



”Anbud på norsk”

Konkurransetsetting og fristilling ved offentlig kjøp
av persontransporttjenester: Effekter for tilbud,
kostnader og arbeidstakere

”Anbud på norsk”

Konkurransetsetting og fristilling ved offentlig kjøp av persontransporttjenester: Effekter for tilbud, kostnader og arbeidstakere.

Frode Longva
Oddgeir Osland

Transportøkonomisk institutt (TØI) har opphavsrett til hele rapporten og dens enkelte deler. Innholdet kan brukes som underlagsmateriale. Når rapporten siteres eller omtales, skal TØI oppgis som kilde med navn og rapportnummer. Rapporten kan ikke endres. Ved eventuell annen bruk må forhåndssamtykke fra TØI innhentes. For øvrig gjelder [åndsverklovens](#) bestemmelser.

ISSN 0808-1190

ISBN 978-82-0913-9 Papirversjon

ISBN 978-82-0914-6 Elektronisk versjon

Oslo, oktober 2008

Tittel: "Anbud på norsk". Konkurransetsetting og fristilling ved offentlig kjøp av persontransporttjenester: Effekter for tilbud, kostnader og arbeidstakere.

Forfatter(e): Frode Longva; Oddgeir Osland

TØI rapport 982/2008
Oslo, 2008-10
50 sider
ISBN 978-82-480-0913-9 Papirversjon
ISBN 978-82-480-0914-6 Elektronisk versjon
ISSN 0808-1190

Finansieringskilde:

Samferdselsdepartementet

Prosjekt: 3201 Konkurransens effekter for ansettelsesforhold og politiske målsetninger

Prosjektleder: Oddgeir Osland

Kvalitetsansvarlig: Harald Minken

Emneord:

Konkurransetsetting; Anbud; Industrielle relasjoner; Lokal kollektivtransport; Jernbane; Regional luftfart

Sammendrag:

Rapporten gir en sammenfatning og analyse av effektene av konkurransetsetting og fristilling ved offentlig kjøp av persontransporttjenester. Hovedfokus er lokal rutegående busstransport, med et komparativt sideblikk på effekter innen persontransport med jernbane og regional luftfart. Rapporten viser hvordan offentlige kjøpsformers effekter er påvirket av kjennetegn ved de industrielle relasjonene, dvs hvordan lønns- og arbeidsbetingelser reguleres gjennom lovgivning og partssamarbeid.

Title: "Competition the Norwegian way". The effects of public transport tendering on service levels, costs and working conditions

Author(s): Frode Longva; Oddgeir Osland

TØI report 982/2008
Oslo: 2008-10
50 pages
ISBN 978-82-480-0913-9 Paper version
ISBN 978-82-480-0914-6 Electronic version
ISSN 0808-1190

Financed by:

Ministry of Transport and Communications

Project: 3201 Competitive tendering and its effects on employment relations and public

Project manager: Oddgeir Osland

Quality manager: Harald Minken

Key words:

Competitive tendering; Public transport; Industrial relations; New public management

Summary:

This report provides an overview and analyses of the effects of competitive tendering and new regulative principles in local public transport, rail and regional aviation. It shows how these effects follow from the procurement regime and the industrial relations, i.e. labour regulations and tariff regulations.

Language of report: Norwegian

Rapporten kan bestilles fra:
Transportøkonomisk institutt, Biblioteket
Gaustadalleen 21, 0349 Oslo
Telefon 22 57 38 00 - www.toi.no

The report can be ordered from:
Institute of Transport Economics, The library
Gaustadalleen 21, NO 0349 Oslo, Norway
Telephone +47 22 57 38 00 - www.toi.no

Forord

Denne synteserapporten er sluttrapportering for prosjektet ”Konkurransetsetting og fristilling – konsekvenser for ansettelsesforhold og deres virkninger for transportpolitisk og samfunnsmessig måloppnåelse”. Tidligere er det publisert to delrapporter: TØI-rapport 860/2006 og 927/2007. Prosjektet er finansiert av Samferdselsdepartementet gjennom Program for Overordnet Transportforskning (POT). Paal Iversen har vært vår kontaktperson i departementet.

Rapporten er skrevet i samarbeid mellom forfatterne Frode Longva og Oddgeir Osland. Den baserer seg på arbeid som er gjennomført av en rekke forskere som har vært involvert i prosjektet: Merethe Dotterud Leiren, Nils Fearnley, Kåre Skollerud og Annelene Holden Hoff. Bent Sofus Tranøy har kommentert et tidligere utkast i tilknytning til en presentasjon i regi av Samferdselsdepartementet og NFR. Gisle Solvoll og Kåre Riseng har kommentert siste utkast til rapport. Forskningsleder Oddgeir Osland har vært prosjektleder, og Harald Minken har kvalitetssikret rapporten. Den endelige tekstbehandlingen er utført av sekretær Trude Rømming.

Oslo, oktober 2008

Lasse Fridstrøm
Instituttssjef

Arvid Strand
Avdelingsleder

Innhold

Sammendrag

Summary

1 Innledning	1
1.1 Analytiske rammer og avgrensning	2
1.2 Presisering av problemstillingen	4
1.3 Metode, datagrunnlag og avgrensinger som følger av dette.	5
1.4 Videre oppbygging av rapporten	6
2 Lokal rutegående busstransport	7
2.1 Dagens reguleringsregime.....	7
2.2 Markeds- og eierstrukturer.....	8
2.3 Virkninger for kostnads- og tilbudsutviklingen	10
2.4 Effekter for lønns- og arbeidsbetingelser	12
2.4.1 Lønns- og pensjonsutvikling	12
2.4.2 Jobbsikkerhet og -stabilitet.....	13
2.4.3 Intensivering av arbeidstid og kollektiv medvirkning.....	14
2.5 Oppsummering.....	16
3 Offentlig kjøp av persontransporttjenester med jernbane	18
3.1 Endringer i og trekk ved dagens reguleringsregime	18
3.2 Markeds- og eierstrukturer.....	19
3.3 Konkurransesituasjon, tilbuds- og kostnadsutvikling	20
3.4 Effekter for lønns- og arbeidsbetingelsene	20
3.5 Sammenfatning og sammenstilling med andre undersøkelser	22
4 Offentlige kjøp av regionale flytransporttjenester	25
4.1 Dagens reguleringsregime.....	25
4.2 Markeds- og eierstrukturer.....	26
4.3 Konkurransesituasjon og tilbudsutvikling	27
4.4 Endringer for de ansatte	28
4.5 Oppsummering.....	29
5 Oppsummering	30
6 "Anbud på norsk" – lærdommer fra offentlig kjøp av persontransporttjenester	32
6.1 Konkurransetsetting, effektivisering og mulige bivirkninger	32
6.1.1 Hypoteser om effekter av anbud i ulike teoritradisjoner.	32
6.1.2 Den empiriske gjennomgangen	34
6.2 Den institusjonelle oljen og offentlige reformer	36
6.3 Kort om noen politiske styringsutfordringer for kollektivtransporten	38
Referanser	40
Vedlegg 1 Administrasjonskostnader og effektivisering Case Rogaland, tall fra 2004/2005	44
Vedlegg 2: Avgang fra næring. Ansatte buss- og sporvognførere 1996 og 1998 og 2003 og 2005.	45
Vedlegg 3: Andel administrativt ansatte og sjåfører med under 2 års ansiennitet. Utvikling i selskap sentralt plassert på Østlandet. Prosent.	46
Vedlegg 4: Relativ lønnsutvikling for lokomotivførere og overkonduktører	47
Vedlegg 5 Relativ lønnsutvikling for flygere, kabinpersonale og flyteknikere.....	49

Sammendrag:

”Anbud på norsk”

Konkurransetutting og fristilling ved offentlig kjøp av persontransporttjenester: Effekter for tilbud, kostnader og arbeidstakere

Denne rapporten sammenfatter effekter av konkurransetutting og fristilling innen offentlig kjøp av rutegående busstransport, persontransport med jernbane og regional flytransport. Effektene diskuteres både i lys av de organisatoriske og finansielle endringene som har funnet sted de siste par tiårene, og i lys av hvordan lønns- og arbeidsbetingelser reguleres gjennom lovverket og avtaler mellom partene i arbeidslivet. Rapporten retter først og fremst oppmerksomheten mot effekter innen lokal rutegående busstransport, der det etter hvert foreligger et omfangsrikt datamateriale om effekter for tilbud, offentlige utgifter og for sjåførenes lønns- og arbeidsbetingelser. Eksempler fra de andre delsektorene er inkludert i diskusjonen der dette kaster ytterligere lys over forklaringene.

Rapporten konkluderer med at bruk av anbud innen lokal rutegående busstransport har ført til kostnadsbesparelser for offentlige myndigheter. Disse besparelsene er i hovedsak tatt ut i form av reduserte tilskudd til lokal kollektivtransport, uten at dette har gått på bekostning av rutetilbudet eller medført svekkede politiske styringsmuligheter. Rapporten gir heller ingen dokumentasjon på at anbud har vært forbundet med vesentlige omfordelingsvirkninger ved at sjåfører har fått svekkede lønns- og arbeidsbetingelser. Unntak fra denne hovedregelen er endringer i pensjonsordninger for ansatte i selskaper som tidligere var i kommunalt tariffområde og økt opplevd jobbusikkerhet ved anbudsoverdragelse.

Rapporten finner ikke støtte for påstanden om at anbud og fristilling i seg selv står i direkte motsetning til å viktige politiske målsetninger på dette feltet.

Anbud gir kostnadsbesparelser for det offentlige

Rapporten konkluderer med at innen lokal rutegående busstransport har bruk av anbud ført til kostnadsbesparelser. Disse har myndighetene tatt ut i reduserte tilskudd, men uten at en har svekket tilbudet. Dette har sammenheng med at en har fått til en velfungerende konkurranse, og at en i mange tilfeller har fått til en bedre, mer overordnet ruteplanlegging.

Rapporten kartlegger om slike kostnadsbesparelser innen lokal rutegående transport i realiteten har ført til økte kostnader for andre deler av det offentliges budsjetter i form av økte administrasjonskostnader eller ved økt sykefravær eller utstøting fra arbeidslivet. Svaret er i all hovedsak nei, men med noen modifikasjoner. Det offentlige har fått noe økte administrasjonskostnader, i all hovedsak som følge av overføring av ruteplanleggingsansvar fra operatør til

myndighetene. Disse kostnadene er imidlertid små i forhold til innsparingene. Det har skjedd vesentlig konsentrasjon på eiersiden, noe som kan representere et problem for konkurransesituasjonen i anbudsregimer på lengre sikt, men ikke minst er en utfordring i de fylkeskommuner som fortsatt benytter framforhandlede kontrakter.

Lønns- og arbeidsbetingelsene er i liten grad svekket

For de ansatte medfører anbud økt jobbusikkerhet. Hovedregelen er imidlertid at sjåførene får tilbud om jobb hos operatøren som har vunnet anbudet, og det er bare unntaksvis en ser eksempler på at de blir arbeidsledige eller uføretrygdet. Anbud medfører i mange sammenhenger endring av skift og ruter av effektiviseringshensyn, og dermed mindre pauser og slakk i arbeidstiden.

Det er ikke grunnlag for å konkludere med at disse endringene i lønns- og arbeidsbetingelser har medført økt sykefravær. Anbud fører imidlertid ofte til økt avgang fra yrket i forbindelse med selve anbudsoverdragelsen. Lønnsutviklingen til sjåfører var preget av at de hadde lavere lønnsvekst enn gjennomsnittlig industriarbeiderlønn fram til det ble åpnet for anbud i 1994, men det siste tiåret har de igjen fått en relativt bedret lønnsvekst. Det at anbud ikke har ført til ”sosial dumping” må sees i sammenheng med kombinasjonen av høy organisasjonsgrad, sentraliserte forhandlinger, harmonisering av nasjonale tarifforhandlinger, og yrkestransportlovens bestemmelser om at operatører er forpliktet til å gi lønns- og arbeidsbetingelser som minst svarer til en av de landsdekkende avtalene.

Heller ikke for det operative personellet innen jernbane og regional flytransport - konduktører, lokførere, kabinpersonale og flygere - finner vi dokumentasjon på at lønns- og arbeidsbetingelser er blitt svekket de siste 10-15 årene.

Dokumentasjonen er imidlertid her mer avgrenset - særlig innen flytransport, som er kjennetegnet av mange avtaler på virksomhetsnivå. Den yrkesgruppen vi har best data om – lokførere – har hatt en relativt sterk lønnsvekst fra 1996. Dette har både sammenheng med endrede pausebestemmelser som det er blitt gitt lønnskompensasjon for, men ikke minst med endringer i partsamarbeid og arbeidsmarkedet. I og med overføring til NAVO/Spekter har de fått en mer direkte forhandlings situasjon overfor arbeidsgiver, uten å måtte samordnes med andre yrkesgrupper innen LO. Samtidig innebærer økt konkurranse og flere nye operatører at arbeidsgiverne i større grad konkurrerer om arbeidskraften.

I sum er det altså ikke grunnlag for å si at det operative personellet har fått svekket sine lønns- og arbeidsbetingelser gjennom fristilling og konkurranseutsetting på de tre delsektorene vi har sett på. For noen typer operativt personell med strenge sertifiseringskrav og høy etterspørsel er det snarere tvert om. Denne konklusjonen avgrenser seg imidlertid til virkningene for operativt personell. Rapporten gir ikke grunnlag for å si noe om virkningene for andre yrkesgrupper – som renhold og vedlikehold – der oppgavene har blitt utskilt fra den opprinnelige virksomheten.

Endrede, ikke svekkede, vilkår for offentlig styring

Grovt oppsummert har bruk av anbud innen lokal rutegående busstransport ført til besparelser uten at dette har medført svekket politisk styring. Det har heller ikke ført til vesentlige omfordelingsvirkninger ved at sjåførere har fått lønns- og arbeidsbetingelser svekket. Dette har sammenheng med to forhold: For det første er det på denne sektoren tale om overgang fra nettokontrakter til bruttokontrakter med påfølgende økt ansvar for overordnet ruteplanlegging fra det offentlige. For det andre innebærer systemet en tett kobling mellom lovbestemmelser og sentraliserte forhandlinger. Slik sett kan ordningen betraktes som et eksempel på fortrinn ved ”den norske modellen” som gir effektivisering uten vesentlige omfordelingsvirkninger og negative samfunnsøkonomiske virkninger.

Sammenligningen mellom lokal rutebiltransport og kjøp av jernbanetjenester og regional flytransport er i første rekke komparativ langs noen dimensjoner – og preget av varierende grad av godt datagrunnlag. Vi finner imidlertid grunnlag for å si at heller ikke på disse områdene har konkurranseutsetting medført svekket tilbud for kundene. Tilbudet er i vesentlig grad politisk styrt og opprettholdt både innen persontransport med jernbane og regional flytransport.

Utviklingen når det gjelder kostnadsbesparelser er mer usikker. For regional flytransport skyldes dette at myndighetene, med et kjøpsregime kjennetegnet av nettoanbud med tre-årige kontrakter og klare spesifiseringer på produksjonen i form av størrelse på fly med videre, har hatt problemer med å etablere en velfungerende konkurranse. Det må også sees i sammenheng med utviklingen på det øvrige markedet, både gjennom oppkjøps- og eierkonstellasjoner og betingelsene for utviklingen av lavprismarkedet. Senere anbudsrunder med mindre ruteområder og lavere spesifiseringsgrad i kravene har gitt økt konkurranse på slike anbud.

Når det gjelder kostnadsbesparelser for offentlig kjøp av persontransporttjenester i jernbane, mangler vi dels godt datagrunnlag for slike vurderinger. Mer sentralt i denne sammenheng er at det er gode grunner til å relatere analysen av effekter innen offentlig kjøp av persontransport til en mer generell analyse av utviklingen innen jernbanesektoren, dvs. antatte økte transaksjonskostnader som følger av organisatorisk knoppskyting og antatte besparelser og tilbudsending også innen godstransportmarkedet. Vi har ikke funnet utredninger som på en systematisk måte undersøker slike spørsmål.

Sett bort fra denne reservasjonen når det gjelder jernbane, er det en hovedkonklusjon fra denne utredningen at anbud og fristilling ikke står i direkte motsetning til realisering av politiske målsetninger på feltet. Avveiningen mellom ulike politiske målsetninger som kostnadseffektiv produksjon, hvordan tilbudet skal utformes for ulike brukergrupper, og samfunnsøkonomiske hensyn, inkludert muligheten for koordinering mellom ulike transportformer og hensynet til å unngå utstøtingsmekanismer fra arbeidslivet, er mulig innenfor regimer preget av både framforhandlede kontrakter og anbud. Derimot vil valg av reguleringsregime, dvs både hvordan produksjonen av tjenester utføres og hvordan lønns- og arbeidsbetingelser reguleres gjennom lovverk og partavtaler, påvirke sannsynligheten for at noen mål realiseres lettere enn andre. Rapporten avsluttes med en kort gjennomgang av noen slike målkonflikter og mulige måter å løse dem på innen lokal rutegående transport.

Summary:

“Competition the Norwegian way”

The effects of public transport tendering on service levels, costs and working conditions

This report provides an overview and analyses of the effects of competitive tendering and increased operational independence on public companies in local public transport, rail and regional aviation. The main emphasis, since this is where we have the most valid data, is on local bus transport.

Theoretically, arguments for cost savings due to the introduction of competitive tendering are based on public choice theories, arguing that competitive tendering provides better incentives for public officials, or auction theory, which postulates that CT increases competitive pressures when properly designed. On the other hand, transaction costs economics implies that competitive tendering may lead to increased transactions cost dependent on such variables as the frequency of the transaction, uncertainty, and the perceived need to insure against opportunistic behavior. Hence such increased transaction costs may outweigh the cost savings made in the production of services. Theories anchored in political science, such as the hypothesis on “the fragmented state”, argue that increased operational independence for public companies and competitive tendering may lead to a state broken up in a over-complex decision making system with unclear divisions of responsibility between different governmental levels and incompatible governing principles. Also theories of industrial relations, focusing on the wider set of employer-employee relations, argue that competitive tendering may lead to deterioration in employment conditions; competitive tendering implies transfer payments from workers to managers or public authorities.

In this report we use the theory of industrial relations in another sense, to broaden the understanding of the regulatory regime in a given sector. One dimension of regulatory regime refer to how public services are produced, e.g by in-house production or procurement and whether the contracts are negotiated or tendered. The other dimension refers to the industrial relations, i.e. how employer-employee relations are regulated through laws and agreements. Our assumption is that changes on the first dimension, i.e. by introduction of organizational independence and tendering, not only alter the industrial relations but are constrained and shaped by them.

Empirically, this report shows that today half of Norwegian counties have made use of competitive tendering, in most cases also establishing a procurement body responsible for planning and marketing, and the use of gross cost contracts. The introduction of competitive tendering in local bus transport has led to a reduction in both costs and subsidies. It also shows that the introduction of competitive tendering in general has not reduced service levels, but we can observe higher priority of patronage in counties using competitive tendering.

In this sector, the increase in administrative costs are small, because we are mainly observing a transfer of administrative costs from the operators to authorities. Such an improvement of competencies among public authorities, are likely to lead to improved conditions for prioritizing between public transport and other modes as well as improved coordination between different policy areas such as public transport, spatial planning and parking policy. Hence, neither the hypothesis that competitive tendering lead to increased transaction costs that outweigh savings nor that it will lead to increased fragmentation has support in the case of local bus transport.

As to the effects for bus drivers, no negative effect of competitive tendering on wages can be observed. One effect is increased uncertainty about getting a job at the winning operator, but empirical research show that this in most cases is not a problem. Competitive tendering leads to increased work intensity. Evidence on the effects of these changes on work absenteeism is, however, scarce and inconclusive. In other words, the effects of competitive tendering on wages and working conditions are marginal, mainly because national regulation demands that at the minimum, national agreements are followed. Also the centralized tariff structure and a high membership rate in the trade unions work in the same direction.

The general conclusion then, is that the introduction of competitive tendering in local bus transport does not hamper any of the key goals for public transport. It has improved efficiency and reduced public costs, and has not had any significant side-effect in terms of redistribution between different groups. Our main explanation is that these effects are a result of the traditional Norwegian model of employment relations.

Also, when analyzing operative personnel in other sectors, such as engine drivers, conductors, pilots, stewards/stewardesses on planes, we find little evidence that their working conditions have been weakened due to increased operational independence or competitive tendering. On the contrary, for engine drivers, we can observe a relative improvement in wages in the last decade, due to a change of tariff agreement and not least that more and more operators compete for a scarce number of drivers.

When it comes to effects of competitive tendering in regional aviation, where they make use of net cost contracts and a high degree of specification of services, we find that there has been larger problems establishing a well functioning competition. Hence, the evidence on reduced costs for public authorities are inconclusive, whereas it is clear that the services in general have been at the least at the same level as before competitive tendering was introduced.

Also in the rail sector, the level of services for customers has been maintained after increased operational independence for NSB and at the Gjøvikbanen, where tendering was introduced. As for the development of costs, evidence is inconclusive. In this area, however, the report concludes that a thorough analysis of this sector should include the general changes in relation between freight and passenger transport, as well as the relation between infrastructure and operations. Such an analysis should include changes in transaction costs in the general system as well as changed performance in terms of services and costs in the rail freight market.

1 Innledning

Den politiske debatten om konkurranseutsetting innen kollektivtransport er ofte polarisert. På den ene siden blir det hevdet at konkurranseutsetting rammer arbeidstakerne negativt og gir høye administrasjonskostnader. Den andre siden argumenterer med at det gir klare effektiviseringsgevinster i produksjonen og bedre tilbud til lavere pris. Tilsvarende finner vi i den faglige debatten at ulike teoretiske posisjoner fører til ulike hypoteser. Teorier om public choice og økonomisk auksjonsteori postulerer eksplisitt effektiviseringsgevinster som følge av (riktig) konkurranseutsetting av offentlige tjenester. Andre, så vidt ulike teorier som teorier om transaksjonskostnader, teorier om gjentatte spill, teorier om industrielle relasjoner og teorier om den fragmenterte stat, postulerer på ulike vis at konkurranseutsetting og fristilling kan medføre økninger i andre kostnader som mer enn oppveier de positive virkningene på produksjonseffektivitet.

