for alle selskaper, det vil si med samme incitament i forhold til de resultatmål som innarbeides i kontrakten. Ifølge våre analyser har dette vist seg å være vanskelig, så lenge kollektivmarkedet for de ulike selskapene har så varierende karakter, både når det gjelder passasjergrunnlag og reisemønster. Vi har derfor landet på variable tilskuddskontrakter for de enkelte selskapene, tilpasset kjennetegn ved kollektivmarkedet de betjener.

6.2 Krav til målrettet produktutvikling

Med utgangspunkt i de svakhetene som er avdekket både ved dagens tilskuddsmodell og tradisjonelle anbud har vi sett på muligheten for å utvikle en alternativ tilskuddsmodell. Vi har undersøkt om det er mulig å utvikle kvalitetskontrakter gjennom rammebetingelser og tilskuddsordninger som gjør at selskapene med et bedriftsøkonomisk resultatmål (størst mulig overskudd) vil utvikle et samfunnsøkonomisk best mulig tilbud. utfordringen vil derfor være å finne en alternativ tilskuddsmodell som:

- gjør at selskapene finner det bedriftsøkonomisk lønnsomt å foreta tilpasninger i rutetilbudet som er samfunnsøkonomisk lønnsomme.
- stimulerer til kostnadseffektiv utforming og drift av kollektivsystemet.
- gir stabile og forutsigbare rammebetingelser med handlefrihet og mulighet for langsiktig planlegging.

Kvalitetskontrakter vil innebære at en overlater markedsinitiativet med ansvar for planlegging og produktutvikling til kollektivselskapene mens det stilles strenge krav til rammebetingelser og resultatoppnåelse fra myndighetene.

6.3 Hovedelementer i tilskuddskontrakten

Vi har på grunnlag av de analysene som er gjennomført i dette prosjektet kommet fram til en tilskuddsmodell som kan forene bedriftsøkonomisk og samfunnsøkonomisk effektivitet. Dette er en tilskuddsmodell som inneholder følgende elementer:

1. Rammeverk og kvalitetskrav fra myndighetene
2. Resultatavhengige tilskudd
3. Rammebetingelser for oppfyllelse av kontrakten
4. Overgangsordninger.

6.3.1 Rammeverk med minimumskrav til kvaliteten på tilbudet

Vi vil foreslå at Hordaland fylkeskommune definerer et rammeverk for kontrakten når det gjelder minimumskrav til kvaliteten på tilbudet som må være oppfylt. Rammeverket for kontrakten bør bestå av overordnede kvalitetskrav når det gjelder pris, service og tilgjengelighet som myndigheten ønsker ivaretatt.

Vi vil foreslå følgende elementer som kan inngå i et slik rammeverk:

- ❖ Nettokontrakt med inntektsansvar for selskapene
- ❖ Det etableres en løpende reisekvalitetsundersøkelse som benyttes som en kvalitetsindikator hvor kontrakten kan sies opp eller reforhandles hvis indikatoren faller under et visst nivå. Undersøkelsene i år 2000 danner grunnlag for basisnivået.
- ❖ Myndighetene har ansvaret for å definere takstnivået, mens selskapene har mulighetene for å differensiere takstene innenfor dette nivået.
- ❖ Selskapene får ansvaret for å gi løpende rapporter hvert tertial om sentrale nøkkeltall for kvaliteten på tilbudet når det gjelder:
 - Trasékm
 - Rutekm – grunntilbud og ekstrainnsats rush
 - Vogntimer - grunntilbud og ekstrainnsats rush
 - Antall holdeplasser
 - Regularitet
 - Pålitelighet
 - Passasjerutvikling
 - Billettinntekter.

Myndighetene definerer rammer for et minimumstilbud hvor kvaliteten ikke skal understige et visst nivå å på disse indikatorene.