Når også den faglige debatten tidvis kan virke polarisert, har det sammenheng med at noen av disse teoriene bygger på ulike konkurrerende forutsetninger som ikke er testbare, men også at mange undersøkelser bare fokuserer på noen effekter. Det er for eksempel tilfelle for mye av forskningen på effekten av konkurranseutsetting i transportsektoren, at denne i første rekke har sett på virkninger for kostnader, pris og tilbud (for eksempel Bekken mfl 2006, Longva mfl 2005, Askim m fl 2007, Arnesen og Hagen 2008), mens andre fagmiljøer i første rekke har sett på virkninger for lønns- og arbeidsbetingelser (se for eksempel Gunnes 2003), selv om det også her foreligger arbeid som har forsøkt å innarbeide noen sider ved effekten på tilbudet (Bogen og Nyen 1998, Trygstad mfl. 2006)

Vi skal komme tilbake til den mer faglige debatten i et avsluttende kapittel. Denne rapporten er bygd opp slik at den først gir en oversikt over virkninger av konkurranseutsetting og fristilling for den allment interesserte leser, mens de samfunnsfaglige implikasjonene drøftes til slutt. Vi antar det gjør den lettere tilgjengelig. Det er også slik at forskere og praktikere som kan være uenige om antatte effekter av konkurranseutsetting på et gitt område, vil være enige om hvilke effekter det er viktig å få kunnskap om. Og det er disse vi har inkludert i denne rapportens hovedspørsmål:

- Hvilke effekter har fristilling og konkurranseutsetting innen offentlig kjøp av persontransport hatt for kostnads- og tilbudsutvikling, ansattes lønns- og arbeidsbetingelser, administrasjonskostnader og markedsstrukturer?

Rapporten tar utgangspunkt i tidligere studier ved TØI som viser at konkurranseutsetting av kollektivtransporten er forbundet med kostnadsbesparelser for myndighetene både nasjonalt og internasjonalt (Bekken mfl. 2006, Longva mfl. 2005). I lys av disse funnene diskuterer vi her andre forhold og virkninger som det ikke er tatt hensyn til i de tidligere analysene. Rapporten baserer seg dels på tidligere delrapporter i prosjektet, og dels presenterer den ny innsamlet empiri.

1.1 Analytiske rammer og avgrensning

Vi ser på effektene av konkurranseutsetting og fristilling på tre delsektorer innen samferdsel: Lokal rutegående busstransport, persontransport med jernbane og regional flytransport. Hovedoppmerksomheten rettes mot det området vi har best datamateriale på, lokal rutegående busstransport, mens persontransport med jernbane og regional flytransport fungerer som sammenligningsgrunnlag på noen sentrale dimensjoner. Formålet med en slik sammenligning av effekter innen disse tre delsektorene er at vi skal få økt kunnskap om betingelsene for realisering av de overordnede målsettinger en gjerne har med konkurranseutsetting og/eller fristilling - reduserte kostnader som enten kan taes ut i bedret tilbud eller reduserte offentlige utgifter - og betingelsene for at slike endringer i reguleringsregimer ikke skal ha unødige negative konsekvenser for arbeidstakerne.

Begrepet *reguleringsregime* omfatter to dimensjoner:

1. Organiseringen og finansieringen av offentlig tjenesteproduksjon: Er denne i egenregi eller gjenstand for offentlig kjøp? Dersom det siste, hvordan det offentlige kjøpet av persontransporttjenester foregår, det som gjerne blir omtalt som kjøps- og kontraktsformer (Longva m.fl. 2005)
2. Regulering av lønns- og arbeidsbetingelsene, det som gjerne blir omtalt som industrielle relasjoner (Pendleton 1999). Dette omhandler lovreguleringer (som arbeidsmiljølovgivning) og tariffavtaler og andre avtaler mellom partene i arbeidslivet, herunder slike forhold som organisasjonsgrad og grad av harmonisering og sentralisering av tariffavtaler (se også Osland og Leiren 2006)

Konkurranseutsetting og fristilling omhandler endringer i den første dimensjonen, organisering av tjenesteproduksjonen. Slike endringer kan få virkninger i den andre dimensjonen (regulering av lønns- og arbeidsbetingelser) i form av endret tariffområde og lignende. Like sentralt i vår undersøkelse er imidlertid antagelsen om at effektene av konkurranseutsetting og fristilling vil påvirkes av de industrielle relasjonene.

Med konkurranseutsetting sikter en normalt til en situasjon der det offentlige lar andre rettssubjekter konkurrere om å utføre en oppgave som det offentlige tradisjonelt har utført selv (Johnsen, Sletnes og Vabo, 2004). I lokal kollektivtransport og regional luftfart i Norge innebærer det imidlertid ofte innføring av konkurranse på et område der en operatør, med status som eget rettssubjekt, har hatt enerett (Longva m fl. 2005, Bekken m fl. 2006).

Med fristilling sikter vi til en prosess der den organisatoriske tilknytningen et organ har til de politiske myndigheter endres fra at de har status som forvaltningsorganer til status som egne rettssubjekt, eventuelt videre fra statsforetak videre til aksjeselskap (NOU 1989:5, Statskonsult 1997:8). I vår undersøkelse har dette vært situasjonen for NSB. Fristillingen av foretaket har vært kombinert med organisatorisk oppdeling av det tidligere integrerte organet som ble splittet i en driftsdel (som NSB), en forvaltningsdel (Jernbaneverket) og et tilsynsorgan (Jernbanetilsynet) (se 3.1) . Tilsvarende har det skjedd en slik fristillingsprosess av kommunale trafikkelskap i flere av de store byområdene, som i Oslo, der en også har splittet opp buss-, sporveis og t-banedriften i egne datterselskaper, mens en har anbudsutsatt bussdriften.

I tillegg til formell tilknytningsform og skille mellom offentlig og privat eierskap, er skillet mellom kommersielt eller ikke-kommersielt formål sentralt. Både offentlig og privat eide organisasjoner kan ha et kommersielt formål (*for profit*) og ikke-kommersielt formål (*non-profit, not for profit*)(Sørensen og Dalen 2001).

For alle organisasjonene i de sektorene vi ser på, gjelder det altså at fristillingen har medført at vi i beskrivelsen av offentlig kjøp *i dag*¹ kan skille mellom to hovedtyper av *kjøpsformer*:

- Anbud, der det offentlige tildeler produksjonsretten ved konkurranse mellom tilbydere
- Direkte kjøp gjennom forhandlinger, der en ikke tar i bruk konkurranse som virkemiddel

Videre skiller en mellom to hovedtyper av *kontraktsformer*: (i) *Nettokontrakter* der operatøren beholder alle passasjerinntektene (og dermed også har en viss inntektsrisiko), og (ii) *bruttokontrakter*, der operatøren overlater alle inntektene fra billettsalget til myndighetene. Skillet mellom disse kontraktsformene er ikke entydig. Særlig graden av insentiver utover inntektsfordelingen antas å være viktig for graden av markedsorientering, og gjør at vi i praksis ofte kan snakke om glidende overganger mellom de to kontraktstypene.² I vår sammenheng er imidlertid skillet mellom brutto- og nettokontrakter det sentrale fordi det oftest impliserer en bestemt ansvarsdeling mellom myndigheter og operatør.

Tradisjonelt har de tre sektorene vi undersøker enten hatt framforhandlede nettokontrakter eller produksjon i egenregi. Fra 1994 er denne situasjonen endret. I lokal rutegående busstransport, der fylkeskommunene har ansvaret for offentlig kjøp, er i dag to hovedkombinasjoner dominerende; bruttoanbud eller framforhandlede nettokontrakter. Innen jernbane er hovedmønsteret en framforhandlet nettoavtale med NSB, men det har blitt gjennomført et anbud på Gjøvikbanen. Innen regional luftfart er regelen anbud med nettokontrakter.

De *arbeidstakergrupper* vi særlig ser på arbeidssituasjonen til i denne undersøkelsen, er operativt personell: Sjåførere, lokførere og konduktører, og flygere og kabinansatte. Denne avgrensningen innebærer at vi ikke gir en uttømmende beskrivelse av effekter av konkurranseutsetting eller fristilling for alle arbeidstakergrupper innen sektorene. Variasjonen er imidlertid så vidt stor når det gjelder reguleringsregime og trekk ved yrkesgruppene at det antas å gi en innsikt i noen av de vesentlige problemstillingene en står overfor ved regulering av lønns- og arbeidsbetingelser. En viktig forskjell er at to av yrkesgruppene, lokførere og flygere, har trekk som ligner på det en gjerne omtaler som profesjoner: Klare sertifiseringskrav som gir yrkesgruppen monopol på stillingene, og som kombinert med høy organisasjonsgrad og sterke fagforeninger gir dem en sterk forhandlingsposisjon i forhold til arbeidsgiverne.

¹ Selve begrepet om at tjenesteproduksjonen skal forstås som offentlig *kjøp*, representerer slik gjennomslag av nye, mer markedsorienterte styringsprinsipper, der produksjon i egenregi representerer unntaket som må begrunnes.

² Se Longva m fl 2005 for en ytterligere begrepsmessig klargjøring og Bekken mfl. 2006 for en gjennomgang av kontraktsformer i bruk i Norge i dag.

Reguleringen av lønns- og arbeidsbetingelser gjennom arbeidsmiljølovgivning og andre legale reguleringer er på mange områder ensartet gjennom nasjonale bestemmelser. Det er imidlertid variasjon med bakgrunn i sikkerhetsbestemmelser. Videre har Yrkestransportloven bestemmelser som omhandler ansattes rettigheter ved anbudsoverdragelse. Reguleringen gjennom tariffsystemet varierer langs mange dimensjoner. En viktig dimensjon er graden av koordinering gjennom sentrale avtaler, en annen er antallet organisasjoner: Innen lokal rutegående busstransport er sjåførene i dag organisert i to store organisasjoner med to landsdekkende bransjeavtaler. Tilsvarende er lokførere og konduktører organisert i hver sin landsdekkende organisasjon, mens regional luftfart og luftfarten for øvrig er preget av mange organisasjoner med lokale avtaler.

1.2 Presisering av problemstillingen

Den overordnede problemstillingen i rapporten er altså hvordan konkurranseutsetting og fristilling har påvirket kostnads- og tilbudsutviklingen og de ansattes ansettelsesforhold. Vi ser i første rekke på perioden fra 1994. Etter lovendringen som ble implementert dette året, har det skjedd en økende grad av bruk av anbud i lokal rutegående busstransport og tilsvarende innføring av konkurranse på regionale flyruter. Utviklingen innen jernbane er, som vi skal komme tilbake til nedenfor, ikke umiddelbart sammenlignbar, men vi forholder oss her til samme tidsperiode.

Mer konkret ønsker vi å besvare hvordan endringer i reguleringsregimene har påvirket:

- *Ansettelsesforholdene* til de ansatte, dvs lønnsforhold, sosiale betingelser som pensjoner, bedriftsmessige reguleringer av arbeidstid (som skift, pauser osv), de ansattes kvalifikasjoner, deres medvirkning og innflytelse på egen arbeidssituasjon og stillingsvern/jobbsikkerhet
- *Kostnads- og tilbudsutviklingen*, dvs endrede kostnader for myndighetene ved kjøp av rutegående transport og virkninger for rutetilbudet
- *Administrasjonskostnader*, dvs de administrative kostnadene knyttet til å håndtere kjøpet av kollektivtransport under de ulike reguleringsregimene
- *Markedsstrukturen*, dvs slike forhold som eierskapsstrukturer, mulige monopoltendenser og lignende.

1.3 Metode, datagrunnlag og avgrensinger

Dette er en synteserapport, og data som tidligere er beskrevet og analysert fra vår eller andres side blir presentert med referanse til gjeldende publikasjon fortløpende i teksten. Nye data som ikke er blitt presentert i andre sammenhenger ligger enten ved som vedlegg, eller det vises til arbeidsdokumenter som i utgangspunktet ikke er offentliggjort, men som kan utleveres på forespørsel.

Data om tilskuddsutvikling, produktivitet og kostnadsvekst for lokal kollektivtransport baserer seg på TØIs Fylkesdatabase³, de øvrige dataene er hentet inn fra offentlig statistikk, SD og operatører. De viktigste indikatorene på tilbudsutvikling som er benyttet her er takster og vognkilometer. Også markedsstrukturen baserer seg i all hovedsak på offentlig tilgjengelig statistikk og andre forskeres tidligere publikasjoner.

Når det gjelder lønns- og arbeidsbetingelser, er lønnsstatistikken i hovedsak fra SSB. Innenfor jernbanen er det supplert med data stilt til disposisjon fra Norsk Lokomotivmannsforbund, mens NSB har stilt til disposisjon statistikk over lønnsutvikling for overkonduktørene fra 2002. Generelt er det klare forskjeller mellom sektorene når det gjelder hvor godt datamateriale som foreligger og overleveres forskere om lønns- og arbeidsforhold. Vi har best datagrunnlag fra lokal rutebiltransport, ikke minst fordi vi her har gjennomført mange undersøkelser tidligere. Denne systematiske variasjonen i datagrunnlag preger også rapporten. Det har ikke vært mulig å få ut informasjon fra selskaper og fagforbund om lønnsutvikling og andre kvantifiserbare forhold innen luftfart. Vi har gjennomført intervjuer blant mange aktører innen feltet, fagforeninger og arbeidsgivere. Dette har gitt oss utfyllende, kvalitativ informasjon som gir oss et noe bedre grunnlag for tolkninger. I noen tilfeller har dette kvalitative materialet vært det eneste datagrunnlaget.

Manglende datagrunnlag for sammenlignbarhet mellom sektorene er klarest et problem når det gjelder administrasjonskostnader. De enkleste og mest sammenlignbare dataene finner vi blant de vi har samlet inn for lokal rutebiltransport (som økningen i den offentlige administrasjon ved innføring av bruttoanbud (se 3.2). Innen regional luftfart, og i særlig grad innen jernbane, står vi imidlertid overfor omfattende organisatoriske endringsprosesser som statens direkte offentlige kjøp av tjenester fra operatør rett nok kan isoleres fra, slik vi gjør her, men dette gir et begrenset bilde av endringer i administrasjonskostnader i sektoren som helhet (som endrede transaksjonskostnader mellom infrastrukturholder og operatører). Tilsvarende måtte en uttømmende analyse av sektoren også inkludere godstransporten.

Oppsummert tilsier datagrunnlaget at denne rapporten kan gi en bred og systematisk gjennomgang av effekter av bruk av konkurranse i lokal rutebiltransport fra 1994 og fram til i dag. På dette området oppfatter vi datagrunnlaget som godt, ikke minst sammenlignet med mange andre undersøkelser som ikke inkluderer effekter både for kunder, ansatte og myndigheter. Utviklingen i tidligere Oslo Sporveier har vi dårligere datagrunnlag på, særlig hva gjelder

³ Denne databasen er nærmere beskrevet i en tidligere publikasjon fra prosjektet, Longva, Osland og Skollerud (2007).

administrasjonskostnader. Det samme gjelder i enda større grad for jernbane og regional flytransport, men dataene fra disse sektorene gir interessant sammenligningsgrunnlag med lokal rutegående transport i en rekke dimensjoner, ikke minst hva gjelder lønns- og arbeidsbetingelser til operativt personell.

Det er en rekke metodiske problemer knyttet til å avklare hvilke utviklingstrekk som skyldes en ”anbudseffekt” og hva som skyldes andre forhold. Slike tolkingsproblemer diskuteres underveis. Sammenligning av funnene våre med andre undersøkelser som tar for seg samme spørsmål (gjerne omtalt som ekstern validering), gjøres fortløpende i teksten.

1.4 Videre oppbygging av rapporten

Kapittel 2-4 er i første rekke deskriptive. De gir en beskrivelse av utviklingen i reguleringsregimene og data om endringer i markedsstruktur, tilbuds- og kostnadsutvikling på de tre delsektorene. Det første kapitlet tar for seg lokal rutebiltransport, det neste persontransport med jernbane, og det siste regional flytransport. I kapitlene søker vi også å oppsummere hvilke endringer vi mener det er grunnlag for å si følger av endret reguleringsregime – og hvilke som ikke gjør det. Framstillingsmessig er det gitt større plass til effekter for de ansattes lønns- og arbeidsbetingelser enn andre effekter. Dette har bakgrunn i at det særlig er her vi nå presenterer nytt materiale, og er ikke uttrykk for en sterkere vektlegging av slike effekter enn de øvrige.

I det femte kapitlet skal vi sammenfatte funnene vi har gjort og oppsummere likheter og forskjeller mellom de ulike delsektorene. I det sjette og avsluttende kapitlet søker vi å knytte disse funnene til mer generelle problemstillinger som har vært reist i debatten om konkurranseutsetting, både faglig og i den mer allmenne politiske debatten.

2 Lokal rutegående busstransport

I dette kapitlet tar vi i all hovedsak opp effekter av konkurranseutsetting for lokal rutegående busstransport, selv om vi på noen områder også berører sporvei og t-banedrift. Til sammen var det offentlige kjøpet av lokale busstjenester i Norge på om lag 3.4 mrd kroner i 2006, mens det var om lag 9800 buss- og sporvognsførere (Osland og Leiren 2007 a). Det siste tallet omfatter også sjåfører som kjører i det rent kommersielle markedet, som ekspressbuss og turbilførere.

2.1 Dagens reguleringsregime

Det er fylkeskommunen som har ansvaret for kjøp av lokal rutebiltransport, i Oslo også bane- og trikk. Fram til 1994 kan en grovt skille mellom to hovedformer for kjøp: Produksjon i egenregi fant særlig sted i de større byene. I landet for øvrig dominerte den andre hovedtypen, framforhandlede nettokontrakter med ti års varighet.⁴ Mange selskaper var offentlig eid, for eksempel som interkommunale selskap, noen var semi-private med delt eierskap, mens enkelte andre selskap var helt privateid, for eksempel Schøyen Bilcentraler. Etter at ikke bare distriktene, men også forstedsselskapene, ble innlemmet i takstregulativet på midten av 70-tallet, var det en sterk vekst i subsidiene. Overføringen av takstansvar til fylkeskommunene og det nye inntektssystemet var blant annet tenkt å redusere dette problemet – det som retorisk ble kalt ”subsidiebaronene” (Longva og Osland, 2007).

Det samme var muligheten for innføring av anbud, og fra 1994 ble det anledning til å ta i bruk anbud ved lokal kjøp av kollektivtransport. Etter den tid har det blitt tatt i bruk anbud i over halvparten av landets fylker, noe som i 2005 dekket 26 prosent av all ruteproduksjon og 40 prosent av passasjerene (Bekken mfl. 2006). I tillegg har de største byene endret tilknytningsformen til de tidligere kommunalt drevne og eide selskapene. Grovt sagt har en to typer kjøps- og kontraktsregimer i Norge i dag: Det mer tradisjonelle regimet med framforhandlede nettokontrakter basert på opptil tiårige løyver (men med betydelig kortere kontrakter og faste årlige reforhandlinger), og en nyere type basert på anbudsutsatte bruttokontrakter, gjerne med en varighet på minst fem år, i noen tilfeller også opp mot ti år inkludert forlengelse. I ett av fylkene, Telemark, brukes en variant av nettoanbudet. Over halvparten av norske fylkeskommuner har nå tatt i bruk anbud, og disse har med få unntak også etablert et eget kjøpsorgan for å ivareta ruteplanlegging, markedsutvikling og offentlig kjøp.

Etter innføringen av det nye inntektssystemet i 1986, der overføringene til samferdselsformål inngår i de generelle rammeoverføringene, er det

⁴ Unntaket var Akershus, der SL fram til sammenslåingen med Oslo og etableringen av Ruter 1. januar 2008, har hatt et eget innkjøpselskap med inntektsansvar og bruttokontrakter.

fylkeskommunene selv som bestemmer nivået på kjøp av kollektivtransporttjenester. Ved innføring av mulighetene til å ta i bruk anbud endret staten mellom 1995 og 1999 grunnlaget for overføringene til samferdselsformål, med begrunnelsen at fylkene nå kunne ta i bruk anbud i en eller annen form. Det ble forutsatt at anbud ville redusere kostnadene. Siden disse overføringene var en del av rammetilskuddet, kunne fylkene i prinsippet velge å opprettholde tilskuddsnivået, men heller nedprioritere andre formål (som andre samferdselsoppgaver, helse og skole). De fleste valgte å redusere tilskuddene, slik at det ble gjennomført tilskuddskutt til lokal kollektivtransport i perioden 1993 til 1997, før tilskuddene igjen økte fra 1998 (Carlquist og Johansen 1999, Bekken mfl. 2006). Anbud ble i liten grad benyttet som virkemiddel i norske fylker i denne perioden, slik at besparelsene først og fremst skyldtes trusselen om at anbud kunne bli iverksatt, og bruken av effektiviseringsavtaler (Johansen 1999).

I dag er det i all hovedsak to overenskomster som regulerer dette tariffområdet, 1) overenskomsten mellom NHO ved Transportbedriftenes Landsforening og de to sjåførorganisasjonene Norsk Transportarbeiderforbund (LO) og Yrkestrafikkforbundet (YS), og 2) overenskomsten mellom Spekter/Nettbuss og Yrkestrafikkforbundet og LO-stat. Den sistnevnte har sin bakgrunn i at en rekke sjåfører tidligere var en del av NSB og kjørte busser som fungerte som matebusser til jernbanen. Tidligere var også mange sjåfører i de kommunale selskapene i byområdene i kommunalt tariffområde, organisert i Fagforbundet (den gang Kommuneforbundet) og med KS som motpart. I Oslo var Oslo kommune motpart, fordi kommunen ikke er med i KS. De to gjenstående avtalene er i økende grad blitt harmonisert, slik at de fleste områder nå har identiske formuleringer (Osland og Leiren 2006).

Ser en på lovverket, er det en bestemmelse som går utover den ordinære arbeidsmiljølovgivningen. I forbindelse med innføring av anbud er det etablert en bestemmelse som gir fylkeskommunene anledning til å sikre at operativt personell i selskap som får innskrenket rutevirksomheten sin som følge av overgang til ny løyvehaver etter anbud, skal ha fortrinnsrett dersom overdragende selskap har behov for nyansettelser. Mer avgjørende for lønnsutviklingen (se 2.4) er bestemmelsen om at det selskapet som skal delta i anbudskonkurranse, må forplikte seg til å følge lønns- og arbeidsvilkår for operativt personell som minst svarer til en av de landsomfattende avtalene (Osland og Leiren 2006). Ved anbudsutsettingen i Nordland i 2006 tok fylkeskommunen i bruk regelverk om virksomhetsoverdragelse selv om det ikke forelå overdragelse av materiell. Dette regelverket innebærer at ansatte i overdragende selskap i utgangspunktet får med seg alle rettigheter og plikter, herunder ansettelsesforholdet, over i overtakende selskap.

2.2 Markeds- og eierstrukturer

Sammenlignet med de øvrige delsektorene vi behandler i denne rapporten, jernbane og luftfart, er etableringshindringene relativt lave. Bussmarkedet har blitt et internasjonalt marked, langt på vei også for materiell og materiellkrav. Stordriftsfordelene er også oppfattet å være uttømt ved relativt liten ruteproduksjon i et selskap; Jørgensen mfl. (1995) har beregnet at enhetskostnadene vil falle ved økt ruteproduksjon opp til 500 000 vognkilometer. Bekken mfl. (2006) beregnet en svak tendens til stordriftfordeler for alle selskaper i det en prosent økt

ruteproduksjon øker totale driftskostnader med bare 0,9 prosent. I en gjennomgang av norske studier på området, konkluderer Mathisen og Solvoll (2008) med en U-formet sammenheng mellom bedriftsstørrelse og effektivitet. De finner også at det er få eller ingen stordriftsfordeler innen norsk busstransport når et selskap først har nådd opp i en viss minimumsstørrelse.

Mathisen og Solvoll (2008) har vist at det etter 1994 har skjedd en vesentlig konsolidering i form av sammenslåing og oppkjøp av busselskapene. Eierstrukturen er blitt endret slik at det er mer krysseierskap, og utenlandske selskaper har markert seg som viktige aktører på eiersiden. I 1991 var det 173 selskaper som mottok tilskudd for lokal kollektivtransport. I 2005 var tallet redusert til 95. Selskaper med majoritetseiere som også har eierinteresser i andre busselskaper utførte 78 % av all ruteproduksjon i Norge. Blant de 95 selskapene som opererer i Norge har fem utenlandske eiere og 44 har private, norske eiere. Blant de offentlig eide busselskapene er 19 eid av lokale myndigheter og 17 av sentrale myndigheter (det vil si Nettbuss).

I 2005 stod de seks største konsernene for 65 % av ruteproduksjonen (Mathisen og Solvoll 2005). Her finner vi både selskaper som er helt privat eid, som Veolia AS (tidligere Connex), og selskaper som er helt eller delvis offentlig eide, som Nettbuss og Fjord 1. Flere av de lokalt eide selskapene opererer både med basis i framforhandlede nettokontrakter i ”eget” hjemfylke, og som tilbydere og operatører i fylker der de kjører med bruttoanbudskontrakter. Og de største aktørene er i økende grad aktive på det nordiske markedet, dels med oppkjøp og deltakelse i anbud utenfor Norges landegrensler (som Nettbuss-konsernet), og dels med internasjonale og nordiske oppkjøp av store norske aktører (som svenske Concordias eierskap i Schøyen Bilcentraler). I tillegg til dette er flere selskaper også involvert i andre markeder innen kollektivtransport, eller de er deler av konsern som inngår i andre markeder. For eksempel er både Tide og Fjord 1 involvert i rutebåt- og ferjemarkedet, og Nettbuss er en del av NSB-konsernet.

I hvilken grad skal disse endringene i markedsstrukturer forstås som resultat av økt bruk av anbud, slik for eksempel Mathisen og Solvoll (2008) ser ut til å anta? Vi tror ikke empirien (tidsrekkefølge anbud – konsentrasjon) gir entydig grunnlag for en slik konklusjon. Vi antar at endringene i større grad er et resultat av fristilling av tidligere offentlige eide selskaper, som nå inngår i større eierkonstellasjoner av offentlige og/eller private eiere. Konsekvensen av denne utviklingen er imidlertid en mer omfattende endring, der også offentlig eide operatørselskaper nå har fått en klarere kommersiell (*for profit*) orientering. Begrunnelsen for en slik endring har blant annet vært at kommersiell orientering skulle medføre økt kundeorientering. En annen sannsynlig effekt er imidlertid at det offentlige har fått en mer kommersiell motpart i kontraktsforhandlinger – ikke bare i anbudsregimer, men også i framforhandlede regimer.

2.3 Virkninger for kostnads- og tilbudsutviklingen

Det synes å være enighet om at anbud har ført til økt produksjonseffektivitet. I en gjennomgang av effektene av bruk av anbud i lokal rutebiltransport har Bekken mfl. (2006) beregnet at den isolerte effekten av anbud på driftskostnader er en reduksjon på 10 % i gjennomsnitt, noe som først og fremst har blitt tatt ut i reduserte offentlige utgifter/tilskudd. Dette har funnet sted på tross av stabil og til dels økende tjenesteproduksjon i samme periode. Mathisen og Solvoll (2008) påpeker samtidig at prisen på produksjonsfaktorer har økte betydelig raskere enn konsumprisindeksen i årene fra 1991 til 2004, noe som styrker tolkningen av at fallende enhetskostnader skyldes innføringen av anbud alene.

Når fylkene deles inn i konkurranseintensive, middels konkurranseintensive og lite konkurranseintensive fylker, det vil si hvor stor del av rutene eller ruteområdene som er satt ut på anbud, så viser Bekken mfl. at lite skiller de forskjellige kategoriene fylker når det gjelder utviklingsbanen for tilskuddsnivå. De mest anbudsintensive fylkene ligger lavest hele perioden (også før anbud ble mulig), mens fylkene uten anbud har høyere tilskuddsandeler enn de øvrige etter 2000. Indeksert utvikling i ruteproduksjon i de tre kategoriene fylker viser imidlertid at de middels konkurranseintensive fylkene har hatt svakest utvikling etter 1998, mens fylkene med minst og mest anbudsutsetting har en forholdsvis stabil og i noen grad positiv utvikling. Data på takstutvikling er usikre, men i følge Mathisen og Solvoll (2004) er takstforskjellene mellom fylkene stor og tiltakende. Videre finner de at takstøkningen har vært størst på de korteste strekningene med flest passasjerer, men verken denne studien eller utviklingen i indekserte snittakster viser noen systematisk sammenheng mellom anbud og utviklingen av takstnivået. Det siste er heller ikke overraskende ettersom takstene i hovedsak bestemmes av myndighetene både ved anbud og framforhandlet kjøp, både ved netto- og bruttokontrakter.

Bekken mfl. (2006) viser videre at anbudskontraktene gjennomgående har økt i varighet over tid. Mens de tidligere gjerne lå på tre år med klausuler om forlenging, er standard i dag fem år eller mer, gjerne med forlenging. Forfatterne finner også at antall tilbydere pr anbud de siste årene har vært fra 3 til 5. I følge oversikten over krysseierskap i Mathisen og Solvoll (2008) kan disse tilbyderne i noen tilfeller ha samme eiere, om enn i ulike konstellasjoner. De understreker at slike strukturelle endringer på lengre sikt kan medføre lokale monopoler som kan svekke konkurranseelementet og dermed både kvalitet og kostnadseffektivitet. Det er en klar tendens til at avstanden mellom tilbudene reduseres, noe Bekken mfl. (2006) tar som uttrykk for velfungerende konkurranse og læring blant operatørene. Det kan også tolkes som uttrykk for strategisk budgivning basert på informasjon via krysseierskap, uten at vi har sett denne hypotesen fremmet av forskere. Dette må sees i sammenheng med at dataene om at besparelser faktisk har gitt reduserte kostnader for det offentlige over tid indikerer støtte for tolkningen om en velfungerende konkurranse.

Den samlede kostnads- og dermed tilskuddsutviklingen har en klar U-form, med reduksjon i begynnelsen av 1990-årene og økning i den senere tid. Dette samsvarer med internasjonale funn om effekter av anbudsutsetting (se Longva mfl. 2005). I Norge finner vi imidlertid den samme U-formen også for de middels og lite konkurranseintensive fylkene, forskjellen er som nevnt at de mest anbudsintensive fylkene ligger lavest (Bekken mfl. 2006). Dette indikerer at det er andre, mer

generelle forhold som påvirker kostnadsveksten både for anbudsfylkene og de andre. Dette resonnementet finner dessuten støtte i Mathisen og Solvolls (2008) påpekninger om at produksjonsfaktorer har økte betydelig mer i pris enn hva konsumprisindeksen tilsier.

Det synes med andre ord å være grunnlag for å si at anbud i lokal rutebiltransport har medført kostnadsreduksjoner, at disse har blitt tatt ut i reduserte tilskudd, og at en ikke ser en negativ utvikling av tilbudet i form av takstøkning. I en senere undersøkelse har Longva, Osland og Skollerud (2007) vist at det er en sammenheng mellom anbud og tilbudsvridning fra ruter med svakt til sterkt trafikkgrunnlag. Hva årsaken kan være er usikkert. En mulig forklaring er at det politiske flertallet i fylkeskommuner som tar i bruk anbud, også i større grad prioriterer områder med mulighet for trafikkvekst. En annen mulig forklaring er at betingelsene for prioriteringer endrer seg. Nyetablerte administrasjonsselskap som måles ut fra inntekts- og trafikkmål alene vil ha insentiver for å vri ruteproduksjonen i en slik retning. Tilsvarende vil lokale selskap i nettokontraktsonråder gjerne ha insentiver til å maksimere antallet vognkilometer. Dette skyldes at nettokontrakter i hovedsak benyttes utenfor de mest befolkningstette områdene i Norge, hvor tilskudd betales ut fra produksjonsmengde og utgjør hoveddelen av selskapenes inntekter.

Longva, Osland og Skollerud (2007) så også på administrasjonskostnader ved innføring av anbud. Siden innføring av anbud i Norge oftest innebærer overgang fra nettokontrakter til bruttokontrakter, og dermed overføring av inntektsansvar og risiko, innebærer det også gjerne overføring av markeds- og ruteplanleggingsansvar fra operatør til kjøpsorgan. Undersøkelsen viser at det er en betydelig forskjell i det offentliges administrasjonskostnader i et framforhandlet nettoregime (to til fem ansatte i fylkeskommunen) og i et administrasjonsorgan som forvalter bruttoanbud (20 personer eller flere), en variasjon som også gjelder når en kontrollerer for vogn- og passasjerkilometer. En stor del av denne økningen i offentlige administrasjonskostnader er overføring av kostnader fra operatør til myndigheter, og finner sitt motsvar i et redusert antall administrativt ansatte i operatørselskapene (Longva og Osland 2008). Dette representerer i så måte ingen kostnadsendring i samfunnsøkonomisk forstand. Noe økte administrasjonskostnader knyttet til dobbeltadministrasjon mellom flere offentlige virksomheter og lignende, kan likevel registreres. De samlede administrasjonskostnadene må derfor vurderes i forhold til både besparelser ved anbud, og eventuelle virkninger av bedre utforming av ruter og tilbud. Dersom vi legger til grunn 10 prosent reduserte enhetskostnader i gjennomsnitt i norske fylkeskommuner som følge av anbud (se Bekken mfl. 2006), er den registrerte økningen i administrasjonskostnader til sammenligning marginal og utgjør kun 1-2 prosentpoeng av de totale besparelsene (se vedlegg 1).

Generelt finner vi altså ingen negative konsekvenser av anbud på tilbudet. I noen tilfeller de siste årene, har vi imidlertid sett at det har vært problemer ved oppstart etter anbudsoverdragelse i form av ustabilitet i tilbudet, blant annet på grunn av mangel på sjåførere. Denne type problem er det grunn til å anta er større i perioder med stramt arbeidsmarked enn i perioder med lettere tilgang på alternativ arbeidskraft.

Oppsummert finner vi at anbudsutsetting har redusert offentlige utgifter til kjøp av lokale busstjenester, besparelser som kan bli benyttet til bedret tilbud eller reduserte kostnader. Besparelsene har sammenheng med bedret produksjonseffektivitet og

reduerte enhetskostnader som følge av anbud, men må også sees i sammenheng med ansvars- og kompetanseoverføringen fra operatør til myndighet ved bruttoanbud og en opprydning av rutestrukturen som ofte følger med anbudsutsettelsen. Samtidig ser vi klare utviklingstrekk i form av fusjoner og krysseierskap i markedet, men har så langt ikke grunnlag for å si at det har svekket effektene av anbud. Vi vet imidlertid mindre om hvilke effekter disse endringene i eierstrukturer har i fylker med framforhandlede kontrakter. Situasjonen i dag er langt på vei at vi har en konsentrasjon i næringen som delvis er en effekt av et reguleringsregime preget av anbud. Selskapene fungerer imidlertid ikke bare i et marked innenfor et slik reguleringsregime, men også i reguleringsregimer preget av framforhandlede kontrakter. Utviklingstrekk mot større profesjonelle og mer profitt-orienterte operatører også innenfor forhandlede regimer stiller nye utfordringer til fylkeskommunene og deres evner som kontraktspartner.

2.4 Effekter for lønns- og arbeidsbetingelser

2.4.1 Lønns- og pensjonsutvikling

Lønnsutviklingen for rutebilsjåfører viser en relativ svekking fra midten av 1980-årene til midten av 1990-årene, sammenlignet med gjennomsnittet for mannlige industriarbeidere (se tabell 1). Etter det har det skjedd en stabilisering av relativ lønnsutvikling fram til 2000-tallet, hvor vi igjen har sett en relativ forbedring i forhold til gjennomsnittlig industriarbeiderlønn. I forbindelse med inngåelsen av to identiske tariffavtaler i 2006, ble partene enige om et lønnsloft på 13,50 kroner i timen ved inngåelse av alle nye anbudskontrakter. Denne endringen er ikke fanget opp i tabellen under.

Tabell 1: Relativ lønnsutvikling for rutebilsjåfører (inkludert tillegg), andel av gjennomsnittlig industriarbeiderlønn

	1985	1994	1997	2002	2006
Relativ lønnsutvikling bussjåfører	105,5	82,6	82,8	86,3	86,9
Andel anbudskontrakter *	0%	0%	1%	17%	28%

Kilde: SSB (se Leiren m fl 2008), Bekken et al (2006)

Tabellen viser også at den relative svekkelsen av lønnsutviklingen startet forut for bruk av anbud, men i en periode da det var fokus på kostnadsreduksjoner gjennom bruk av såkalte effektiviseringsavtaler og trussel om anbud. Dette var også en periode med stor og økende arbeidsledighet i norsk målestokk, med stor tilgang på ufaglært arbeidskraft og sentralisert moderasjon i lønnsforhandlingene (”solidaritetsalternativet”). Vi har ikke selvstendige tall for lønnsutviklingen i anbudsområder. Det er imidlertid ikke noe som skulle indikere systematiske forskjeller, siden dette i så stor grad har vært sentralt regulert gjennom gjeldende lov- og avtaleverk. Tabellen indikerer tvert i mot at rutebilførere har opplevd en

relativ forbedring av lønnsnivået siden inngåelsen av anbud, noe som trolig har sammenheng med andre forhold enn valg av kjøpsregime.

Parallelt med åpningen for anbud har det som nevnt vært en omstrukturering av tidligere kommunale selskap i større byområder, og etter hvert også gjenstand for oppkjøpsprosesser (for eksempel i Bergen, Trondheim og Drammen). Selskapene innen kommunal sektor hadde på flere områder bedre lønns- og arbeidsbetingelser enn rutebilsjåfører i distriktene. I den grad bruk av anbud også har sammenfalt med bytte av tariffområde fra kommunal til privat sektor har disse sjåførene fått forverrede lønns- og pensjonsvilkår. Dette gjelder ikke minst pensjoner, hvor anbud har vært forbundet med en overgang fra ytelsesbaserte til innskuddsbaserte ordninger og bortfall av barne- og etterlattepensjon. Det er grunn til å tro at dette har større betydning ved første- enn andregangs anbud, selv om fristillingsprosesser har medført endrete lønns- og pensjonsvilkår også i områder som fortsatt baserer seg på framforhandlede kontrakter (se Leiren mfl 2008 for en nærmere gjennomgang av overenskomster og ulike pensjonsvilkår i bransjen).

Alt i alt er det ikke grunnlag for å si at det har funnet sted sosial dumping i forbindelse med bruk av anbud i norsk rutebiltransport, i betydningen avvik fra tariffavtaler som regulerende institusjon. Lovfestingen av bruk av nasjonal tariffavtale i forskrift om anbud i Yrkestransportloven har snarere fungert som en allmenngjøring av en nasjonal tariffavtalestandard. I de tilfellene hvor lokale avtaler har hatt bedre betingelser enn de nasjonale, har det funnet sted en svekkelse i retning av de nasjonale tariffavtalene. Anbud har i så måte ført til mindre geografiske forskjeller i lønns- og arbeidsvilkår over tid. Samtidig har partene, gjennom opprettelsen av bransjeavtalen i 2006, vist at minstepandarden som defineres i de nasjonale tariffavtalene kan heves også innenfor et anbudsregime.

2.4.2 Jobbsikkerhet og -stabilitet

De mest omtalte og tydelige effekten av anbud er at det påvirker førernes opplevde jobbsikkerhet. Forestående anbud øker jobbsikkerheten, fordi den enkelte sjåfør ikke vet om en får arbeid dersom det selskapet de er ansatt i taper anbudet. Usikkerhet om jobbsituasjon påvirker den enkelte førers trivsel og sannsynlighet for jobbrelatert fravær (Longva mfl. 2007). Imidlertid viser det seg at de fleste får tilbud om ny jobb. I en studie av Gunnes (2003) som fulgte en anbudsprosess på Nedre Romerike, fikk alle sjåførene tilbud om ny jobb hos vinnende selskap på overdragelsestidspunktet. Det samme fremkommer i en følgestudie av fem anbudsprosesser i Vestfold og Oslo mellom 2005 og 2006, hvor alle sjåførene fikk tilbud om ny jobb i fire av de fem tilfellene (Longva, Erke og Leiren 2008). Dette må sees i sammenheng med at anbud så langt har vært forbundet med stabile og til dels økende nivå på ruteproduksjonen (Bekken mfl. 2006). Unntaket refererer seg til en anbudsrunde i Oslo, hvor vinnende selskap hadde utvidet sjåførkapasiteten i forkant av anbudsrunder som følge av ekstraordinær ruteproduksjon som avlastning for t-banen. Dette resulterte i at 73% av de opprinnelige sjåførene fikk jobb i selskapet. 2% ble arbeidsledige, 2% ble uføretrygdet, 13% fikk jobb i andre busselskap i Oslo, mens 9% byttet yrke helt og holdent. 8 prosent av sjåførene havnet altså i situasjoner som kan sies å bære med seg samfunnsmessige kostnader (Longva, Erke og Leiren 2008).

Selv om det store bildet viser at alle får tilbud om ny jobb ved anbudsoverdragelse, er det likevel ikke sikkert at de velger å takke ja. Hos Gunnes (2003) framkommer det at kun 24 av 64 sjåførere valgte å takke ja til jobb hos ny arbeidsgiver. 16 sjåførere fikk jobb andre steder i Nettbuss-konsernet, mens 12 sjåførere byttet yrke helt og holdent. Dette stemmer godt overens med tallene presentert i Longva, Erke og Leiren (2008). Begge disse to studiene viser at rundt regnet 15% av sjåførerkorpset velger overgang til andre yrker ved anbudsoverdragelse. Det er imidlertid ikke gitt at denne yrkesavgangen *ikke* ville funnet sted dersom rutene fremdeles var framforhandlet. Analyser av strømningstall fra SSBs Arbeidskraftundersøkelse i perioden fra 1996 til 2007 viser tvert imot at det var større frafall fra bussføreryrket i begynnelsen av perioden enn i slutten (se vedlegg 2). Selv om anbud fører med seg større sjåførfluktasjoner *mellom* selskapene, er det altså lite som tyder på at det gir økt overgang mellom yrker.

Mens anbud i liten grad kan sies å ha gått ut over bussførernes jobbmuligheter over tid, er trolig historien noe annerledes for andre grupper ansatte innen bussnæringen, som ikke undersøkes her. Både verkstedsansatte, teknisk personell og rengjøringspersonal har opplevd at disse funksjonene har blitt overtatt av andre selskap og innleide virksomheter (vedlikehold ivaretas stadig oftere av merkeverkstedene til bussprodusentene osv). Vi vet også at antall administrativt ansatte i forhold til antall sjåførere har blitt redusert jevnlig over tid, både der de baserte seg på forhandlede bruttokontrakter og ikke minst under tidligere nettoregimer (se vedlegg 3). Dette har funnet sted på samme tid som flere administrative funksjoner har blitt sentralisert i selskapene, der konsernnivået ivaretar funksjoner som tidligere var spredd ut på flere lokale og mindre enheter. Reduserte administrasjonskostnader i selskapene er blant forholdene som er med på å forklare besparelsene man finner ved overgang fra forhandlede nettokontrakter til anbudsutsatte bruttokontrakter.