6.3.2 Resultatavhengige tilskudd

Innenfor denne rammeavtalen vil vi foreslå at fylkeskommunen inngår en resultatavhengig tilskuddskontrakt med selskapene hvor hovedelementene er :

- ❖ Selskapene får et fast tilskudd pr km som kjøres i rutetrafikk.
- ❖ Tilskuddet avhenger av om det er ekstrainsats i rushtiden eller en del av basistilbudet.
- ❖ Selskapene kan selv bestemme hvor mange rutekm som selskapet til enhver tid vil kjøre.
- ❖ For reiser som går over dimensjonerende snitt i rushtiden kan selskapene også få tillegg til trafikkinntekten med et fast tilskudd pr reise.
- ❖ Tilskuddene utbetales løpende på å konto-basis basert på foreløpige anslag og en endelig avregning gjøres ved årets slutt når all statistikk og alle data foreligger.
- ❖ Fra det beløp som overføres i henhold til kjørte km og reiser over dimensjonerende snitt trekkes et fast avtalt beløp pr år.
- ❖ Avtalen mellom fylkeskommune og selskapene gjelder i første omgang for 4 år og med klausuler om eventuelle indeksjusteringer av tilskuddssatser i avtaleperioden.

Innenfor disse rammer må selskapene klare seg selv og vil bli bedømt etter sitt bedriftsøkonomisk resultat - etter tilskudd.

6.3.3 Fylkeskommunen må legge forholdene til rette for kollektivtransporten

En resultatavhengig tilskuddskontrakt vil være mer krevende for selskapene fordi de legger større vekt på passasjerutvikling og deres evne til å utvikle tilbudet i retning av trafikantenes ønsker og behov. Samtidig vil ytre rammebetingelser både for bil- og kollektivtrafikken i stor grad kunne påvirke denne passasjerutviklingen. Det er derfor viktig at kontrakten inneholder en gjensidig forpliktelse mellom de tilskuddsberettigede selskapene og fylkeskommunen om å legge forholdene til rette for at denne kontrakten best mulig kan oppfylles.

Det vil være en del styringsinstrument som er utenfor selskapenes kontroll, men som likevel har mye å si for resultatoppnåelsen. Fylkeskommunen har større påvirkningskraft i forhold til del av disse virkemidlene. Primærkommunene og Statens vegvesen rår også over en del av rammebetingelsene for kollektivtrafikken. Fylkeskommunen har ingen instruksjonsmyndighet over Statens vegvesen og kommunene, men har samordningsansvar som regionalpolitisk styresmakt i henhold til plan- og bygningsloven.

Fylkeskommunen vil som oppfølging av fylkestinget sitt vedtak til strategi- og handlingsplanen etablere et kollektivtrafikkutvalg for Bergensområdet. Dette utvalget har som siktemål å bidra til samordning av tiltak som kan bedre rammebetingelser for kollektivtrafikken og dermed måloppnåelsen av disse kontraktene.

I tillegg vil vi foreslå at fylkeskommunen forplikter seg til innenfor gjeldende rammebetingelser å:

- Gjennomføre alle nødvendige tiltak for å oppnå de felles definerte målene.
- Umiddelbart evaluere alle forslag fra selskapene som kan gi bedre grunnlag for å oppfylle kontrakten og ikke avslå disse uten begrunnede argumenter.

6.3.4 Overgangsordning med intensjoner om videreføring

For selskapene vil en kontrakt av denne type være relativt krevende i den forstand at det krever god kunnskap om egen kostnadsstruktur, og ikke minst om etter-spørselssiden. Tilskuddsordningen stimulerer til økt tilbud, men samtidig må vognkapasiteten reduseres.

En forutsetning for å få full effekt av en slik modell er at det gis langsiktige og stabile rammebetingelser slik at det gir rom for en omdisponering av rutetilbud og vognpark. Ordningen vil på sett og vis gi selskapene større handlefrihet på bekostning av de politiske myndigheter. Den større handlefriheten innebærer imidlertid også et større ansvar for egen økonomi.

Samtidig er det en usikkerhet i hvor store utbetalingene kan bli på kort og lang sikt for de enkelte selskapene. Ifølge våre beregninger er den risikoen liten på kort sikt, mens det på lang sikt kan innebære vesentlig høyere tilskudd enn i dag. Dette betyr at det er behov for en overgangsordning med intensjoner om videreføring etter hvert som selskapene har tilpasset seg de nye tilskuddskontraktene.

Vi vil som en overgangsordning foreslå at de resultatavhengige tilskuddene tar utgangspunkt i dagens rutetilbud og tilskuddsnivå og at de resultatavhengige utbetalingene dekker *endringer* i forhold til dette nivået. En slik overgangsordning gir større forutsigbarhet i utbetalingene for fylkeskommunen og en mer gradvis omstilling for selskapene på kort sikt. Samtidig er det viktig at fylkeskommunen setter av en bonus som kan dekke kostnadene etter hvert som selskapene tilpasser seg de nye kvalitetskontraktene.

6.4 Konsekvensene av en ny tilskuddskontrakt

Konsekvensene av en ny tilskuddskontrakt er at selskapene i større grad må tenke marked, det vil si *hvordan* kan tilbudet utvikles for å få flere passasjerer. De mest innovative selskapene vil ha mest å tjene på en slik kontrakt, mens de som fortsetter å kjøre med dagens tilbud gradvis vil få svekket sitt inntektsgrunnlag. Vi har foretatt analyser av konsekvensene ved nye resultatavhengige tilskuddskontrakter som viser at det er et godt potensiale for å innføre slike kontrakter i Hordaland.

Ifølge våre beregninger vil en resultatavhengig tilskuddskontrakt som baserer seg på utkjørte rute-km, vogntimer og passasjerer i rushtida kunne desentralisere ansvaret for planlegging og produktutvikling til selskapene uten at dette går på bekostning av de samfunnsøkonomiske målsettingene med kollektivtransporten. På kort sikt vil en slik tilskuddsmodell gi omtrent det samme tilskuddsbeløpet som i dag, med unntak av Gaia, som vil ha behov for et noe høyere tilskuddsbeløp.

Tilskuddsbehovet på lang sikt vil avhenge av kollektivselskapenes markedskunnskap og evne til å utvikle tilbudet i tråd med trafikantenes ønsker og behov.

Våre prognoser tyder på at innføringen av resultatavhengige tilskudd vil kunne gi ca 13 prosent flere passasjerer og en samfunnsøkonomisk gevinst på ca 100 mill kroner. På lang sikt vil dette kreve et økt tilskudsbehov på ca 117 mill kroner i forhold til dagens nivå. Selv med en mindre tilskuddsøkning vil en overgang til resultatavhengige tilskudd kunne gi betydelige samfunnsøkonomiske gevinster.

Litteratur

- Alexandersson, G, Hultén, S og Fölster, S. 1998
The Effects of Competition in Swedish Local Bus Services. *Journal of Transport Economics and Policy*, vol. 32 part 2, May 1998
- Carlquist, E. 1998
Rutebilnæringen i Norge. Oslo, Transportøkonomisk institutt. TØI notat 1112/1998
- Carlquist, E og Johansen, K W. 1999
Local public transport systems. Financial and organisational frameworks in Norway and abroad. Oslo, Transportøkonomisk institutt. TØI report 451/1999
- Eide, H J. 1995
Organisering av kollektivtrafikken. Rapport om organisering og løsninger i 5 europeiske land. Oslo, Norske Transportbedrifters Landsforening
- Furu, L E. 1999
Evaluering av effektiviseringsavtaler 1996-1999. Asplan Viak
- Fylkesrådmannen i Hordaland. 1999
Saksdokument om avtaleverket mellom fylkeskommunen og ruteselskapene
- Fylkestinget i Hordaland. 1999
Sakprotokoll 30.3.99
- Hordaland fylkeskommune. 1999
Strategi- og handlingsplan for kollektivtrafikken i Bergensområdet
- ISOTOPE. 1998
Improved structure and organization for urban transport operations of passengers in Europe. Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities. ISBN 92-828-3483-2
- ISOTOPE City Report. 1997
Improved structure and organization for urban transport operations of passengers in Europe. Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities
- Jane's. 1999
Urban Transport Systems Eighteenth Edition 1999-2000. Coulsdon, Jane's Information Group
- Johansen, K W. 1999
Analyse av kostnadseffektivisering innenfor bussnæringen i Norge 1986-96. Oslo, Transportøkonomisk institutt. TØI notat 1133/1999
- Johansen, K W and Norheim, B. 1998
Organisering, finansiering og kvalitet for kollektivtransporten. Internasjonale erfaringer. TØI arbeidsdokument PT/1252/98