2.4.3 Intensivering av arbeidstid og kollektiv medvirkning

At ansatte finner seg andre jobber og yrker kan ikke betraktes som en omstillingskostnad i samfunnsmessig forstand. Ofte regnes det tvert i mot som positivt at mobiliteten på arbeidsmarkedet øker (Møen, Salvanes, Vaage 2006). Likevel kan det medføre utfordringer for den enkelte bedrift og bransje i form av rekrutteringsproblemer og/eller arbeidsmiljøutfordringer. Jobb- og yrkesbytter vil også kunne ha negative virkninger for den enkelte, både for de som bytter selskap i forbindelse med anbud og de som bytter yrke helt og holdent. Et forhold vil være de som eventuelt må bytte fra kommunal til privat tariffavtale i bussbransjen, eller fra en lokal avtale til en annen. Et annet vil være økt arbeidspress, endrede arbeidsoppgaver og generell turbulens forbundet med selskapsbyttet. I det sistnevnte tilfellet kan vi tenke oss at stress ved omstillingen kan føre til sykdom, økt bruk av sykemelding og eventuelt lengre sykeperioder.

Når det gjelder regulering av arbeidstiden, synes det å være bred enighet om at innføring av anbud har vært assosiert med strammere rutetider og mer effektive skiftordninger, og dermed mindre slakk i arbeidsdagen. Tidligere undersøkelser har vist at kravet om å holde rutetider er blant de mest belastende stresselementene for bussførere i dag (Longva, Osland og Hagen 2007). I den grad anbud har medført ytterligere intensivering av rute- og skiftplan utover effektiviseringen som skjedde i

forkant av anbudskontraktene, er det grunn til å anta at anbud har hatt en negativ innvirkning for de ansatte på dette området. I en treårig studie av tre sammenlignbare busselskapers arbeidsmiljø viser da også Longva, Osland og Hagen (2007) at bussjåfører som gikk fra forhandlede til anbudskontrakter, opplevde større økning i opplevd stressfølelse enn sjåfører som var på forhandlede kontrakter gjennom hele perioden. Dette er også i tråd med førernes egne opplevelser av anbudsprosessene (Erke og Hagen 2006). Intensivering av arbeidsdagen er på mange måter en konsekvens av at det store flertallet av anbud i Norge har blitt gjennomført med selskapenes produksjonskostnader som det avgjørende konkurranseelementet, samtidig som mulighetene for å konkurrere på lokale lønns- og arbeidsvilkår har vært minimale (Bekken mfl. 2006, Osland og Leiren 2006).

Det er imidlertid vanskelig å påvise direkte sammenhenger mellom arbeidsintensivering, anbud og sykefravær. En rekke studier har påvist negative sammenhenger mellom omstillinger generelt og sykefravær (se Ose mfl. 2006), men ingen av dem har sett spesifikt på effektene av endret offentlig kjøpsregime. Gunnes (2003) påpeker at anbud vil gi en økning i sykefraværet på kort sikt, gjennom å virke demotiverende på sjåførene i det tapende selskap i perioden frem til anbudsoverdragelsen finner sted. På samme måte kan en imidlertid tenke seg at anbud vil virke motiverende i situasjoner der det er konkurranse om jobb hos det vinnende selskapet. Anbudets korttidseffekter på sykefraværet vil i så fall kunne avhenge av sannsynligheten for å få ny jobb i vinnende selskap.

Selv om det er vanskelig å finne pålitelige tall over tid, tyder studier på at høyt langtidsfravær har vært gjeldende i bussføreryrket også før anbudets tid. Casestudier hos Longva, Osland og Hagen (2007) indikerer dessuten få langtidsvirkninger av anbud på sykefraværet. Deres følgestudie av et selskap som gikk fra forhandlede kontrakter til anbud i løpet av tre år, påviser lavere sykefravær i slutten av perioden enn i begynnelsen. Dette kom rett nok som resultat av systematisk arbeid for å redusere fraværet i løpet av perioden i selskapet. I den samme rapporten vises det dessuten at høyt fraværsnivå både gjør seg gjeldende i selskaper under forhandlede og anbudsutsatte kontrakter, og at selskapene kan utforme effektive tiltak uansett hvilket kjøpsregime de opererer under. Forfatterne argumenterer derfor for at bedriftsvis forskjeller i sykefraværsarbeidet er vel så viktig som kjøpsregimet de opererer innenfor.

Det er likevel riktig å si at anbud vil endre rammevilkårene for selskapenes arbeid med arbeidsmiljøet, noe som vil være særlig utfordrende å få til ved overgangsperiode og skifte av operatør. Siden anbud oftest medfører at ruteplanleggingsansvaret flyttes ut av bedriften og over på offentlig myndighet, og effektivisering og omorganisering av selskapene ofte har medført at en har flyttet skiftplanlegging over på høyere nivå i organisasjonen, vil muligheten for kollektiv medvirkning i mange tilfeller være redusert. Opplevelsen av redusert medvirkning og innflytelse på egen arbeidssituasjon kan også komme som resultat av fusjoner mellom eksisterende organisasjoner (se for eksempel beskrivelsen i Longva, Osland og Hagen (2007) av fusjonen til Nettbuss Drammen i 2000). Slike eksempler på underorganisering og manglende formidlingsledd mellom ledelse og ansatte kan imidlertid reduseres, for eksempel gjennom innføring av team, uavhengig av kjøpsform, noe den samme rapporten viser. Opplevelse av redusert medvirkning og innflytelse er dermed ikke en nødvendig, men likevel neppe en sjelden effekt av

anbud. En utfordring i forbindelse med anbud er at de ansattes kollektive medvirkning på denne måten kan bli rammet av et dobbelt press: Dels ved at bruttoanbudet løfter ruteplanlegging og sentrale rammevilkår utenfor selskapenes og dermed partenes handlingsrom, og dels ved at anbuds- og skiftberegninger gjøres på sentralt hold i konsernledelsen, utenfor de lokale sjåførenes rekkevidde og etablerte samarbeidsmønstre.

Oppsummert ble lønns- og arbeidsbetingelsene for bussjåfører på mange områder svekket fra tidlig 1990-tall. Det gjelder både relativ lønnsutvikling, svekkede pensjonsrettigheter for de som gikk over fra kommunal sektor, og intensivering av arbeidstiden. Det er imidlertid bare noen av disse endrede ansettelsesforholdene som direkte kan knyttes til innføring av anbud, viktigst er økt opplevd jobbusikkerhet, redusert kollektiv medvirkning og intensivering av arbeidstid, og allment svekkete sosiale betingelser for de som ble overført fra kommunal sektor. Det siste er i første rekke resultat av en fristillingsprosess. I siste del av perioden, mens anbud øker i omfang, ser vi at partene har etablert mer ensartede bransjeavtaler. En har også dels fått til og har dels forpliktende vedtak om et lønnsløft.

I fire av fem undersøkte anbudsprosesser har alle sjåfører fått tilbud om ny jobb i selskapet som vant anbudet, på grunn av kombinasjonen stabilt eller økende rutetilbud og stramt arbeidsmarked. I anbudsrunder der det ikke var tilfelle, ble åtte prosent uføretrygdet eller arbeidsledige. Anbudsoverdragelse er assosiert med at mange sjåfører bytter yrke, i de to situasjonene det var tilfelle anslagsvis 15 prosent.

2.5 Oppsummering

Anbud har medført kostnadsbesparelser for myndighetene og effektivisering av produksjonen, dels på grunn av mer effektiv utnyttelse av vognpark, mer effektivt ruteoppsett, intensivering av arbeidsdagen for sjåførene og reduksjon i antall administrativt ansatte. Det siste oppveies delvis av en tilsvarende høyere administrasjon hos offentlige innkjøpsmyndigheter, men utgjør en liten andel av de totale innsparingene ved anbud så langt.

Det har skjedd en konsentrasjon på eiersiden i lokal rutebusstransport, en konsentrasjon som delvis har sammenheng med anbud, men også med endrede tilknytningsformer for offentlig eide operatørselskap. Antallet tilbydere og reduserte kostnader indikerer at konkurransen fungerer innen anbudsregimene, mens det har vært mindre oppmerksomhet om hva dette innebærer for ”forhandlingsfylkene”.

Lønns- og arbeidsbetingelsene for bussjåfører er på mange områder svekket fra tidlig 1990-tall. Det gjelder både relativ lønnsutvikling, svekkede pensjonsrettigheter for de som gikk over fra kommunal sektor, og intensivering av arbeidstiden. Det er imidlertid bare noen av disse endringene som direkte kan knyttes til innføring av anbud, viktigst er økt opplevd jobbusikkerhet, redusert kollektiv medvirkning og intensivering av arbeidstid. Den psykologiske jobbusikkerheten har i de fleste tilfeller ikke sitt motstykke i virkeligheten, i det de fleste får tilbud om ny jobb. Men vi kan observere anbudsoverdragelse som medfører arbeidsledighet/uføretrygd for noen sjåfører i noen anbudsrunder. De siste

årene, parallelt med økende bruk av anbud, ser vi at partene har etablert mer ensartede bransjeavtaler og en relativ lønnsvekst sammenlignet med gjennomsnittlig industriarbeiderlønn. Vi antar imidlertid at lønnsveksten skyldes andre forhold enn innføring av anbud. Oppsummert har anbud få klare negative konsekvenser i samfunnsøkonomisk forstand i form av overføring av kostnader til andre deler av det norske velferdssystemet.

3 Offentlig kjøp av persontransporttjenester med jernbane

Jernbanesektoren har gjennomgått til dels omfattende endringer de siste femten årene. Et stikkord er klarere skille mellom infrastruktur og drift, og mellom byggherre og entreprenørfunksjonene på infrastrukturensiden, foreløpig slutført gjennom etableringen av Baneservice som AS i 2005. Et annet stikkord er et klarere skille mellom person- og godstransport ved etablering av et kommersielt godstransportmarked med fri tilgang for andre operatører enn NSBs datterselskap. Vi avgrensner oss imidlertid her til å se på noen sider av offentlig kjøp av persontransporttjenester med jernbane, som omfatter et årlig offentlig kjøp på om lag 1.6 mrd kroner og over 2800 ansatte i NSBs persontogsvirksomhet (Osland og Leiren, 2007a).⁵

3.1 Endringer i og trekk ved dagens reguleringsregime

Noen hovedtrekk har ligget fast i hele perioden fra 1996 og fram til i dag: Det er Samferdselsdepartementet (Sd) som har hatt og fortsatt har ansvaret for offentlig kjøp av persontransport med jernbane, og SD har også hele tiden vært eier av og generalforsamling for NSB. For øvrig har perioden vært preget av omfattende endringsprosesser i form av oppdeling og fristilling av offentlige virksomheter. I 1996 ble Jernbaneverket skilt ut fra NSB og gjort til et statlig forvaltningsorgan for infrastruktur. Trafikkdelen av NSB ble omgjort til et særlovselskap, NSB BA, og fortsatte som trafikkoperatør. Godstrafikkdelen av NSB ble skilt ut under navnet NSB Gods AS. I 2002 ble NSB Gods eget aksjeselskap under navnet Cargo-Net AS, og eies i dag 55 % av NSB og 45 % av Green Cargo AB. Samme år ble NSB BA omgjort til aksjeselskap.

Det offentlige kjøpet av persontransporttjenester har hele tiden skjedd gjennom bruk av nettoavtaler. Kjøpet foregår gjennom to forhandlingsprosesser mellom staten og NSB, fireårige trafikkavtaler og årlige kjøpsavtaler. Avtaleverket regulerer kravene til NSB i forhold til trafikktytelser, som definerer ruteproduksjon, standard på materiell og handlingsrommet for takstreguleringer. Det er videre tre overenskomster om togtilbudet mellom Norge og Sverige: Persontrafikken mellom Trondheim og Östersund, mellom Oslo og Stockholm/Karlstad og mellom Narvik og svenske destinasjoner (Ofofbanen). Det har vært én anbudsutsettelse innen persontransport på jernbanen: Gjøvikbanen i 2005. Det ble tatt i bruk en ti-årig nettoavtale (se 3.3 og 3.4).

Ser en på regulering av ansettelsesforholdene, innebar den mest vesentlige endringen at de ansatte fra 2002, da særlovsselskapet ble dannet, mistet rettigheten som var knyttet til tjenestemannsloven. For de ansatte var de største konsekvensene

⁵ Når ikke annet er beskrevet, er empirien i dette kapitlet hentet fra Fearnley og Holden Hoff 2008.

av dette at oppsigelsesgarantiene ikke lenger gjaldt (Gullowsen 2004:466). Som aksjeselskap ble NSB underlagt arbeidsmiljøloven. Skiftet innebar også at de endret tariffområde, fra statlig sektor til NAVO/Spekter.

De gruppene av ansatte vi har valgt å fokusere på, er det operative personalet, som er organisert i hhv Norsk Lokomotivmannsførerforbund, som organiserer 100%, og Norsk Jernbaneforbund, som også har en høy organisasjonsgrad.

3.2 Markeds- og eierstrukturer

Den generelle utviklingslinjen og tunge trenden som preger markedsutviklingen og de politiske strategiene innen persontransport med jernbane, har vært at en har hatt en statlig eid monopolbedrift innen et persontogmarked med økt konkurranse fra andre transportformer, som personbilen og flyet og til dels ekspressbuss. Selv om både gods- og persontrafikken hadde økt siden 1960, målt i person- og tonnkilometer, tapte de markedsandeler, og det er i første rekke i nærtrafikken rundt de store byene passasjertrafikken har vært konkurransedyktig. Sammen med andre faktorer, som teknologiske endringer, har dette medført omfattende nedbemanning i NSB over mange tiår (se 3.4).

Persontrafikken på jernbane i Norge domineres fortsatt av transportkonsernet NSB AS. NSB er et statlig heleid aksjeselskap. NSB Konsern har en rekke datterselskaper. NSB Persontog er datterselskapet som driver hoveddelen av persontransport på jernbane i Norge. NSB transporterer om lag 49 mill passasjerer hvert år, total jernbanetransport er på om lag 55 mill passasjerer årlig. NSB eier og driver også Norges største busselskap, Nettbuss, og hovedaktøren innen godstransport på jernbane, CargoNet. NSB har også kjøpt togselskap i Sverige (Svenska Tågkompaniet AB). NSB har gjennom hele perioden, også forut for etableringen av BA og senere AS, vært preget av at en har forsøkt ulike strategier, både for å styrke markedsposisjonen (som merkevarestrategier) og ulike ledelsesstrategier overfor de ansatte (se Gullowsen og Ryggvik 2004).

Øvrige persontogselskaper i den innenlandske og grenseoverskridende trafikken opererer innenfor avgrensede geografiske områder. Disse selskapene er Flytoget, NSB Anbud AS, Flåm utvikling AS, Ofotbanen og Statens Järnvägar.

Det har ofte vært framhevet at jernbanen er et naturlig monopol. Muligheten til å betjene flere markeder med pendeltogløsninger i et tett integrert nett, fleksibilitet i materiellparken og arbeidsstokken samt koordinering av overheadfunksjoner (som for eksempel planlegging og kommunikasjon) kan støtte argumentene om stordriftsfordeler. Likevel har vi siden midten av 90-tallet sett en omfattende oppsplitting av de integrerte jernbaneselskapene (som inkluderte både drift og infrastruktur, person- og godstransport, og til dels også forvaltningsoppgaver) i de fleste vestlige land – som i Norge. Dette har delvis hatt sin bakgrunn i den nasjonale politikken i ulike land og ønsket om økt transparens og effektivitet, men viktige sider av reguleringsregimet (som oppsplitting av infrastruktur og drift) og konkurranse innen godstransporten med jernbane, er i dag en direkte følge av EUs bestemmelser på området. Når det gjelder muligheten for å etablere konkurranse innen dette regimet, er det klare etableringsbarrierer i form av høye materiellkostnader. I forbindelse med konkurranseutsetting av Gjøvikbanen ble disse søkt redusert ved at oppdragsgiver sikret at vognmateriell ville bli stilt til

disposisjon for en gitt pris, og en søkte å sikre tilgang til arbeidskraft gjennom samarbeid med arbeidstakerne og bestemmelser om deres rettigheter (se 2.4).

3.3 Konkurransesituasjon, tilbuds- og kostnadsutvikling

Målt i passasjerkilometer har perioden fra 1996 vært preget av stabilitet, om enn med en viss reduksjon rundt 2001/2002, før vi ser en vekst igjen i 2004. Omfanget av statlig kjøp var stabilt fram til 2001 og har senere hatt en jevn vekst, mens billettinntektene viser omvendt utvikling. Gjennomsnittlig billettpris er også redusert i perioden, det samme gjelder billettpris pr personkilometer. Vi har ikke gode data på driftskostnader. Antallet betjente stasjoner er redusert, antallet kilometer banestrekninger har økt. Både punktlighet og kundetilfredshet har også økt i perioden. I sum har altså tilbudet blitt bedret, og det er ikke støtte for at fristillingen har hatt omfordelingsvirkninger mellom passasjergrupper. Det er imidlertid heller ikke godtgjort at disse positive endringene i tilbudet skulle føres tilbake til økende grad av fristilling av NSB.

Det har som nevnt vært gjennomført én anbudsutsettelse; av Gjøvikbanen. Den ble gjennomført med nettokontrakt, og bestemmelser som sikret de ansattes rettigheter (se 2.4). Det var fire tilbydere i konkurransen: Connex, DSB, NSB AS og NSB Anbud. Det foreligger ikke noen evaluering som sammenfatter eller beregner effekten av denne anbudsutsettelsen. Det ser imidlertid ut til å være bred enighet blant involverte aktører at det endelige resultatet ble et bedret tilbud i form av vognmateriell og avganger, til lavere pris enn i den tidligere kontrakten. Det er ulike vurderinger knyttet til om disse innsparingene i realiteten har medført merkostnader i det øvrige NSB Persontogs virksomhet, på grunn av relativ økning av faste kostnader i resterende virksomhet når NSB Anbud ble skilt ut. Dette begrunnes med at NSB Anbud ikke bestiller tjenester fra NSB som tidligere ble benyttet på Gjøvikbanen. I og med at Gjøvikbanen kun utgjorde fem prosent av NSBs virksomhet før anbudsoverdragelsen, har NSB fortsatt de samme tjenestene (Osland og Leiren 2007a).

3.4 Effekter for lønns- og arbeidsbetingelsene

Hovedtemaet vårt i denne delen er endrede lønns- og arbeidsbetingelser for det operative personellet etter fristillingen av NSB i 1996. Her bør en imidlertid innledningsvis understreke noen sentrale forhold. For det første har det vært en langvarig trend med reduksjon i antall ansatte i NSB hele perioden fra 1953 og fram til 1996, fra en topp på ca 30.000 til ned rundt 12.000 i den samlede integrerte virksomheten før oppdelingen i 1996 (Gullowsen og Ryggvik 2004:479).

For det andre har det skjedd omfattende endringer for annet personale enn det operative, ofte gjennom at ulike funksjoner innen NSB er skilt ut i egne virksomheter. Dette gjaldt bla renhold i bygninger, der ISS tidlig på 90-tallet overtok oppgavene og de ansatte. Dette førte til svekking av pensjonsbetingelser og noen sider ved lønnsbetingelser (overtid, ubekvemsstillegg). Også togrenhold ble utskilt i selskapet Trafikkservice AS, men her uten umiddelbar virkning for lønns-

og arbeidsforholdene. Heller ikke etableringen av Mantena, selskapet for teknisk vedlikehold i 2002, førte til svekkede lønns- og arbeidsbetingelser for de ansatte.

I hele perioden fra 1991 til 2002 hadde NSB et personalsenter som skulle bidra til å hjelpe de overtallige til å finne nytt arbeid, og som fra begynnelsen av disponerte betydelig midler til omskolering (Gullowsen og Ryggvik 2004:479). I denne perioden skjedde nedbemanningen i samsvar med bestemmelser i tjenestemannsloven. Fra 2002 har nedbemanningen i første rekke skjedd innen salg, i alt 272 årsverk fram mot 2007. Data vi har fått fra NSB, viser at over halvparten av disse fikk sluttpakker eller ventelønn, nesten 1/3 ble pensjonerte, mens bare 6 personer ble oppsagt. Vi har ikke data om hvorvidt disse senere fikk andre jobber eller forlot arbeidslivet. Poenget er imidlertid at det er lite som tyder på at økt fristilling har medført at måten en foretar nedbemanning på har skiftet karakter. Også etter at de ansatte har mistet de oppsigelsesgarantier som er knyttet til tjenestemannsloven i 2002, synes selve oppsigelsesprosessen like fullt i stor grad å ha vært preget av fleksibilitet med hensyn til de ansattes situasjon. Det nye er at ventelønnsordningen er faset ut.

Vender vi oppmerksomheten mot de yrkesgruppene som er hovedtemaet her, det operative personellet, er situasjonen at verken lokomotivførere eller konduktører har blitt utsatt for oppsigelser som følge av nedbemanning.

For lokførere som yrkesgruppe er perioden fra 1996 preget av relativt sterk lønnsvekst sammenlignet med gjennomsnittlig industriarbeiderlønn (se vedlegg 4). Lønnsveksten i første del av lønnsvekstperioden, fra 1996, hang primært sammen med at endring i arbeidstid på stasjon ble kompensert med lønnsvekst. Den videre lønnsveksten fra slutten av 1990-årene har særlig sammenheng med to forhold. Skifte av tariffområde fra hovedtariffavtalen i staten til NAVO/Spekter gjør at Lokførerforbundet i større grad framstår som selvstendig avtalepart. NSB som arbeidsgiver framstår i økende grad som opptatt av lønnspolitikk som rekrutteringspolitikk. Dette har også sammenheng med at flere bedrifter nå konkurrerer om denne gruppen arbeidstakere. Som lønnsstatistikken viser, er lønnsnivået for lokførere relativt høyere i de konkurrerende virksomhetene til NSB (vedlegg 4). Oppsummert er lokførernes lønns- og arbeidsbetingelser styrket etter fristillingen av NSB og økt konkurranse i godsmarkedet. Denne positive endringen i lønnsbetingelsene må trolig sees som en effekt av økt konkurranse mellom ulike selskap i jernbanesektoren, som igjen har medført økt konkurranse om lokførere.