- Johansen, K W og Stenstadvold, M. 1996
Det viktigste er en riktig pris ... Oppsummering av prosessen i forbindelse med innføring av anbud i Oppland. Oslo, Transportøkonomisk institutt. TØI notat 1037/1996
- Kjørstad, K N. 1995
Kollektivtrafikanternes preferanser i Moss, Grenland, Kristiansand, Ålesund og Tromsø. Oslo, Transportøkonomisk institutt. TØI rapport 312/1995
- Kjørstad, K N og Renolen, I. 1996
Bedre kollektivtransport – Trafikantenes verdsetting av ulike kollektivtiltak. Foredrag på Trafikdage i Aalborg 1996. Oslo, Transportøkonomisk institutt. TØI særtrykk 137
- Knowles, R D. 1999
 Integrated transport, re-regulation and bus quality partnerships. Paper presented to *RGS-IBG Annual Conference*, University of Leicester, January 1999
- Larsen, O I. 1999
 Regulated monopolies in urban public transport – Can we design proper regulations and incentives? Paper presented at the *THREDBO #6 International Conference on Ownership and Competition in Land Passenger Transport*, Cape Town, 1999
- Larsen, O I. 1993
Samfunnsnytte av tilskudd til kollektivtrafikk. Oslo, Transportøkonomisk institutt. TØI rapport 208/1993
- Linjebuss. 1998
Annual report 1997. Solna, Linjebuss AB
- Norheim, B og Carlquist, E. 1999
Markedseffektiv kollektivtransport? En analyse av utviklingen i Oslo, Bergen, Trondheim, Kristiansand og Tromsø. Oslo, Transportøkonomisk institutt. TØI rapport 428/1999
- Norheim, B og Johansen, K W. 1998
Kvalitetskontrakter – Alternativer til anbud for kollektivtrafikken i Oslo. Hovedrapport. Oslo, Transportøkonomisk institutt. TØI rapport 385/1998
- Norheim, B og Stangeby, I. 1993
Bedre kollektivtransport. Oslo-trafikanternes verdsetting av høyere standard. Oslo, Transportøkonomisk institutt. TØI rapport 167/1993
- QUATTRO. 1997
Tendering practices in the EU. Brussels, OGM, February 1997
- Stangeby, I og Norheim, B. 1995
Fakta om kollektivtransport. Erfaringer og løsninger for byområder. Oslo, Transportøkonomisk institutt. TØI rapport 307/1995
- Stangeby, I og Norheim, B. 1993
Effekten av ruteendringer på folks reisevaner. Resultater fra panelundersøkelser i Tromsø, Kristiansand og Trondheim. Oslo, Transportøkonomisk institutt. TØI rapport 219/1993

- Transportbedriftenes Landsforening Hordaland. 1998
Kommunikasjon for framtiden. Kollektivtrafikken i Hordaland inn i neste årtusen. TL Hordaland og Geelmuyden. Kiese
- TRRL Transport and Road Research Laboratory. 1980
The Demand for Public Transport. Crowthorne
- Wallis, I. 1999
Public Transport Developments in Australasia. Paper fra 6th International conference in Land Passenger Transport, Cape Town September 1999
- Wallis, I. 1997
Quality in urban public transport. Booz-Allen & Hamilton NZ Limited

Vedlegg 1:

Eksempel på reisekvalitetsmålinger som kan benyttes i kontraktene

Logo

Kjære bussreisende!