Det er lite støtte for at økende grad av fristilling av NSB har svekket denne yrkesgruppens lønns- og arbeidsbetingelser, det virker snarere som om perioden fram til 1996 i større grad var preget av en ledelsesstrategi som la arbeidsbetingelsene under press. Skillet mellom gods- og persontransport har imidlertid medført at det er mindre fleksibilitet i utforming av arbeidstiden, når en ikke lenger kan kombinere kjøring med person- og godstog.

Vi har ikke pålitelige data over lønnsutviklingen til konduktørgruppen generelt. De data vi har for overkonduktører må også tolkes med varsomhet, men de indikerer at lønnsveksten fra midten av 90-tallet har vært omtrent den samme som vi finner i gjennomsnittet for industrien (se figur i Vedlegg 4). Vi har dermed ikke data som tilsier at økt fristilling og konkurranse har medført svekkede lønns- og arbeidsbetingelser for denne gruppen. Sykefraværet for denne yrkesgruppen ligger relativt høyt. Vi har ikke data for utvikling av sykefravær over tid, slik at en kunne

sett dette i sammenheng med omorganiseringsprosesser. Det at sykefraværet er spesielt høyt i Oslo-området og til dels andre byområder, indikerer imidlertid at andre forhold er avgjørende.

Heller ikke anbudsutsetting av Gjøvikbanen har medført at ansattes lønns- og arbeidsbetingelser har blitt svekket (Osland og Leiren, 2007a). Dette har særlig sammenheng med to forhold: For det første valgte Samferdselsdepartementet som oppdragsgiver at de ansattes skulle sikres rettigheter som ville følge av reglene om virksomhetsoverdragelse uavhengig av om omstendighetene juridisk lå til rette for virksomhetsoverdragelse eller ei. For det andre søkte fagforeningene tidlig å få til avtaler med tilbyderne – såkalte betingelsessett – om hvilke lønns- og arbeidsforhold som skulle ligge til grunn. Dette betingelsessettet hadde en høyere spesifiseringsgrad enn reglene om virksomhetsoverdragelse isolert sett. At to av de tre tilbyderne aksepterte dette, kan sees i sammenheng med fagforeningenes sterke posisjon. Selskapene trengte lokførere og konduktører og ønsket å ha personalet med seg.

Vinner av anbudet, NSB Anbud, ga de ansatte de samme rettighetene som de hadde i NSB Persontog. Dette gjaldt også pensjonsordningen. Disse rettighetene skulle gjelde for hele kontraktperioden på ti år og ikke reforhandles ved nye hovedforhandlinger. I praksis førte anbudet dermed ikke til en svekkelse av de ansattes arbeidsbetingelser. Om dette ville vært tilfelle dersom en annen operatør hadde vunnet anbudet, eller om vedkommende ville ha valgt å reforhandle pensjonsordninger eller andre sider ved lønns- og arbeidsforholdene, er usikkert. Det er grunn til å understreke at de lønns- og arbeidsbetingelsene som er videreført i dette anbudet, overskrider de betingelsene som er sikret gjennom reglene om virksomhetsoverdragelse. Informasjon fra fagorganisasjonene viser at selv om de i prinsippet er mot anbud, er de godt fornøyde med selve prosessen og utfallet av den når det gjelder lønns- og arbeidsbetingelser. I 2005, da NSB Anbud ble skilt ut av NSB AS, omfattet dette fem prosent av NSBs virksomhet, og 35-40 ansatte (lokførere og konduktører) hadde rett på virksomhetsoverdragelse. Kun én lokfører valgte å bli i NSB Persontog. I ettertid har NSB Anbud ansatt flere og har i dag 80 ansatte. Det er fem i administrasjonen, 39 lokførere og 36 konduktører.

Administrasjonskostnadene ved denne anbudsprosessen er ikke kartlagt, men kan antas å ha vært høye. Det ble lagt mye ressurser i å trekke veksler på internasjonale erfaringer for å få til like konkurransebetingelser. Opprinnelig var dette anbudet planlagt som den første av flere strekninger, slik at administrasjonskostnadene ville blitt lavere i senere runder.

3.5 Sammenfatning og sammenstilling med andre undersøkelser

Oppsplittingen og fristillingen av NSB må sees i sammenheng med en internasjonal trend som i økende grad er drevet fram også av EU. Det er ikke mulig innenfor dette prosjektet å foreta en helhetlig vurdering av effektene av disse endringene. En slik analyse måtte sett på kostnadsutvikling og koordinering innen jernbanesektoren som helhet. Heller ikke dersom vi ser på persontogmarkedet isolert, har vi funnet gode kostnadstall som gjør det mulig for oss å vurdere eventuell kostnadseffektivisering. Det vi kan observere, er at produksjonen i form av

passasjerkilometer er svakt økende i perioden, mens tilskuddet/offentlig kjøp har økt betydelig, spesielt fra 2002. Tilsvarende har billettinntekter og gjennomsnittlig billettpris blitt redusert noe. Samlet sett synes tilbudet å være bedret. En har over tid satset mest på nærtrafikken til byområdene. Dette er imidlertid ikke et resultat av anbud, men av politiske ønsker om å satse mest på persontransport med jernbane i de områder der trafikkgrunnet er sterkest og der jernbanen er et alternativ til bilen.

Disse funnene er konsistente med de som har kommet fram i andre undersøkelser. Arnesen og Hagen (2008) gjennomførte, på oppdrag fra arbeidsgiverforeningen Spekter, en sammenlignende undersøkelse av hvordan det har gått med fristilte foretak, mht bedriftsøkonomi, ønsket om bedre tjenester for brukere og borgere, og samfunnsvirkninger på ressursbruk og politisk måloppnåelse. I sin undersøkelse konkluderer de med at NSB har bedret det bedriftsøkonomiske resultatet, og fått en forbedring i punktlighet og kundetilfredshet fram til 2006 (op cit 44-47). Jernbanesektoren drøftes i liten grad eksplisitt i forfatterens vurdering av om fristilling svekker demokratisk styringsevne, men det ser ut til at de tar den til inntekt for deres mer generelle konklusjon om at fristillingen ikke har svekket demokratisk styringseffektivitet, men snarere ført til en klarere ansvarsdeling som skiller tilsynsfunksjoner og andre oppgaver som skal ligge under direkte parlamentarisk kontroll (op cit s 6).

Heller ikke Askim m fl (2007) ser ut til å konkludere med at endringene i jernbanesektoren har medført svekkede muligheter for politisk styring eller vesentlige fordelings effekter. De baserer imidlertid sin analyse på en forståelse av at reguleringen i jernbanesektoren ikke er endret betydelig de siste 15 årene, bortsett fra at infrastrukturen er skilt fra transportutøvelsen (s.141). Vi deler ikke denne forståelsen om at reguleringen ikke er endret betydelig, det er i beste fall en rimelig tolkning når det gjelder persontransportmarkedet.

Disse andre undersøkelsene har altså de samme konklusjoner som vi har her, men også de samme begrensninger: De avgrensner seg enten til persontransportmarkedet eller gjennomfører delanalyser av hvert felt uten å ha et design for å undersøke de samlede gevinster og kostnader ved de siste femten års fristillings- og konkurranseutsettingsprosesser i jernbanesektoren generelt. Men de samsvarer med vår undersøkelse ved at de konkluderer med at det ikke foreligger dokumentasjon som indikerer økte kostnader eller svekket tilbud ved offentlig kjøp av persontransporttjenester.

Vi vil anta det er gode grunner til å relatere analysen av effekter innen offentlig kjøp av persontransport til en mer generell analyse av utviklingen innen jernbanesektoren. Sektoren består i dag av en rekke organisasjoner med ansvar for infrastrukturplanlegging og vedlikehold, og operatører innen person- og godstransport med ulike tilknytningsformer og som inngår i ulike insentivstrukturer. En slik analyse vil måtte inkludere antatte positive effekter på kostnader og tilbud av konkurranse på gods markedet, antatte positive effekter av en klarere ansvars- og rolledeling, men også antatt økte transaksjonskostnader som følge av et økende antall aktører innen sektoren, herunder spørsmålet om reguleringsregimet gir riktige insentiver for samhandlingen mellom de ulike aktørene.

Effektene av disse prosessene for de ansatte innen persontogmarkedet varierer. Det har foregått nedbemanning og utskilling av virksomheter fra NSB over lang tid. For noen av de ansatte i denne type støttefunksjoner har dette ført til en relativ svekking av arbeidsbetingelsene. Dette er imidlertid prosesser som startet forut for fristillingen av NSB i 1996, og mye tyder på at selve nedbemanningen har foregått på den samme måten også etter fristillingen. En har søkt å gi de ansatte sluttpakker som skulle sikre et grunnlag i arbeidsmarkedet. Det mest markante skiftet er at oppsigelsesgarantier med bakgrunn i tjenestemannsloven og ordningen med ventelønn er faset ut.

Når det gjelder de yrkesgruppene som er temaet for vår undersøkelse - lokførere og konduktører – ser vi få tegn til svekkede lønns- og arbeidsbetingelser. Tvert imot har lokførerne hatt en sterkere lønnsvekst enn gjennomsnittet. Dette er delvis et indirekte resultat av at fristillingen av NSB har ført til skifte av tariffområde, og av at konkurransen også har skapt nye selskaper som konkurrerer om arbeidskrafta. Men den må også sees i sammenheng med økt etterspørsel etter lokførere i perioden, en økt etterspørsel som både er knyttet til begrenset utdanningskapasitet og sterk vekst i transportarbeidet, ikke minst godstransporten med tog.

4 Offentlige kjøp av regionale flytransporttjenester

I dette kapitlet tar vi for oss effektene av det norske reguleringsregimet innen regional flytrafikk for kostnadsutvikling og lønns- og arbeidsbetingelser, primært for flygende personell (piloter og kabinansatte). Det offentlige kjøpet av regionale luftfartstjenester lå i fjor på knapt ½ mrd. kroner. Siden dette markedet er tett integrert i det kommersielle markedet, er det vanskelig å beregne hvor mange ansatte det inkluderer, men et anslag er vel 400 operativt ansatte (flygere og kabinpersonale). Effekter av statens reguleringsregime innen kjøp av regional flytrafikk må sees i sammenheng med trekk ved det øvrige markedet, slik at noen utviklingslinjer i det kommersielle markedet inkluderes i framstillingen.

4.1 Dagens reguleringsregime

Fram til 1994 var det to tilnærmet like store uavhengige flyselskaper i innenlandsmarkedet – SAS og Braathens. I tillegg var Widerøe dominerende på det regionale markedet. Flyselskapene konkurrerte ikke mot hverandre, og myndighetene kontrollerte tilbudet i detalj. Etter at EUs regelverk om liberalisering av luftfarten ble innført i 1994, har situasjonen vært preget av to hovedtyper reguleringsregimer. Generelt er innen- og utenlands flytrafikk preget av fri konkurranse og dermed regulert gjennom konkurranselovgivningen, mens offentlig kjøp av bedriftsøkonomisk ulønnsomme ruter er regulert av EUs bestemmelser om Forpliktelser for offentlig tjenesteyting (FOT). Mens norske myndigheter er bundet av EU-reguleringer når det gjelder kjøpsform (anbud) og en kontraktslengde på maksimum tre år, har de relativt store frihetsgrader når det gjelder kontraktsform og -utforming. Det er staten ved Samferdselsdepartementet som har ansvaret for offentlig kjøp, og en benytter nettokontrakter, oftest med stor grad av spesifisering av tilbudet når det gjelder slike forhold som antall flygninger, kapasitet, rutetider, type luftfartøy og takster (Longva mfl. 2005). Et viktig trekk her har vært at en har stilt krav om flytyper med trykkabin og som kan lande på rullebaner under 1000 meter (se 4.2 og 4.3)

Det er i all hovedsak to typer lovreguleringer som bestemmer arbeidsforholdene i næringen, arbeidsmiljølovgivningen og bestemmelser om arbeidsforhold gitt med hjemmel i luftfartsloven av hensyn til sikkerhet. I større grad enn i de andre bransjene vi har beskrevet, er arbeidsmiljøet regulert i tariffavtalene. Dem er det til gjengjeld en del av: Organisasjonsforholdene i sektoren er preget av stor utbredelse av forbund som kun organiserer én yrkeskategori. Arbeidsgiversiden er organisert i NHO Luftfart, men avtalene på bedrifts-/virksomhetsnivå gjør at arbeidsgiversiden i praksis framstår som fragmentert. Avtalene er detaljerte, noe som gir mange tvistepunkter. Virksomhetsavtaler fører til at spørsmål som i andre bransjer løses under fredsplikt, her blir en del av tariffoppgjørene. Streik er et effektivt virkemiddel for mange grupperinger, også de mindre (Alsos og Seip 2007).

4.2 Markeds- og eierstrukturer

Markedsutviklingen i det kommersielle innenriksmarkedet etter fri etablering i april 1994 er preget av flere faser. Perioden fram til åpningen av Gardermoen var preget av økt konkurranse mellom SAS og Braathens. Det var imidlertid i liten grad tale om priskonkurranse, selskapene hadde muligheter for priskonsultasjoner og fokuserte i stedet på kapasitetskonkurranse. Dette fortsatte etter åpningen av Gardermoen med storkunde kontrakter som viktige redskaper. I en kort periode, etter SAS sitt oppkjøp av Braathens, var det tilnærmet monopolsituasjon innenlands, før Norwegian etablerte seg med sitt lavpriskonsept i 2002. Det samme året vedtok konkurransemyndighetene forbud mot å tilby bonuspoeng på innenlandsruter. I etterkant av forbudet har Norwegian etablert seg som en realkonkurrent på innenlandsmarkedet. Etter tilbakeslaget i etterspørsel blant annet på grunn av terroranslaget mot World Trade Center i 2001, har etterspørselen igjen økt, delvis som følge av et bedre tilbud i form av reduserte priser og økt produksjonseffektivitet gjennom økt kabinfaktor (Stranden 2004).

Denne utviklingen i markedet er av betydning også fordi mange av selskapene på FOT-markedet også opererer på det kommersielle markedet, samtidig som den generelle veksten i markedet har økt etterspørselen etter operativt personell. Fusjonen mellom SAS og Braathens har ført til omfattende problemer vedrørende harmonisering av tariffavtaler og ansiennitet – konflikter som til dels har gått mellom de ansattes organisasjoner. Dette er dels tvister som omhandlet operativt personell, men også spørsmålet om innlemmelsen av Braathens ansatte i SAS Ground Service. I denne saken ga Høyesterett medhold i at sammenslåingen skulle oppfattes som en virksomhetsoverdragelse.

FOT-markedet omfatter ca 750.000 passasjerer årlig. Markedet har vært dominert av Widerøe, som i dag har 14 av 19 ruteområder (se 4.3). Selskapet hadde tidligere konsesjon og dermed monopol på store deler av det som er FOT-markedet. Forut for første anbudsutlysning, under daværende samferdselsminister Kjell Opseth, fikk Widerøe tilført kapital fra staten til en flåtefornyelse der 15 nye Dash 8 maskiner ble fasett inn i driften. De var tilpasset de spesifikasjoner som senere ble stilt i anbudsutlysningen, om fartøy med over 30 seter, trykkabin og som samtidig kunne operere på rullebaner på under 1000 meter. På dette tidspunktet var selskapet eid av Fred Olsen, som senere solgte til SAS. SAS eier i dag 100 % av aksjene i selskapet. Widerøe, som flere av konkurrentene på FOT-markedet, har en betydelig kommersiell aktivitet.

De øvrige aktørene på markedet etter siste anbudsperiode har vært Coast Air, Kato Air og Danish Air Transport (DAT). Coast Air gikk konkurs i januar 2008. Det opererte da 9 fly og 12 ruter i Norge, inkludert de kommersielle rutene. Kato Air var et mindre familie-eid selskap, som mistet lisensen i september 2008. DAT er et større internasjonalt selskap, også dette familieeid.

Ser en på stordriftfordelene, konkluderte Hervik mfl. (1999) i en utredning som omhandlet ansvaret for kjøp av regionale luftfartstjenester, at stordriftfordelene var uttømt ved 4-5 fly, mens ECON (2000) har argumentert for at dette er en undervurdering. For øvrig er etableringshindringene i første rekke knyttet til kontraktsutforming. Sentralt har spesifiseringen av krav til materiell vært (se 4.3).

Widerøe er det eneste av norske operatører som har fly som tilfredsstillende disse kravene.

4.3 Konkurransesituasjon og tilbudsutvikling

Samferdselsdepartementet har satt sammen de anbudsutsatte ruteområdene på forskjellige måter ved de fire anbudsperiodene som har vært siden 1997. Økende grad av oppdeling av ruteområdene har økt antallet tilbydere, det samme har en redusert detaljeringsgrad i kravene medført, spesielt gjelder dette fjerningen av kravet om 30 seter og trykkabin. Fortsatt er imidlertid Widerøe dominerende, og det er ikke kommet stabile konkurrenter til selskapet. Dette antas å ha sammenheng med den korte kontraktperioden (tre år) og de detaljerte kravene særlig til flytype, som har vært et etableringshinder. I den sammenheng kan SAS oppkjøp av Widerøe ha hatt effekter, fordi dette er et selskap som i utgangspunktet var en potensiell konkurrent. I sum lager dette en situasjon der det er mulig for Widerøe å ta i bruk strategisk budgivning.

I de første anbudsrundene kunne en se en reduksjon i tilskuddsnivået, selv om sammenligningsgrunnlaget er noe problematisk på grunn av kostnadene ved innfasing av nye fly. De siste årene har totalt FOT-kjøp ligget mellom 400 og 500 millioner kroner. Målt i tilskudd pr passasjer har det vært en økning opp til om lag 500 kr i dag. Det kan selvsagt hende at denne økningen, som vi har sett for lokal rutebiltransport, skyldes økning i andre produksjonsfaktorer og ikke er et resultat av problemer med å få til et velfungerende anbudsregime. Andre data, som få tilbydere på flere ruteområder, og eksempler på strategisk budgivning, indikerer imidlertid at dette kjøpsregimet i mindre grad har fått til velfungerende konkurranse enn innen lokal kollektivtransport (Fearnley m fl 2007).

Vi har ikke gode data på produksjonseffektivitet, fordi det er vanskelig å skaffe tilveie informasjon om enhetskostnader og data som skiller mellom kommersielle og offentlig betalte reiser. I det kommersielle markedet har vi sett en markant prisreduksjon fra 2000, som bla har sammenheng med at en har klart å øke kabinfaktoren vesentlig. De detaljerte spesifiseringene i anbudsrutene gjør at en ikke har sett den samme forbedringen i kabinfaktoren her. Økningen vil heller øke i takt med passasjerøkning, fordi tilbudet er konstant.

Tilbudet har vært konstant fordi myndighetene har valgt ikke å gjøre vesentlige endringer i rutetilbudet i perioden. Ingen ruter er lagt ned, men det har vært noen mindre endringer i hvilke ruter som er omfattet av FOT-kjøpet. Også prisene har vært nesten uendret. Samferdselsdepartementet regulerer maksimaltakstene gjennom kontraktene, og har basert dem på historiske priser og justert i tråd med konsumprisindeksen. I noen tilfeller er takstene blitt justert ned, og det fins eksempler på at fullprisbilletter på noen ruter har økt mer enn den generelle konsumprisindeksen (KPI), men dette er unntakene (Solvoll og Lian 2005). Etterspørselen etter FOT-reiser henger sammen med utviklingen i det kommersielle markedet, fordi FOT-tilbudet ofte fungerer som tilbringertjeneste for kommersielle flyvninger.

Med andre ord er dette et marked der bruk av anbud ikke har ført til endringer i tilbudet til kundene. Det synes ikke å være grunnlag for å si at en har fått til

kostnadsreduksjoner for det offentlige, noe som har sammenheng med at en på mange ruteområder ikke har fått til reell konkurranse.

4.4 Endringer for de ansatte

Når det gjelder nedbemanning, har det skjedd få eller ingen endringer for de yrkesgruppene vi fokuserer på – det flygende personellet. De viktigste omstruktureringene har skjedd på bakkenivå og særlig i form av utskilling av catering, renhold og bakketjenester.

For piloter og kabinansatte finner vi ikke tilsvarende problemer ved anbudsoverdragelse, i det minste ikke i det store, dominerende selskapet Widerøe. Dels har dette sammenheng med at etterspørselen etter disse stort sett har vært stor, slik at eventuell overbemanning ved anbudsoverdragelse av noen ruteområder har vært oppfattet som midlertidig. Det har også sammenheng med at det flygende personalet nettopp er flygende – og ikke stedbundne. I mange tilfeller er tap av ruteområde uproblematisk fordi de uansett ambulerer mellom ruteområder – i takt med opparbeidet ansiennitet.

Lønnsnivået varierer mye fra selskap til selskap. De nye selskapene som etablerer seg, konkurrerer på lønnskostnader og organisering av arbeidskrafta (Alsos og Seip 2007). De har gjerne lavere lønnsnivå og mer fleksible arbeidstider. I etablerte selskaper, som Widerøe, er ansiennitetsprinsippet sentralt, både i forhold til lønn og stasjoneringssted.

Vi har ikke data om lønnsnivå i de selskapene som er innen FOT-rutene, da partene ikke har ønsket å gi oss dette. De eneste tilgjengelige data, etter det vi kjenner til, er fra SSB om lønnsutvikling for de ulike yrkesgruppene innen luftfarten generelt i perioden 2002-2007. Den viser at lønnsveksten for flyteknikere og kabinpersonalet har vært omtrent på linje med gjennomsnittlig industriarbeiderlønn i perioden. Flygerne – som i utgangspunktet har mer enn dobbelt så høy brutto regulativlønn som gjennomsnittlig industriarbeiderlønn – har hatt en markant høyere lønnsvekst i perioden (vedlegg 5). For denne yrkesgruppen har vi ikke data tilbake til innføring av anbud. Det er imidlertid interessant å merke seg at utviklingen de siste årene er svært lik den vi fant hos lokførere, der det har vært en klar lønnsvekst fra midten av 1990-tallet sammenlignet med gjennomsnittlig industriarbeiderlønn (se kap 3).

Dette gjelder lønnsutviklingen for flygere generelt, dvs både i det kommersielle markedet og markedet for offentlig kjøp. Ifølge våre informanter finner vi ikke den samme framtrepende tendensen blant piloter i Widerøe. De har valgt å fokusere på å opprettholde gode arbeidsbetingelser og heller renonsere på lønnskrav. Data fra intervjuer indikerer ikke vesentlig svekkede arbeidsbetingelser og press på arbeidsdagen for det operative personellet, ei heller at muligheten for medvirkning er redusert i de etablerte selskapene. Arbeidsbetingelsene, også de som omfatter turnus og skiftordninger, er regulert i de lokale tariffavtalene, slik at det ligger betydelig makt til fagorganisasjonene som kan bruke streik som maktmiddel ved forhandlinger. Våre data tilsier ikke at dette har endret seg etter innføring av anbud. Derimot er, som nevnt, lavprisselskapene preget av at en konkurrerer på lønns- og arbeidsorganisering.

Dataene våre indikerer heller ikke at konkurranseutsetting har påvirket de ansattes kvalifikasjoner. I denne næringen er det vanlig at flygerne bekoster utdanningen

selv. Vi finner heller ikke grunn til å anta at muligheten for medvirkning er svekket i de etablerte selskapene, ikke minst fordi avtaleverket gir de ansatte en sterk posisjon og fordi bestemmelsene ikke er flyttet ut av bedriften på samme måte som i bussbransjen.

Den mer langsiktige utviklingen i dette flymarkedet kan endre disse forholdene. Som nevnt, har Widerøe en dominerende posisjon i FOT-markedet. En generell styrking av lavprisselskaper, eventuelt kombinert med at disse kan få en sterkere posisjon innen FOT-markedet, kan endre situasjonen i og med at disse gjerne opererer med mer produktivtbasert lønn og mer fleksible arbeidstidsordninger (Alsos og Seip 2007). Veksten i det generelle markedet, og fortsatt stor etterspørsel etter flygende personell, trekker imidlertid i retning av generell lønnsvekst.

4.5 Oppsummering

I regional flytransport tar myndighetene i bruk nettokontrakter med svært detaljerte krav. Innføring av anbud har ikke ført til vesentlige endringer i tilbudet, som er sterkt regulert av kjøper. Innføring av anbud har heller ikke ført til en tydelig kostnadsreduksjon. På mange måter er situasjonen slik den var før anbudsregimet, og markedet er dominert av ett privateid selskap. Det har heller ikke ført til svekkede lønns- og arbeidsbetingelser for operativt personell.

5 Oppsummering

Lokal kollektivtransport, jernbane og regional luftfart har gjennomgått store omstillinger de siste 15 årene. Mens offentlig kjøp av lokal kollektivtransport både har vært preget av økende bruk av anbud og av fristilling av tidligere kommunale/interkommunale virksomheter i forkant av anbudspussessene, har offentlig kjøp av persontransport på jernbane hovedsakelig vært preget av det sistnevnte; fristillingen av NSB. Virkningene av fristillingen, særlig med henblikk på nøkkelpersonellets stilling, har imidlertid også blitt påvirket av dereguleringen av markedstilgangen innen godstransport på jernbane. Omstillingene i regional luftfart er først og fremst knyttet til innføringen av anbud innenfor FOT-rutene, men har også blitt påvirket av et økende nasjonalt og internasjonalt marked innenfor den kommersielle delen av luftfarten.

Det er klare forskjeller i reguleringsregimene. Mens anbudsutsettingen innen lokal kollektivtransport har tatt form av bruttokontrakter på minst fem år, har en i regional luftfart tatt i bruk tre-årige nettokontrakter. Tilsvarende har den ene anbudsutsettingen innen persontransport på jernbane blitt gjennomført med nettokontrakter. Alle de tre delsektorene er preget av høy organisasjonsgrad. Innen lokal rutebiltransport har en sentraliserte forhandlinger, med økende grad av harmonisering av avtalene, og krav om landsdekkende tariffavtale ved anbudsutsetting. Innen jernbane er forhandlingssystemet også relativt sentralisert, med to store landsdekkende organisasjoner, tarifforhandlinger med én motpart, Spekter, og én stor bedrift: NSB. Innen flytransport er det mange avtaler på virksomhetsnivå, stor detaljeringsgrad i avtalene, noe som gir fagforeningene en sterk maktposisjon.

Effektene av konkurranseutsetting er mangeartede og slett ikke entydige. Det er for eksempel et datum at vi finner yrkesgrupper som har fått svekkede lønns- og arbeidsbetingelser, og yrkesgrupper som har fått dem styrket. Og vi finner eksempler på velfungerende konkurranse, og eksempler på videreføring av monopolsituasjonen fra det tradisjonelle regimet.

Hovedfokus i denne rapporten har vært lokal rutegående busstransport, med et sammenlignende blikk på de to andre sektorene. Effektene kan kort oppsummeres som følger.

Innen lokal busstransport har anbud medført en relativt velfungerende konkurranse som har gitt besparelser også for det offentlige. Innen regional flytransport har en bare fått til konkurranse på noen ruteområder, og besparelser bare i første anbudsrunde. Også i den ene anbudsutsettingen innen persontransport på jernbane finner vi besparelser på gjeldende ruteområde, men det er vanskelig å konkludere om effektene for nettverket som helhet.

Anbud ser i liten grad ut til å ha medført økte administrasjonskostnader i lokal rutegående busstransport. En ser rett nok en økning i det offentliges administrasjonskostnader som følge av overgang fra netto til bruttokontrakter med

tilhørende overføring av planleggings- og markedsansvar. Gevinsten er imidlertid bedre kontroll med tilbudet for det offentlige, og de administrative merkostnadene er små sammenlignet med besparelsene. Ved offentlig kjøp av regional flytransport, der en tar i bruk nettokontrakter, gjennomføres kjøpet av en liten administrasjon i SD, og det er ikke grunn til å anta økte administrasjonskostnader. Når det gjelder jernbanen, har nok administrasjonskostnadene ved anbudet på Gjøvikbanen trolig vært høye, i det dette innebar det første i det som var tenkt som en serie anbud innen persontransport med jernbane. Som nevnt, antar vi at en adekvat analyse av administrasjonskostnadene på dette feltet bør inkludere jernbanesektoren som helhet, og kartlegge endrede transaksjonskostnader som inkluderer samhandlingen mellom de nye organisasjoner som er opprettet, hvilke insentiver som preger relasjonene, og å vurdere disse opp mot eventuelle kostnadsbesparelser ikke bare for offentlig kjøp av persontransporttjenester, men også besparelser og tilbudsending i godstransporten som følge av liberaliseringen.

Ser en på utvikling i eier- og næringsstruktur, finner vi innen lokal kollektivtransport konsentrasjon på eier og selskapssiden, men fortsatt tilstrekkelig mange hovedgrupperinger til at konkurransen ser ut til å fungere. Spørsmålet om hvilke effekter disse oppkjøpene og denne konsentrasjonen har for områder der det kjøres med framforhandlede kontrakter, synes minst like betimelig – men er ikke undersøkt. Også innen norsk flytransport finner en konsentrasjon på eiersiden, i det de tidligere tre store, SAS, Braathens og Widerøe, i dag har felles eier. Der er imidlertid også en del av bildet at en ser framveksten av nye aktører. På FOT-markedet har disse imidlertid ikke utfordret Widerøe i vesentlig grad.

Ser en på tilbudsutviklingen, er det ikke grunnlag for å si at fristilling og anbud har ført til svekket tilbud. Tilbudet er opprettholdt innen flytransport, til dels bedret på jernbanen, og innen lokal kollektivtransport har besparelser gitt grunnlag for bedret tilbud. En kan heller ikke observere klare omfordelingsvirkninger, for eksempel mellom passasjerer i distrikt og byområder. Rett nok finner vi vridning assosiert med anbud innen lokal kollektivtransport, men dette må sees i sammenheng med politiske målsetninger, selv om en forklaring også kan være endrede insentiver for kjøpsorganene.

Generelt er lønns- og arbeidsbetingelsene til operativt personell ikke blitt svekket som følge av fristilling og anbudsutsetting. For noen yrkesgrupper, som lokførere, ser en at intensivert arbeidstid er blitt byttet inn i bedre lønnsforhold. Bussjåfører representerer her et unntak. Fra begynnelsen av 90-tallet opplevde de en svekking av lønnsbetingelser sammenlignet med andre grupper, og svekking av andre arbeidsbetingelser sammenlignet med deres tidligere situasjon. Bare noen av disse forholdene, som jobbusikkerhet ved anbudsutsetting og anbudsoverdragelse og redusert medvirkning, kan føres direkte tilbake til anbud. På disse områdene har partene respondert gjennom endringer i reguleringsregimet: Partene har samordnet tariffavtalene og også blitt enige om innføring av et vesentlig lønnsloft ved nye kontrakter. Myndighetene vurderer på sin side innføring av et regelverk om virksomhetsoverdragelse ved anbudsoverdragelse som en del av den nasjonale reguleringen på dette området (se Osland og Leiren 2006 og 2007a), og en av fylkeskommunene har allerede tatt i bruk en slik bestemmelse.

6 ”Anbud på norsk” – lærdommer fra offentlig kjøp av persontransporttjenester

Som denne rapporten viser, innebærer konkurranseutsetting at en har etablert reguleringsregimer som griper inn i operatørens, de ansattes og kjøpsorganenes handlingsfrihet. Og vi står overfor ulike reguleringsregimer på ulike delsektorer, med ulike kjennetegn og ulike effekter.

Men bak selve denne trenden i retning av konkurranseutsetting og fristilling, ligger det et felles tankegodt. I dette avsluttende kapitlet skal vi kort presentere den teoretiske bakgrunnen for å introdusere konkurranseutsetting i norsk samferdsel, for så å diskutere våre funn i lys av dette. Deretter vil vi forsøke å løfte blikket og si noe om hvilke konsekvenser våre funn har for den større offentlige debatten om den norske modellen for offentlig styring. Disse perspektivene fører så over i en avsluttende påpekning av noen politiske styringsutfordringer som synes framtrepende – og noen mer faglige problemstillinger. I tråd med avgrensningene i prosjektet vil drøftningen ta utgangspunkt i empirien fra lokal kollektivtransport, for så å belyse dette ved kontrasterende/utfyllende eksempler fra henholdsvis jernbane og luftfart der dette synes hensiktsmessig og gir vektige tillegg til diskusjonen.

6.1 Konkurransesutsetting, effektivisering og mulige bivirkninger

Gjennom de siste 20 årene har såkalt New Public Management (NPM) reformer preget den organisatoriske utformingen av den offentlige sektoren generelt, og samferdselssektoren spesielt. Sentrale elementer i NPM er: Oppsplitting av store, offentlige eide enheter i mindre, fristilling og privatisering, anbud og konkurranseeksponering samt mål- og resultatstyring. Ulike samfunnsfaglige teorier vil ha ulike antagelser om effekter av disse prosessene.

6.1.1 Hypoteser om effekter av anbud i ulike teoritradisjoner.

Diskusjonene om fordelene og ulempene med NPM generelt, og konkurranseutsetting spesielt, har vært mange. Vi vil her peke på to retninger som eksplisitt postulerer effektiviseringsgevinster som følge av å introdusere konkurranseutsetting av offentlige tjenester: Teorien om *public choice* og økonomisk *auksjonsteori*. Ved å bringe med seg økonomiske forutsetninger om individuell rasjonalitet i studier av offentlig sektor, argumenterer *public choice* med at byråkratiet gir ansatte feilaktige økonomiske insentiver og er lite egnet til å motivere offentlig ansatte til å effektivisere sin produksjon og minimere offentlig forbruk (Boyne 1998). Teorien forklarer ineffektivitet og vekst i offentlig sektor ved at byråkrater ønsker seg større budsjett enn de i virkeligheten trenger, og at byråkraterne i stor grad når dette målet ved sin informasjonsmakt over politikerne

(Downs 1967, Niskanen 1971, Blais og Dion 1991). Innføringen av en bestiller-utøver modell og konkurranse vil i en slik situasjon gi eierne en mulighet til å sammenligne resultatene i en etat eller en bedrift med konkurrentenes, og med det endre vilkårene for byråkratens informasjonsmakt over politikerne.

Mens denne delen av *public choice* vektlegger betydningen av eierskap og konkurranse for å redusere byråkratens informasjonsmakt, peker *auksjonsteorien* på at anbudene kan utformes på måter som gir mer eller mindre grad av konkurranse og at nettopp konkurransegraden er avgjørende for effektivitetspresset (Bajari mfl. 2002). Søkelyset rettes dermed mot anbudets design og mulighetene for å utforme likeartede konkurransevilkår som avgjørende for hvilke effekter man kan forvente å oppnå gjennom å innføre anbud av offentlige tjenester (Vickers og Yarrow 1991, Preston 1996). Felles for begge retningene er imidlertid argumentet om at bruken av anbud vil føre til økt effektivisering og kostnadsbesparelser ved offentlig tjenesteproduksjon, gitt tilstrekkelig konkurranse.

Det finnes også teoretiske argumenter for at anbud kan medføre økninger i andre kostnader eller styringsutfordringer, som mer enn oppveier de positive virkningene på produksjonseffektiviteten isolert sett. Det er særlig fire retninger vi vil peke på i den forbindelse: Teoriene om transaksjonskostnader; teorier om gjentatte spill; teorier om endrede industrielle relasjoner og omstillingskostnader; samt teorien om den fragmenterte stat.

I følge teoriene om *transaksjonskostnader* fremkommer det kostnader ved kjøp av tjenester som går ut over kostnadene knyttet til å produsere tjenestene isolert sett (Williamson 1975, 1986). Dette inkluderer forhold som grad av relasjonsspesifikke investeringer (investeringer som kun har verdi i denne kontraktsrelasjonen), hvor hyppig transaksjonene foretas og hvor stor usikkerhet som er forbundet med dem. På grunn av asymmetrisk informasjon partene imellom og deres opportunistiske hang til å utnytte dette til egen fordel, vil det forekomme slike transaksjonskostnader både i den første kjøpsfasen og underveis i kontraktsperioden knyttet til kontraktsoppfølging/-kontroll og reforhandlinger. Selv om det skulle vise seg at private bedrifter i et konkurranseutsatt marked i utgangspunktet er mest kostnadseffektive, er det med andre ord ikke gitt at offentlige myndigheter har muligheter til å dra nytte av denne muligheten – eller at denne nytten veies opp av kostnadene knyttet til å kontrollere og utvikle denne relasjonen over tid. Den mest hensiktsmessige formen for organisering avgjøres i så fall av summen av produksjons- og transaksjonskostnadene involvert i kjøpene.

Teoriene om gjentatte spill inkluderer betraktninger om hvordan tilbyderne lærer av tidligere anbudsrunder og hverandre på måter som reduserer konkurranse på sikt – og dermed også reduserer konkurransepresset i anbudene (Hervik og Bråthen, 2003). En slik mekanisme tilsier redusert konkurranse over tid i form av færre antall tilbydere og kartelldannelser, og at partene legger inn mer eller mindre imaginære bud basert på avtalt spill tilbyderne imellom. En slik situasjon vil i så fall åpenbare seg over tid og være mer fremtredende ved senere anbudsrunder enn i de første.

Teoriene om *industrielle relasjoner* vektlegger omstillingskostnader for ansatte og eksterne virkninger på andre budsjetter når de beskriver konsekvensene av NPM-strategier i offentlig forvaltning (Jensen og Stonecash 2004, Pendleton 1999, Cubbin mfl 1987). Et første argument i den forbindelse er at anbud fører med seg

økte kostnader knyttet til sykefravær og utstøting av arbeidslivet som følge av intensivering av arbeidsdagen (se for eksempel Gunnes 2005, Møen mfl 2006). Et annet argument er at offentlige besparelser i hovedsak skyldes reduserte lønns- og pensjonsvilkår hos de ansatte, og slik sett representerer omfordelingseffekter mellom arbeidsgivere og arbeidstakere snarere enn reell effektivisering (Cubbin mfl 1987). Og et tredje argument er knyttet til at anbud skaper dårligere vilkår for medvirkning og partsamarbeid på bedrifts- og bransjenivå (se Engelstad mfl, 2003). Mens vi ved det første argumentet kan snakke om eksterne virkninger som gir seg utslag i andre budsjetter enn de lokale myndigheter rår over, kan det sistnevnte sies å fragmentere og endre vilkårene for partrelasjonene som den norske arbeidslivsmodellen er tuftet på (se Dølvik 2008 eller Hernes 2007). Begge deler kan bli beskrevet som klassiske tilfeller av eksternaliteter i økonomisk forstand, hvor de involverte partene ikke tar hensyn til alle virkningene av deres egne anbuds- og produksjonsstrategier (se også Røed og Fevang 2006).

En noe annen kritikk av konkurranseutsetting, som ikke entydig lar seg fange i kostnadstermer, finner vi i den statsvitenskapelige kritikken av at NPM-reformene har bidratt til å fragmentere politikken, planleggingen og produksjonen av tjenestene (O’Sullivan & Patel 2004, Tranøy & Østerud 2001). Med begrepet den fragmenterte stat menes ”en stat brutt opp i et uoversiktlig beslutningssystem med uklare skillelinjer mellom nivåer og styringsprinsipper. Oversikten blir dårlig, likebehandling blir vanskelig å gjennomføre og den samordnende styringen går tapt – ” (Tranøy og Østerud, op cit s 10). Begrepet viser til noen av de samme fenomenene som teorien om transaksjonskostnader, i den forstand at det omhandler økning i antallet organer som det må utvikles kontrakts- og andre relasjoner mellom, men har også en bredere betydning som omhandler koordinering mellom sektorer og politikkområder. Forfatterne kan imidlertid også leses dit at fristilling og markedsretting fører til nye former for fragmentering.

Spørsmålene som følger av disse teoriene er altså om de rapporterte kostnadsbesparelsene for myndighetene på ett budsjett finner sitt motsvar i kostnadsvekst på andre felt, enten det er økte administrasjons- og forhandlingskostnader, tilbudssamarbeid og kartelldannelser for å redusere konkurransen, omstillingskostnader i form av økt sykefravær og utstøting, eller dårligere vilkår for offentlig styring og fragmentering av sentrale politikkområder.

6.1.2 Den empiriske gjennomgangen

Dersom vi ser dette i lys av empirien vi oppsummerte i forrige kapittel, ser vi at overgangen fra framforhandlede kontrakter til bruttoanbud i lokal rutebiltransport har vært forbundet med kostnadsbesparelser på rundt 10 prosent i gjennomsnitt. Dette er i tråd med hva vi kunne forvente ut fra både public choice og auksjonsteori. Denne besparelsen må sees i sammenheng med at anbudene i all hovedsak har vært utformet som bruttoanbud med pris som vinnerkriterium. Dette er den anbudsformen som mest tilsvarende det som i auksjonsteorien blir referert til som lukkede auksjoner og såkalte X-konkurranser (Alexandersson og Hultèn 2006). Det er flere grunner til å tro at en slik konkurranseform gir størst konkurranse om produksjonskostnadene og høyest besparelse for myndighetene. For det første fordi tilbyderne blir bedt om å fokusere på produksjonskostnadene alene; for det andre fordi en slik priskonkurranse reduserer informasjonsfordelene knyttet til markeds-

og inntektssiden hos eksisterende operatør (og med det reduserer etableringskostnadene); for det tredje fordi en reduksjon i etableringsbarrierene vil gi flere alternative tilbydere i konkurransen; for det fjerde fordi tilbyderne ikke vil prise inn inntektsrisikoen i tilbudene; og for det femte innebærer bruttoanbud bedre styring over ruteutviklingen for myndighetene enn tidligere, noe som muliggjør mer effektiv samordning av rutestrukturen innenfor et geografisk område i forhold til tidligere løyveinndelinger (se Longva mfl. 2007). Det faktum at antall tilbydere har vært stabilt og høyt over tid, samtidig som prisforskjellene mellom vinner og andre har jevnet seg ut, indikerer at anbud i rutebilsektoren har vært forbundet med et velfungerende marked til nå. Innen rutebiltransport er det derfor grunn til å konkludere med at anbud har bidratt til lavere produksjonskostnader i henhold til offentlige kjøpsbudsjetter enn hva som ellers ville ha vært tilfelle.

Kostnadsbesparelsene i lokal rutebiltransport står i kontrast til hva vi har funnet innen regional luftfart. Med et unntak for første anbudsrunde har vi ikke funnet dokumentasjon på vesentlige kostnadsbesparelser innen denne delsektoren. I tråd med auksjonsteorien kan dette sees i sammenheng med at man aldri har maktet å etablere et konkurrerende marked innen FOT-delen av norsk luftfart. Til det har kontraktsutforming og –lengde gitt for store fordeler til eksisterende operatør. Få aktører har vært involvert i anbudene, og i all hovedsak har den tidligere monopolisten vunnet kontraktene med klar margin. På mange måter har vi gått fra et offentlig, framforhandlet monopol, til et privat, konkurranseutsatt ett. Og kostnadene er i all hovedsak de samme.