Fylkeskommunen i Hordaland arbeider kontinuerlig med å utvikle kollektivtilbudet i tråd med brukernes behov.

Dette er kun mulig hvis du forteller oss hva slags kollektivtilbud du vil ha.

Vi vil derfor være takknemlige om du bruker noen minutter til å fortelle oss hva du mener om busstilbudet og den bussturen du er i ferd med å gjennomføre.

Skjemaet kan leveres til den personen du fikk det av eller sendes i vedlagte svarkonvolutt. Svarkonvolutten er ferdig frankert og kan legges i nærmeste postkasse.

Skjemaene vil bli konfidensielt behandlet av xxxx.

Takk for hjelpen!

Med hilsen

Hordaland fylkeskommune

PS

På baksiden er det satt av plass til andre kommentarer, forslag til forbedringer eller andre synspunkter angående kollektivtilbudet.

Spm 1. Når gikk du på denne bussen?
Angi klokkeslett med 4 siffer, f eks 0730

--	--	--	--

Spm 2. Hva slags billett benyttet du på denne reisen?

Enkeltbillett.....	<input type="checkbox"/>
Klippekort	<input type="checkbox"/>
Månedskort	<input type="checkbox"/>
Elektronisk kort	<input type="checkbox"/>
Annet.....	<input type="checkbox"/>

Spm 3. Hva er formålet med denne reisen?

Til/fra arbeid	<input type="checkbox"/>
Til/fra skole.....	<input type="checkbox"/>
Til/fra innkjøp, service (post/bank etc).....	<input type="checkbox"/>
Til/fra privat besøk	<input type="checkbox"/>
Til/fra fritidsaktivitet	<input type="checkbox"/>
Ledsager for annen person.....	<input type="checkbox"/>
Annet.....	<input type="checkbox"/>

Spm 4. Kryss av for hvilken dag du foretok reisen

Mandag	<input type="checkbox"/>
Tirsdag	<input type="checkbox"/>
Onsdag	<input type="checkbox"/>
Torsdag	<input type="checkbox"/>
Fredag	<input type="checkbox"/>
Lørdag	<input type="checkbox"/>
Søndag	<input type="checkbox"/>

Spm 5. Hva er postnummeret der du bor?

--	--	--	--

Spm 6. Kryss av for kjønn

Mann	<input type="checkbox"/>
Kvinne	<input type="checkbox"/>

Spm 7. Hva er din hovedbeskjeftigelse?

Hel- eller deltidsarbeidende	<input type="checkbox"/>
Hjemmearbeidende.....	<input type="checkbox"/>
Skoleelev.....	<input type="checkbox"/>
Student.....	<input type="checkbox"/>
Militær-/siviltjeneste	<input type="checkbox"/>
Pensjonist	<input type="checkbox"/>
Arbeidsledig/trygdet	<input type="checkbox"/>
Annet.....	<input type="checkbox"/>

Spm 8. Hvor ofte reiser du vanligvis kollektivt?

Daglig	<input type="checkbox"/>
2-4 dager pr uke.....	<input type="checkbox"/>
Minst 1 dag pr uke	<input type="checkbox"/>
Minst 1 dag pr måned	<input type="checkbox"/>
Sjeldnere enn 1 dag pr måned	<input type="checkbox"/>

Snu arket!

Spm 9. Vi vil nå be deg vurdere ulike sider ved busstilbudet og den bussreisen du er i ferd med å foreta (eller akkurat har tatt). Angi hvor fornøyd du er ved å sette kryss i den ruten som passer best for deg. Til slutt vil vi at du skal merke av de 5 viktigste punktene for deg, i kolonnen ytterst til høyre.