Tallene over sparte produksjonskostnader gjennom offentlig kjøp forteller imidlertid ikke hele historien om effektene av anbud. I teorijennomgangen pekte vi på flere mulige utviklingstrekk, både av langsiktig og kortsiktig karakter, som kan tenkes å veie opp for besparelsene i produksjonskostnadene. Vi finner imidlertid lite empirisk støtte for dette, særlig i lokal busstransport.

Vi finner ingen tegn til at det innen lokal rutebiltransport har funnet sted kostnadsvekst i senere anbudsrunder som kan knyttes til prissamarbeid og synkende konkurranse. Samtidig har det blitt mindre forskjell mellom budene over tid, noe som kan tyde på at markedet for lokale busstjenester har fungert etter hensikten så langt.

Anbud i lokal rutebiltransport er forbundet med noe høyere administrasjonskostnader. Disse utgjør likevel bare 1-2 prosentpoeng av de totale kostnadsbesparelsene. Heller ikke innen luftfart finner vi tegn til økte administrasjonskostnader forbundet med anbudsinnføringen. Det motsatte kan sies om anbud på jernbane, noe som må sees i sammenheng med at anbud til nå kun har funnet sted på et lite ruteområde. Som nevnt ovenfor er det grunn til å anta økte transaksjonskostnader i sektoren generelt, men en mer omfattende analyse av dette måtte da også inkludere de gevinster en kan anta har funnet sted ved liberaliseringen av godsmarkedet. Vår konklusjon er at transaksjonskostnadene ikke overstiger besparelsene i relativt enkle styringssystemer slik som lokal busstransport. Vi har imidlertid ikke grunnlag for å trekke en slik konklusjon når det gjelder jernbanen som styringssystem.

Vi finner heller ikke støtte for fragmenteringshypotesen når det gjelder innføring av anbud i lokal rutebiltransport. Siden innføring av anbud på denne sektoren normalt er assosiert med overføring av planleggingskompetanse til det offentlige, vil vi anta

at dette bedrer betingelsene for samordning med andre politikkområder som det offentlige har ansvar for. Tilsvarende finner vi ikke grunnlag for å anta at fragmenteringshypotesen skulle være treffende for selve kjøpet av regional flytransport og hvordan det koordineres med andre oppgaver. Vi finner ikke grunnlag for å konkludere hva gjelder denne hypotesen for offentlig kjøp av persontransport med jernbanen og øvrige deler av jernbanesektoren. Undersøkelser som vi og andre har gjort, avgrensner seg til å peke på mulige fordeler med en klar rolledeling, men har ingen systematisk analyse av koordineringsproblemer som er oppstått, og hvordan de er håndtert.

Tar en utgangspunkt i teorien om industrielle relasjoner, er det et hovedfunn at vi finner små omstillingskostnader for de operativt ansatte knyttet til anbud. Det er ikke dokumentert varig høyere sykefravær for ansatte, og vi finner det ikke dokumentert at gjennomstrømmningen i yrket har økt etter at anbud har blitt innført. Det er imidlertid grunn til å stille spørsmål ved betingelsene for arbeidsmiljøtiltak på selskapsnivå under dagens system.

Vi har ikke grunnlag for å si at de operative yrkene har tapt lønnsmessig siden anbud ble innført. Det relative lønnsnivået til bussjåfører sank forut for innføring av anbud, og har økt igjen i perioden med økende bruk av anbud. Noen yrkesgrupper, piloter og lokførere, har tvert i mot forbedret sin relative lønnsutvikling over tid.

Teorien om industrielle relasjoner har imidlertid her vært fruktbar for å peke på og undersøke hvordan ”anbudseffekter” påvirkes av lover og partssamarbeid, i vårt tilfelle hvordan de har fungert som en ”institusjonell olje” som gjør at en har fått til ønskede effekter uten vesentlige uønskede bivirkninger. Dette er vårt neste tema.

6.2 Den institusjonelle oljen og offentlige reformer

Vi finner ikke grunnlag for å konkludere med at innføringen av konkurranse i samferdselssektoren har stått i motsetning til å realisere bestemte politiske målsetninger i norsk samferdsel. Eksempelet fra lokal rutebiltransport viser at det er mulig å utforme anbud på måter som sikrer hhv kostnadseffektivisering og tilbudsutvikling uten at dette oppveies av negative sidevirkninger for andre deler av offentlige budsjetter eller arbeidstakergrupper. Samtidig er det selvsagt konflikter mellom de ulike målsetningene, i den betydning at en må prioritere mellom dem, og selve anbudsutformingen og det øvrige reguleringsregimet påvirker hvilke målsetninger som lettest realiseres. Ulike reguleringsregimer vil innebære at det er en tendens til å styrke noen målsetninger på bekostning av andre, og sektorspesifikke særtegn gjør at ett og samme virkemiddel vil gi forskjellige virkninger i de ulike delsektorene og for ulike grupper av ansatte.

Det er flere grunner til at strategier for ny offentlig forvaltning (”new public management”) har vært forbundet med såpass positiv måloppnåelse i lokal rutebiltransport. Vi vil nevne to:

1. Anbud har tatt form av overgang fra nettoforhandlinger til bruttoanbud – på eksisterende rutenett. Undersøkelsene av anbud i lokal rutebiltransport viser at det er mulig å utforme anbud som sikrer kostnadsbesparelser uten at de blir spist opp andre kostnader eller negative bivirkninger. Dette må sees i sammenheng med at de fleste anbud i Norge til nå har vært såkalte bruttoanbud, ofte med pris som eneste tildelingskriterium (se Bekken mfl 2006). En slik anbudsform har gjort det mulig å

kombinere et sterkt effektivitetspress med opprydningstiltak og effektivisering av rute- og linjenettet som i seg selv gir besparelser (Longva mfl 2007). En har sterkere offentlige styringsmuligheter gjennom bruttokontrakter.

2. Den norske modellen og samspillet mellom lov- og avtaleverk. Som vist er reguleringsregimet innen lokal rutebiltransport preget av en kombinasjon av bestemmelser i yrkestransportloven og sentraliserte forhandlinger. Dette har ført til at en i all hovedsak har unngått sosial dumping ved at lokale lønns- og arbeidsvilkår i liten grad har vært gjenstand for konkurranse. Dette funnet står i kontrast til antagelser som har vært framført om at nye reguleringsformer og NPM vil sette norske arbeidsmarkedsrelasjoner(”industrielle relasjoner”) under press. Ikke bare vårt norske case på lokal kollektivtransport på land, men også jernbane og regional luftfart, viser et generelt bilde av at innføringen av konkurranseutsetting og fristilling ikke har hatt slike effekter her. Noen modifikasjoner finnes dog.

Forhandlingsstyrken til fagforeningene i lokal kollektivtransport har vært svekket i perioden forut for anbudsinnføringen, som i stor grad var kjennetegnet av effektiviseringsavtaler, stor arbeidsledighet og moderasjon på lønnstakersiden – samtidig som fristillingen av tidligere kommunale selskap skjød fart. Dette medførte både svekket relativ lønnsutvikling for bussførere og ikke minst svekkede pensjons- og arbeidsvilkår som følge av overgang fra kommunalt til privat tariffområde. Vi har imidlertid ikke grunnlag for å si at dette har gått ut over partsrelasjonene eller etablerte samarbeidsmønstre verken på sentralt eller lokalt hold. Det er flere grunner til det: Reguleringene om nasjonal tariffavtale i yrkestransportloven er kanskje den viktigste, men norske partsrelasjoner generelt synes motstandsdyktige mot endringsprosesser. Det siste innebærer ikke at endringene ikke finner sted, men at etablerte samarbeidsmønstre på sentralt og lokalt nivå opprettholdes også innenfor nye organisasjonsformer, om enn med noe varierende styrkeforhold partene imellom. De senere årene ser vi en konsolidering og til dels revitalisering av disse relasjonene på bransjenivå. Dette har sammenheng med underskuddet på arbeidskraft og sterkere samordning på arbeidstakersiden. Arbeidstakersiden innen lokal busstransport framstår som mindre fragmentert nå enn noen gang. (Tidligere var de organisert innen kommunal sektor, Jernbaneforbundet, NTF og YTF med relativt konkurrerende ambisjoner om medlemskap). Sterkere samordning har medført etablering av en felles bransjeavtale med styrkede pensjonsrettigheter og lønnsvilkår ved bruk av anbud.

På lokalt nivå har imidlertid innføringen av bruttoanbud medført mindre handlingsrom for kollektiv medvirkning på sentrale rammebetingelser for sjåførenes arbeidsdag. Denne reduserte innflytelsen på utforming av produksjonen gjelder imidlertid både arbeidsgiver- og arbeidstakersiden i bedriftene, og er i tråd med tidligere funn i norsk forskning (Engelstad mfl 2003).

For operativt personale innenfor jernbane og luftfart ser vi til og med eksempler på det motsatte av svekkede industrielle relasjoner: Både lokførere og piloter synes å ha styrket sine posisjoner siden fristillingsprosessene begynte og anbud ble innført. For togførerne må dette sees i lys av 1) dereguleringen av godstrafikken og økt etterspørsel etter deres tjenester, 2) økende underskudd på arbeidskraft generelt, 3) overgang fra statlig sektor til konsern som forhandlingsnivå, 4) 100 % fagforeningsgrad under hele perioden og 5) opprettholdelse og til og med styrking

av formelle utdanningskrav som trolig må sees i sammenheng med 6) sikkerhetsreglement. Mange av de samme forholdene gjelder pilotene.

Både innen luftfart, jernbane og lokal busstransport er det imidlertid grupper som tydelig har fått svekkede betingelser over tid, og hvor de tradisjonelle industrielle relasjonene har stått for fall gjennom outsourcing og administrasjonskutt. Det første gjelder i stor grad yrkesgrupper hvor LO tradisjonelt (og andre fagorganisasjoner) har stått og står svakt i privat sektor: Privat tjenesteyting.

Anbud i bussektoren har altså i all hovedsak båret fram en rekonsolidering og på mange måter en styrking av den sentraliserte norske makromodellen. Men utviklingen bærer også med seg spirer til svekkelse i den norske mikromodellen (partsamarbeid i bedrifter) ved å begrense forhandlings- og samarbeidsrommet for de lokale partene.

I den grad den norske makromodellen er avhengig av og fundert på velfungerende partsrelasjoner på bedriftsnivå, slik enkelte forskere hevder (Dølvik 2008, Hernes 2007 mfl), så kan anbudets virkninger på den norske mikromodellen utgjøre en vel så stor trussel som endringene på makronivå viste seg å være. I så fall ser vi tendensen til styrking sentralt og fragmentering lokalt samtidig. Det er imidlertid to forhold som her må tas med i betraktning: For det første at den norske mikromodellen har vist seg overraskende stabil i møte med nyere styringsprinsipper (Dølvik 2008), og for det andre at det nevnte ”trusselbildet” kanskje er mer knyttet til den valgte anbudsformen (bruttoanbud) enn til innføringen av anbud i seg selv.

Hovedpoenget i denne sammenheng er likevel dette. Vi står ikke overfor en, men mange norske reguleringsregimer. Og virkninger av ulike NPM-strategier er påvirket av disse ulike reguleringsformene og markedskarakteristika. Dette setter kritisk søkelys på mulighetene for å overføre erfaringer på disse områdene fra ett land til et annet, men vil også være et bidrag til en ytterligere nyansering av diskusjonen rundt hvilke betingelser som må være tilstede for at strategier som anbud og kontraktsstyring kan sies å være egnede virkemidler. Vårt argument i denne sammenheng er at de positive virkningene av anbud og de små negative effektene innen lokal rutebiltransport, ikke har funnet sted *på tross av* den norske arbeidslivsmodellen, men *på grunn av* den. Tittelen ”anbud på norsk” henviser i så måte vel så mye til en videreføring av den norske modellen og revitalisering av norske partsrelasjoner, som at vi finner tegn til åpenbare brudd med disse.

6.3 Kort om noen politiske styringsutfordringer for kollektivtransporten

Det er et hovedfunn i denne utredningen at det ikke er grunnlag for å konkludere med at noen kjøpsregimer står i direkte motsetning til å realisere bestemte politiske målsettinger. Det er mulig å etablere utforming av anbudene som sikrer kostnadseffektivisering og tilbudsutvikling, og som samtidig sikrer de ansattes lønns- og arbeidsbetingelser. Derimot er det konflikter mellom disse målsetningene, i den betydning at en må prioritere mellom dem, og selve anbudsutformingen og det øvrige reguleringsregimet påvirker hvilke målsetninger som lettest realiseres. Ulike reguleringsregimer vil innebære at det er en tendens til å styrke noen målsetninger på bekostning av andre. Dersom slike tendenser oppfattes som uønskede, må en etablere kompensatoriske tiltak.

En hovedutfordring med konkurranseutsetting innen lokal kollektivtransport er i dag knyttet til anbudsoverdragelse. Dels er dette et problem for sjåførene som opplever økt jobbusikkerhet, dels et problem for operatører som kan oppleve at sjåfører slutter og at de får problemer ved anbudsoppstart, og dels et problem for innkjøper ved at urealistiske ruteoppsett og manglende sjåfører kan gi et ustabil rutetilbud.

Lokale myndigheter har i liten grad prioritert forholdet til lokalansatte i sitt oppsett av linjenett og rutetider . På mange måter kan man si at hensyn til arbeidsbetingelsene har vært lite ivaretatt ved praktiseringen av bruttoanbudet i Norge, sammenlignet med hva vi for eksempel ser i Stockholm og København (Osland og Leiren 2006, Longva mfl 2005). Dette har da også gitt seg til kjenne ved gjentatte anbud som har resultert i ustabil tilbudsavvikling ved bytte av operatør, siden verken ruteplanlegger (innkjøper) eller tilbudsgiver har vært tilstrekkelig lydhøre for de lokalansattes behov og formening om svakheter og styrker ved tidligere rutenett.

Et alternativ for endringer i reguleringsregime ved anbud er det som er blitt omtalt som å gi de ansatte samme rettigheter ved anbudsoverdragelse som ved virksomhetsoverdragelse (Osland og Leiren 2006 og 2007a). Det vil innebære en styrking av målsetningen om å sikre ansattes rettigheter og redusere jobbusikkerhet. Det kan også ha en positiv effekt ved å redusere problemer ved anbudsoppstart. Det er imidlertid grunn til å anta at en slik bestemmelse vil svekke konkurransen, særlig ved første gangs overgang fra framforhandlede nettokontrakter til anbud, ikke minst ved nettoanbud, på grunn av styrket informasjonsasymmetri i favør av operatøren som innehar kontrakten.

En annen politisk styringsutfordring er det heterogene kjøpsregimet innen lokal rutebiltransport. I dag finner vi mange ulike kjøps- og kontraktsformer i våre 19 fylker, og de fleste sitter med hvert sitt kjøpsorgan. På den andre siden finner vi økende grad av konsentrasjon på operatørsiden. Mens dette har vært et tema når en diskuterer effekter av anbud, er det få av både fagfolk og politikere som har tatt opp til diskusjon hva dette betyr for de framforhandlede regimene, som er kjennetegnet av en relativt liten fylkeskommunal samferdselsadministrasjon med liten erfaring med kontraktstyring. Den problemstilling som en da må ta stilling til, er om det hadde vært hensiktsmessig å etablere et mer ensartet og profesjonelt kjøpsregime på offentlig side, for eksempel ved å etablere større regionale kjøpsorganer som overskrider flere fylkeskommuner, med et samlet ansvar for større deler av offentlig kjøp av persontransporttjenester og eventuelt også veinettet.

I et komparativt perspektiv er anbud innen lokal rutebiltransport en suksesshistorie vi kan lære av. Sammenlignet med regional luftfart har en her fått til velfungerende konkurranse. Når det gjelder effekter av offentlig kjøp av persontransport innen jernbane, har denne rapporten vist behovet for en systematisk overordnet analyse av utviklingen innen jernbanesektoren, en analyse som ikke bare inkluderer persontransport, men også antatte økte transaksjonskostnader som følger av organisatorisk knoppskyting og antatte besparelser og tilbudsendinger innen godstransportmarkedet. Det foreligger i dag lite offentlig dokumentasjon og analyse av dagens reguleringsregime innen jernbanesektoren. En slik analyse burde være av interesse for politiske myndigheter, uavhengig av om de har en overordnet strategi som bremser takten i konkurranseutsetting og fristilling eller ikke.

Referanser

- Alexandersson, G. and Hulten, S. (2006) Competitive tenders in passenger railway services: Looking into the theory and practice of different approaches in Europe, *European Transport*, n33: 6-29.
- Alsos, K og Å Arup Seip 2007: *Organisering av arbeidsmarkedet I norsk luftfart*. Fafo-notat 2007:10. Oslo: fafo
- Askim, J, D H Claes, P K Mydske og BS Tranøy (2007): “Nettverksnæringer mellom offentlig forvaltning og privat marked” i P K Mydske, D H Claes og Amund Lie (red): *Nyliberalisme – ideer og politisk virkelighet*. Universitetsforlaget.
- Arnesen, C B og K Hagen (2008). *Fra vesen til virksomhet. Et tilbakeblikk på erfaringene med fristilte statlige virksomheter*. Forskningsrapport 3/2008. Handelshøyskolen BI. Institutt for offentlige styringsformer
- Bajari, P., McMillan, R., and Tadelis, S. (2002) *Auction versus negotiations in procurement: an empirical analysis*, Working Paper, Stanford University.
- Bekken, J-T., Longva, F., Fearnley, N., Osland, O. K. (2006) Norwegian Experiences with tendered bus services, *European Transport*, n33:29-40.
- Bekken, J-T, F. Longva, N. Fearnley, E. Frøysadal og O. Osland 2006. *Kjøps- og kontraktsformer i lokal rutebiltransport*. TØI-rapport 819/2006. Oslo: Transportøkonomisk institutt.
- Bogen, H og T Nyen, 1998 *Privatisering og konkurranseutsetting i norske kommuner*. Fafo-rapport 254.
- Blais, A. and Dion, S. (eds.) (1991) *The budget-maximizing bureaucrat*, Pittsburg: University of Pittsburg Press.
- Boyne, G. A. (1998) Competitive tendering in local government: A review of theory and evidence, *Public Administration*, Vol 76, 695-712.
- Carlquist, E og N Fearnley 2001. *Samfunnseffektiv kollektivtransport? En analyse av utviklingen i sju norske byer*. TØI-rapport 508/2001
- Cubbin, J., Domberger, S. and Meadowcroft, S. (1987) Competitive tendering and refuse collection: identifying the source of efficiency gains, *Fiscal Studies* 8(3) 49-58.
- Downs, A. (1967), *Inside bureaucracy*, Boston: Little Brown.
- Engelstad, F., A.E. Storvik, J. Svalund og I.M. Hagen (2003), *Makt og demokrati i arbeidslivet*. Oslo: Gyldendal Akademiske (Makt- og demokratiutredningen)
- ECON 2000: *Regionalisering av ansvaret for regionale flyruter?* ECON-rapport nr 4/2000

- Fearnley, N. og E. Carlquist 2001. *Samfunnseffektiv kollektivtransport? En analyse av utviklingen i sju norske byer*. TØI-rapport 508/2001. Oslo: Transportøkonomisk institutt.
- Fearnley, N, O Osland, J-T Bekken, F Longva and M Dotterud Leiren 2007. *Well-functioning competition? Evidence of competitive situations and their implications in three different passenger transport sectors*. (Paper submitted to 11th WCTR i juni 2007.)
- Fearnley, N og A Holden Hoff. ”*Matrise: markedsbeskrivelse og virkninger*” Arbeidsdokument av 28. februar 2008. OI/2000/2008, TØI.
- Gullowsen, J og H Ryggvik (2004): *Jernbanen i Norge 1854-2004. Nye tider og gamle spor 1940-2004*. Vigmostad og Bjørke AS.
- Henscher, D. A., and Wallis, I. P. (2005), Competitive tendering as a contracting mechanism for subsidising transport, *Journal of Transport Economics and Policy*, 39: 295-321.
- Henscher, D. A. (2007) *Transacting under a Performance-Based Contract: The role of Negotiating and Competitive Tendering*, Paper presented at Thredbo 10 Conference, Hamilton Island, August 2007.
- Hervik, A, S Bråthen og F. Ohr (1999). *Finansiering av regional luftfart. En problemdrøfting knyttet til regionalisering av anbudsansvaret*. Møreforskning rapport 9905.
- Hervik, A og S Bråthen (2003). *Strategier for anbud i ferjesektoren*. Rapport 0306, Møreforskning Molde
- Jensen, P. H., og Stonecash, R. E. (2004) *The Efficiency of Public Sector Outsourcing Contracts: A literature Review*, Working Paper No. 29/04, University of Melbourne.
- Johnsen, Å, I Sletnes og S.I Vabo 2004: ”Konkurransetsetting i teori og praksis” i Johnsen, Sletnes og Vabo (red): *Konkurransetsetting i kommunene*. Abstrakt forlag.
- Jørgensen, F., Pedersen, P.A., Solvoll, G. (1995). ”The cost of bus operations in Norway”. I *Journal of Transport Economics and Policy* 29 (3), 253-262.
- NOU 1989: 5. En bedre organisert stat.
- Niskanen, W. (1971) *Bureaucracy and representative government*, Chicago: Aldine-Atherton.
- Laffont, J.-J. and Tirole, J. (1993) *A Theory of Incentives in Procurement and Regulation*, Cambridge: MIT Press.
- Leibenstein, H. (1966), Allocative efficiency vs. “X-Efficiency”, *American Economic Review* 56(3), 392-415.
- Leiren, M D, F Longva, O Osland og K Skollerud. *Utviklingene i ansettelsesrelasjonene i kollektivtransport*. Arbeidsdokument OI/1999/2008, TØI.
- Longva, F., Osland, O., Sørensen, C. H., Lian, J. I., and van de Velde, D. (2005) *Targeted Competitive Tendering of Passenger Transport*, TOI report 787/2005, Oslo: Institute of Transport Economics.