	Meget mis- fornøyd	Ganske mis- fornøyd	Verken eller	Ganske fornøyd	Meget fornøyd	Merk av de 5 viktigste punktene
a) Informasjon om rutetider og taksttabellene på holdeplassen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b) Informasjonen du fikk fra personalet i skranken på skystasjon/rutebilstasjon (kun hvis benyttet)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
c) Skilting av bussen med rutenummer og destinasjon	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
d) Bussens utvendige vedlikehold og renhold.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
e) Bussens innvendige vedlikehold	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
f) Bussens innvendige renhold	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
g) Sjøførens service overfor passasjerene.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
h) Sjøførens kunnskap om takster og rutetider	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
i) Sjøførens måte å kjøre bussen på	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
j) Muligheten for å få sitteplass.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
k) Sitteplasskomforten i bussen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
l) Motorstøyen i bussen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
m) Temperaturen i bussen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
n) Billettekspedering ved ombordstigning	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
o) Korrespondansen med andre busser.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
p) Antallet avganger.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
q) Bussens punktlighet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
r) Billettprisene	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
s) Hvor fornøyd er du alt i alt med denne bussturen?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	

Har du andre kommentarer/synspunkter, kan du notere dem her:

Takk for hjelpen!

Vedlegg 2:

Hovedprinsippet for beregning av ”optimale” tilbud og tilskudd

Grunnlaget for å gi tilskudd

Kollektivtrafikk, og i særdeleshet kollektiv nærtrafikk, må ha relativt store offentlige tilskudd dersom tilbudet og takstene skal være rimelig i overensstemmelse med samfunnsøkonomiske prinsipper. Dette gjelder også i områder hvor kollektivtrafikkens trafikkgrunnlag er såvidt stort at det er mulig å ha et brukbart kollektivtilbud uten at det offentlige må gi driftstilskudd. Blir tilskuddene ”for lave”, får man for ”høye takster” og/eller ”for dårlig” rutetilbud ut fra de samme prinsipper.

Når kollektivtrafikk vurderes etter samfunnsøkonomiske prinsipper, er det i realiteten bare tale om å anvende de samme prinsipper på kollektivtrafikk som dem man benytter for å beregne lønnsomheten av veiprosjekter. Det betyr at man direkte eller indirekte tar hensyn til kollektivtrafikanternes tidsbruk, inklusive ventetid, gangtid og tid/ulempe ved omstigning mellom ruter. Spesielt i større byområder er det også rimelig å ta hensyn til at bilistene ikke alltid betaler sine fulle samfunnsmessige kostnader. Som en motvekt mot dette skal man da prioritere kollektivtrafikk utover det man ellers skal gjøre.

Detaljene i et stort kollektivtilbud er det imidlertid vanskelig for samferdselsmyndighetene å utforme etter disse prinsipper. Dette er en oppgave som krever god markedskunnskap og gode kunnskaper om kostnadsstrukturen i kollektivtrafikk. Kollektivtrafikkens markedstilpasning er kanskje det største problem ved anvendelse av anbud.

Kollektivselskapene har god kontakt med markedet og god oversikt over kostnader og kostnadsstruktur ved rutedrift. Et hovedpoeng med kvalitetskontrakter eller kanskje - mer dekkende - incentivriktige tilskuddskontrakter, er at man søker å utnytte denne kunnskap. En viktig oppgave er da å finne et tilskuddssystem som gjør at selskapene, ut fra rene bedriftsøkonomiske overveielser, vil utforme og dimensjonere rutetilbudet slik at det er i rimelig overensstemmelse med de samfunnsøkonomiske prinsipper.

Hvis kollektivtakstene er forholdsvis ”kostnadsriktige”, vil tilskuddene kunne utformes som tilskudd pr vognkm kjørt i rute, men tilskuddssatsene må differensieres etter den type trafikk det er tale om. ”Kilometertilskuddenes” funksjon er at selskapene skal få en inntekt som reflekterer nytten av et forbedret rutetilbud for eksisterende trafikanter hvis de øker ruteproduksjonen. Dette skal komme i tillegg til den økte trafikkinntekt de vil få ved en tilbudsforbedring som gir flere kollektivreiser. Dersom takstene ikke er tilstrekkelig kostnadsorienterte, må slike ”kilometertilskudd” suppleres med tilskudd pr passasjer.

Denne tankegangen er benyttet for å beregne nivået på tilskuddene i en ”incentiv-kontrakt” for de 4 største selskapene som driver rutebiltrafikk i Hordaland: GAIA, Vesttrafikk, BNR og HSD.

Hovedprinsipper for beregning av optimalt tilbud

For å beregne optimalt tilbud og de tilhørende tilskuddssatser, må vi benytte en modell som gir en tilfredsstillende representasjon av etterspørselen etter kollektiv-reiser og av kostnadsstruktur og kostnadsnivå for rutebetjening. Modellen brukes til å finne det tilbud og eventuelt de takster som maksimerer sosialt overskudd og tar i den forbindelse også hensyn til at kollektivsystemet skal ha tilstrekkelig kapasitet.

Sosialt overskudd er definert som:

- Trafikkinntekter
- kostnader for rutedrift
- + trafikantoverskudd
- + gevinster ved overførte bilreiser

Trafikkinntekter – kostnader ved rutedrift er det bedriftsøkonomiske resultat for rutedriften når vi ser bort fra visse mindre poster. Grunnen til at kollektivtransport skal ha tilskudd er at netto-resultatet (sosialt overskudd) blir størst når det bedriftsøkonomiske resultat er negativt.

Trafikantoverskudd og gevinster ved overførte bilreiser er størrelser som ikke har et direkte finansielt motstykke slik at de fremkommer i noe regnskap. Trafikantoverskuddet er enkelt sagt kollektivtrafikantenes betalingsvillighet for kollektiv-reiser ut over det de faktisk betaler. Denne betalingsvillighet avhenger av hvor godt kollektivtilbudet er og av hvor høye takstene er. Gevinster ved overførte bilreiser er i første rekke knyttet til bedre fremkommelighet i vegsystemet for den gjenværende biltrafikk og til miljøforbedringer.

Når vi maksimerer sosialt overskudd, tar vi også hensyn til at de offentlige midler som gis i tilskudd til kollektivtrafikk også har alternative anvendelser, og vi lar dette komme til uttrykk ved et avkastningskrav på kr 0,25 pr krone. Det vil si tilbud (og eventuelt takster) tilpasses slik at avkastningen på ”siste krone” i tilskudd blir kr 0,25.

Problemstillingen vi står ovenfor er å finne en tilskuddsordning som er slik at når selskapet maksimerer bedriftsøkonomisk overskudd gitt ved:

trafikkinntekter + tilskudd – kostnader for rutedrift
--

så gir dette tilnærmet samme kollektivtilbud som når vi maksimerer sosialt overskudd.

En rimelig realistisk beskrivelse av et kollektivsystem bør ta hensyn til at trafikken har en viss fordeling i tid og rom som påvirker tilbud og kapasitets-behov. I modellen skiller vi derfor mellom tre kategorier etterspørsel:

1. Dimensjonerende reiser i rushtiden
2. Andre reiser i rushtiden
3. Reiser utenom rushtid

Siden skolereiser er utgjør en stor andel av bussreisene i Hordaland, trekkes de ut separat og fordeles på de tre kategorier.

Når det gjelder ruteproduksjonen, skiller vi mellom:

- a: Et basistilbud som går hele driftstiden.
- b: Ekstrainnsats i rushtiden.

Tilbudet i rushtiden blir summen av basistilbud og ekstrainnsats. Dette skillet er viktig, fordi kostnadene er vesentlig forskjellig for et ”basistilbud” og for ”ekstrainnsats”.

En underliggende forutsetning i modellen er at selskapene i dag driver kostnads-effektivt. Vi regner med at med det rutetilbud og den etterspørsel man har i dag, er det ikke mulig å spare nevneverdige kostnader. En annen viktig forutsetning er at selskapene ikke systematisk kjører med overkapasitet, hensyn tatt til reisenes fordeling i tid og rom.