- Longva, F og O Osland 2007: Organizing trust. On the institutional underpinning and erosion of trust in different organizational forms in public transport, In Macario et. al *Competition and Ownership in Land Passenger Transport*. Elsevier
- Longva, F, O Osland og K Skollerud 2007. *Anbud i lokal rutebiltransport. Virkninger for tilbudet i distriktene og for fylkenes administrasjonskostnader*. TØI-rapport 927/2007. Oslo: Transportøkonomisk institutt
- Longva, F, T Hagen og O Osland 2007. *Arbeidsmiljøtiltak i bussbransjen – evaluering av forsøk med team i tre selskaper*. TØI-rapport 908/2007. Oslo: Transportøkonomisk institutt.
- Longva, F., Leiren, M.D., og A. Erke (2008) *What happens with the employees, a follow-up study of CT-losses*, TOI-report, forthcoming.
- Longva, F og O. Osland: *Investigating the cost savings of competitive tendering – an example from the Norwegian bus industry*. Paper presented at ETC. oktober 2008
- Mathisen, T. og G. Solvoll 2004. ”Busstakstene skyter i været”. I *Samferdsel nr 6*, 2004. Oslo.
- Mathisen, T. og G. Solvoll 2005. ”Store strukturendringer i bussnæringen etter innføring av anbud”. I *Samferdsel nr 8*, 2005. Oslo.
- Mathisen, T. A., and Solvoll, G. (2008) Competitive tendering and structural changes: An example from the bus industry, *Transport Policy*, 15 (2008) 1-11.
- NAVO Rapport/02 2003. *Hva har skjedd i kollektivtransportsektorene? Å få markedet på skinner*.
- Osland, O og M Dotterud Leiren 2006. *Anbud, virksomhetsoverdragelse og ansettelsesforhold i lokal kollektivtransport*. TØI-rapport 860/2006. Oslo: Transportøkonomisk institutt.
- Osland, O og M Dotterud Leiren 2007a. *Økonomiske og administrative virkninger av å styrke ansattes rettigheter i kollektivtransport*. TØI-rapport 896/2007. Oslo: Transportøkonomisk institutt.
- Osland, O og M Dotterud Leiren 2007 b. *Offentlig kjøp av flytransport. Virkningene av å innføre reglene om virksomhetsoverdragelse*. TØI-rapport 916/2007
- Osland, O., Longva F., and Leiren, M. D. (2008) *Fylkeskommunenes bestilleroller i samferdselssaker*, TOI-report, forthcoming.
- Pendleton, A. (1999), Ownership or competition? An evaluation of the effects of privatization on industrial relations institutions, processes and outcomes, *Public Administration*, Vol. 77, No. 4, 1999:769-791.
- Preston, J. (1996) The economics of British Rail Privatization: An assessment, *Transport Reviews*, Vol. 16, 1-21.
- Preston, J. (2005) Tendering of services, in Button, K., Henscher, D. A. (eds.), *Handbook of Transport Strategy, Policy and Institutions*, vol. 6, 65-81, Amsterdam: Elsevier.

- Røed, K., and Fevang, E. (2006), Organisational change, absenteeism and welfare dependency, *Journal of Human Resources*, 42: 156-193.
- Solvoll, G. og Lian, J.I. (2005), *Regional luftfart i nord. Konsekvenser av dagens takstpolitikk og nye sikkerhetskrav*. Handelshøgskolen i Bodø.
- Statskonsult (1997), *Statlige tilknytningsformer – endringer og egnethet*. Notat 1997:8. Oslo.
- Sørensen, R J og D M Dalen (2001): *Eierskap og tilknytningsformer i offentlig sektor. En diskusjon av teori og empiriske resultater i internasjonal forskning*. Forskningsrapport 9/2001. Handelshøgskolen BI.
- Trygstad, S, T Lorentzen, E Løken, L Moland og N Skalle (2006): *Den nye staten. Omfang og effekter av omstillingene i staten 1990-2004*.
- Vickers, J., and Yarrow, G. (1991) Economic Perspectives on Privatization, *Journal of Economic Perspectives*, Volume 5, Number 2, 111-132.
- Williamson, O. (1975) *Markets and hierarchies: analysis and antitrust implications*, New York: The Free Press.
- Williamson, O. (1985) *The Economic Institutions of Capitalism*, New York: Free Press.
- Tranøy, B.S. & Østerud, Ø. (2001) En fragmentert stat? I: Tranøy, B.S., Østerud, Ø. (red): *Den fragmenterte staten – reformer, makt og styring*. Oslo: Gyldendal Akademisk.

Vedlegg 1 Administrasjonskostnader og effektivisering Case Rogaland, tall fra 2004/2005

- 11 årsverk høyere administrasjon ved overgang til anbud og etablering av Kolumbus, vist i Longva, Osland og Skollerud (2007)
- Gjennomsnittlig arbeidskraftskostnader for et årsverk (inkl. direkte og indirekte kostnader) for tjenester tilknyttet transport i 2004: 440 545,- (kilde: SSB/Statistisk Årbok 2005)
 - 11 ekstra årsverk innebærer dermed $440\,545,- * 11 = 4\,845\,995$ kroner i økte arbeidskraftskostnader
- Samlet kostnader knyttet til kjøp av totalt antall vognkm i Rogaland 2005 (Bekken mfl 2006):
 - 421 197 tusen, hvis inkludert spesialskyss til skole
- Gjennomsnittlig innsparing for fylkeskommunene ved anbud i Norge: 10% av kostnadene (Bekken mfl. 2006)
 - 10% av 421 197 tusen = 42 119 700 i besparelser for Rogaland
 - Dette innebærer lave anslag for besparelsene i Rogaland som i realiteten har vært større, se Bekken mfl (2006)
- I sum:
 - Økte arbeidskraftskostnader pga oppbygging av kjøpsadministrasjon i 2004-tall: 4 845 995
 - Besparelser som følge av effektivisering: 42 119 700
 - SUM: $42\,119\,700 - 4\,845\,995 = 37\,273\,705$ i besparelser inkl kostnader til ekstra årsverk
- **Det økte antall årsverkene til administrasjon av anbudene i Rogaland utgjorde 1-2 prosentpoeng av de totale besparelsene, slik at de reelle besparelsene blir redusert fra 10 til i underkant av 9 prosent.**
 - Det er grunn til å tro at dette er forsiktige anslag ettersom de reelle besparelsene ved anbud var høyere i tilfellet Rogaland enn for gjennomsnittet i Norge

Vedlegg 2: Avgang fra næring. Ansatte buss- og sporvognførere 1996 og 1998 og 2003 og 2005.

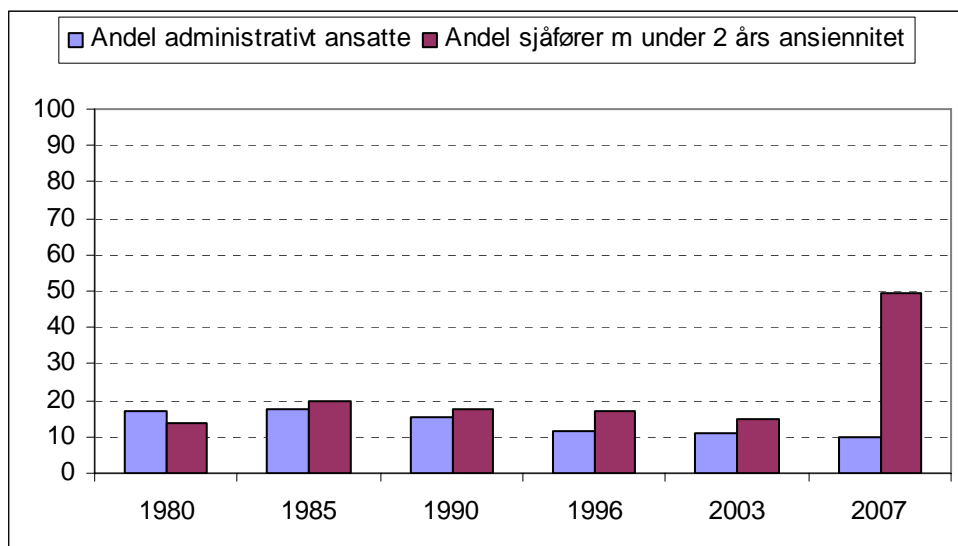
Kvartal	Antall ansatte 1996 (N)	Fortsatt ansatt 1998 (N)	Avgang antall (N)
1	40	36	4
2	44	35	9
3	54	49	5
4	43	37	6
SUM:	181	157	24 Avgang fra næring 1996-98: 12%
Kvartal	Antall ansatte 2003 (N)	Fortsatt ansatt 2005 (N)	Avgang antall (N)
1	44	38	6
2	34	29	5
3	40	36	4
4	36	32	4
SUM:	154	135	19 Avgang fra næring 2003-05: 13%

Kilde: Arbeidskraftundersøkelsen, Statistisk sentralbyrå.

KOMMENTAR TIL TABELLEN:

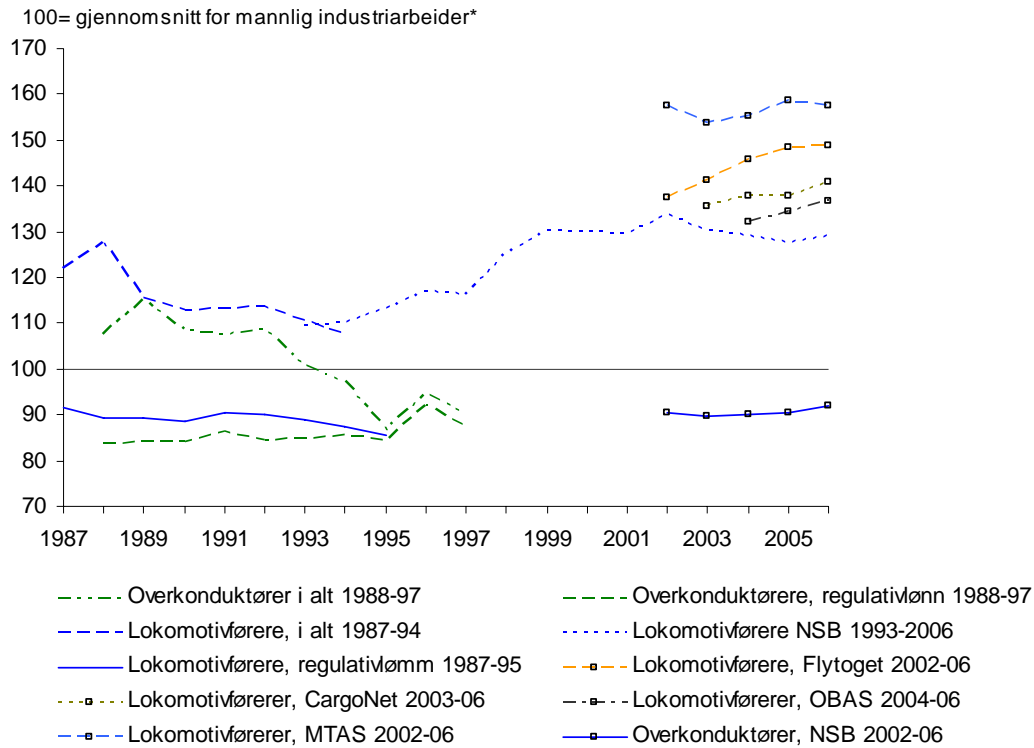
Av AKU-dataenes 154 ansatte buss- og sporvognførere i 2003 var det 135 som fortsatt var ansatt i samme næring 2 år senere. I perioden 1996 til 1998 var tilsvarende tall hhv. 181 og 157. Dette gir en avgang på 13 prosent for 03-05, og 12 prosent for perioden 96-98.

Vedlegg 3: Andel administrativt ansatte og sjåførar med under 2 års ansiennitet. Utvikling i selskap sentralt plassert på Østlandet. Prosent.⁶



⁶ Tallene baserer seg på egne beregninger ut fra selskapets personallister. Med administrativt ansatte mener vi ansatte i administrasjon, inspektører, ledelse og planleggere (billettører, kantine, vask og verksted med mer er utelatt fra tallene), og andelen er beregnet i forhold til antall heltidsansatte sjåførar 1.1. det gjeldende år. Andel sjåførar med under 2 års ansiennitet omhandler kun heltids og fast ansatte sjåførar (ekskl. reservesjåførar og deltidsansatte). Antall heltidsansatte sjåførar (N) var 292 i 1980, 276 i 1985, 277 i 1990, 558 i 1996, 479 i 2003 og 471 i 2007.

Vedlegg 4: Relativ lønnsutvikling for lokomotivførere og overkonduktører



*) Mellom 1995 og 1996 er det et brudd i beregningsgrunnlaget for indeksverdien. Til og med 1995 er indeksen basert på gjennomsnittlig timelønn for industriarbeidere mens den fra og med 1996 er basert på gjennomsnittlige månedslønn. Bruddet gir økning i overkonduktørers indeksverdi på rundt 4 poeng og nesten 5 poeng for lokomotivførere.

Kilder: Med ett unntak bygger alle tall inntil 1997 på SSBs lønnsstatistikk og er gjennomsnittlig månedslønn inklusive faste og variable tillegg, men eksklusive variabel overtid. Unntaket er Lokomotivførere fra 1993 til 2006 som i likhet med de fleste dataobservasjoner etter 1997 bygger på opplysninger fra Norsk Lokomotivmannsforbund. Disse lønnsopplysningene innbefatter i likhet med SSB sine data, grunnlønn samt faste og variable tillegg eksklusive overtid, og er lønnsgjennomsnitt på landsbasis. Vi har også data om overkonduktørers lønn fra og med 01.01.2002. Disse observasjonene bygger på opplysninger fra NSB og omfatter bare overkonduktører i dette selskapet. Beregning av deres lønn bygger på årsgjennomsnittslønn, men det er ikke tatt hensyn til eventuelle stillingsbrøker.

Kommentar:

1. Hovedfortolkning perioden 1996-2008:

Figuren baserer seg på to ulike datasett etter 1996, som er tema for vår undersøkelse. Data fra Lokførerforbundet for perioden 1993-2006 og fra NSB om overkonduktørene i perioden fra 1 januar 2002. Det blir her benyttet til to hovedtolkinger for vår undersøkelse: 1) Lokførerne har hatt en høyere lønnsøkning enn gjennomsnittlig industriarbeider i perioden fra 1996 og fram til i dag, og lønnsnivået ligger høyere hos mange nye operatører enn i NSB. 2) lønnsutviklingen blant overkonduktører er omtrent som gjennomsnittet blant mannlige industriarbeidere i perioden fra 2002 og fram til i dag. Vi har ikke data som tyder en svakere lønnsutvikling for denne gruppen i perioden fra 1996.

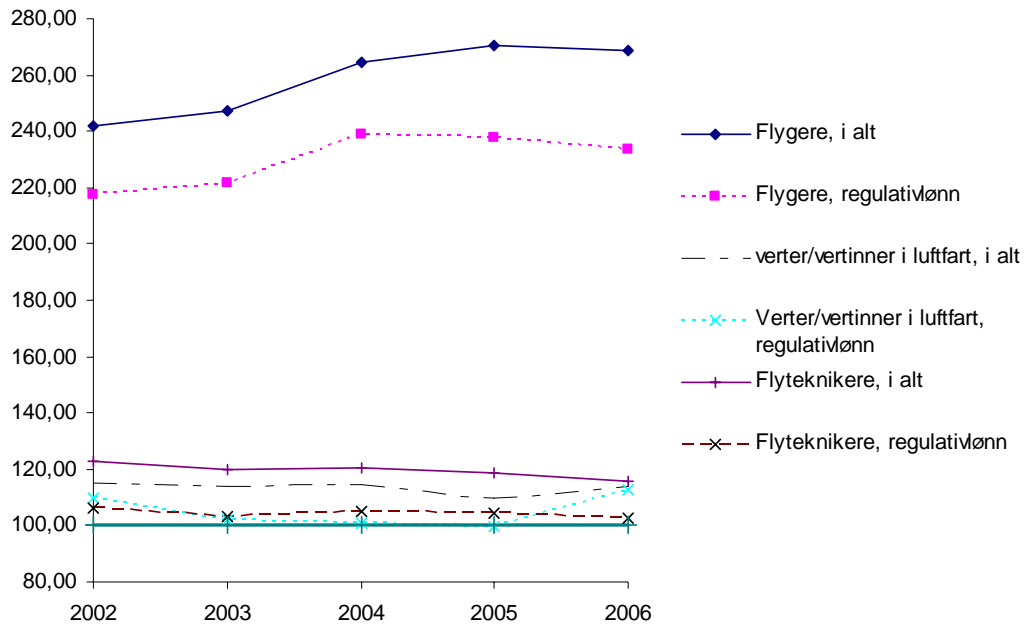
2. Framstillingen må tolkes med varsomhet når det gjelder hele perioden 1987 til 2007.

Av figuren ser vi at både lokomotivførere og overkonduktører i følge Statistisk sentralbyrås (SSB) lønnsstatistikk fikk redusert sin bruttolønn (lønn inklusive tillegg) på slutten av 1980-tallet og første halvdel av 1990-tallet, sammenliknet med gjennomsnittet for en mannlig industriarbeider. SSBs lønnsstatistikk indikerer også en markant reduksjon i lokomotivførernes relative lønn fra 1994 til 1995 i tråd med utviklingen figuren viser for overkonduktører i samme tidsrom. Som for overkonduktørene er det en reduksjon av tillegg utover regulativlønnen som forklarer reduksjonen. Figuren viser også at det relativt til industriarbeiderlønnen var en viss reduksjon i lokomotivførernes regulativlønn i første halvdel av 1990-tallet. Vi finner imidlertid ikke igjen samme markante utvikling for lokomotivførere i opplysningene fra Norsk lokomotivmannsforbund (den stiplede linjen fra 1993 til 2006) I figuren har vi derfor utelatt SSBs lønnsstatistikk for 1995, 96 og 97 som er siste året med opplysninger for denne kategorien arbeidstakere i deres lønnsstatistikk.

Dette innebærer imidlertid også at det er et spørsmål om dataene fra SSB og Lokførerforbundet er innbyrdes konsistente. Den sterke reduksjonen i lokførerernes relative lønn fra 1992 til 1995 i SSBs materiale skyldes til en viss grad en relativ reduksjon i regulativlønnen, men altså først og fremst en sterk reduksjon i faste og variable tillegg. For samme periode som data fra SSB viser denne sterke nedgangen, viser tallene fra Lokomotivmannsforbundet en viss økning. Fra å ligge nesten 200 kroner lavere enn SSB i 1992 angir de en månedslønn som er nesten 4900 kroner høyere i 1995. I 1997 er differansen redusert til kr 3200. Vi er dermed usikre på den innbyrdes konsistensen i disse datasettene.

Som nevnt gjør, i følge SSBs lønnsstatistikk, den samme tendensen med bortfall av tillegg seg også gjeldene for overkonduktører. Også for dem er det først og fremst variable tillegg og overtidstillegg som blir redusert i perioden. Siden dataene for overkonduktører fra perioden fram til 1997 og etter 2002 kommer fra ulike kilder, er vi også usikre på den innbyrdes konsistens i disse to datasettene.

Vedlegg 5 Relativ lønnsutvikling for flygere, kabinpersonale og flyteknikere (100 = gjennomsnittlig industriarbeiderlønn)



**Sist utgitte TØI publikasjoner under program:
Kollektivtransport og transportpolitikk**

Effekter av tiltak på sykefravær	992/2008
Fylkeskommunens bestiller- og samordningsrolle i samferdselssaker	990/2008
En samordnet areal- og transportpolitikk gjennom regional samstyring?	958B/2008
En samordnet areal- og transportpolitikk gjennom regional samstyring? Syntesesrapport	958A/2008
NTP minus kollektiv = ntp ?	953/2008
Evalueringsstradisjoner og kvalitetskriterier i samferdselssektoren	929/2007
Anbud i lokal rutebiltransport. Virkninger for tilbudet i distriktene og for fylkenes administrasjonskostnader	927/2007
Offentlig kjøp av flytransport Virkninger av å innføre reglene om virksomhetsoverdragelse	916/2007
Arbeidsmiljøtiltak i bussbransjen - evaluering av forsøk med team	908/2007
Økonomiske og administrative virkninger av å styrke ansattes rettigheter i kollektivtransport	896/2007
Optimale tilskudd til kollektivtrafikk i byområder	829/2006
Kjøps- og kontraktsformer i lokal rutebiltransport	819/2006
Etterspørselseffekter på kort og lang sikt: en litteraturstudie i etterspørselsdynamikk	802/2005
Tiltakspakker for kollektivtransport 1996-2000. Befolkningens vurdering av tiltakene og effekter på reisemiddelvalget	794/2005
Samfunnsøkonomisk analyse av kollektivtransportens inntektsgrunnlag. Alternativ finansiering av transport i by - Delrapport 4	767/2005

Besøks- og postadresse:

Transportøkonomisk institutt
Gaustadalléen 21
NO 0349 Oslo

Telefon: 22 57 38 00
Telefaks: 22 60 92 00
E-post: toi@toi.no

www.toi.no



**Transportøkonomisk institutt
Stiftelsen Norsk senter for samferdselsforskning**

- utfører forskning til nytte for samfunn og næringsliv
- har rundt 70 forskere med høy, flerfaglig samferdselskompetanse samarbeider med en rekke samfunnsinstitusjoner, forsknings- og undervisningssteder i Norge og i utlandet
- gjennomfører forsknings- og utredningsoppdrag av høy kvalitet innen områder som trafiksikkerhet, kollektivtransport, miljø, reisevaner, reiseliv, planlegging, beslutningsprosesser, transportøkonomi og næringslivets transporter
- driver aktiv forskningsformidling gjennom TØI-rapporter, Internett, tidsskriftet Samferdsel og andre nasjonale og internasjonale tidsskrifter
- deltar i CIENS, Forskningscenter for miljø og samfunn, i Forskningsparken nær Universitetet i Oslo