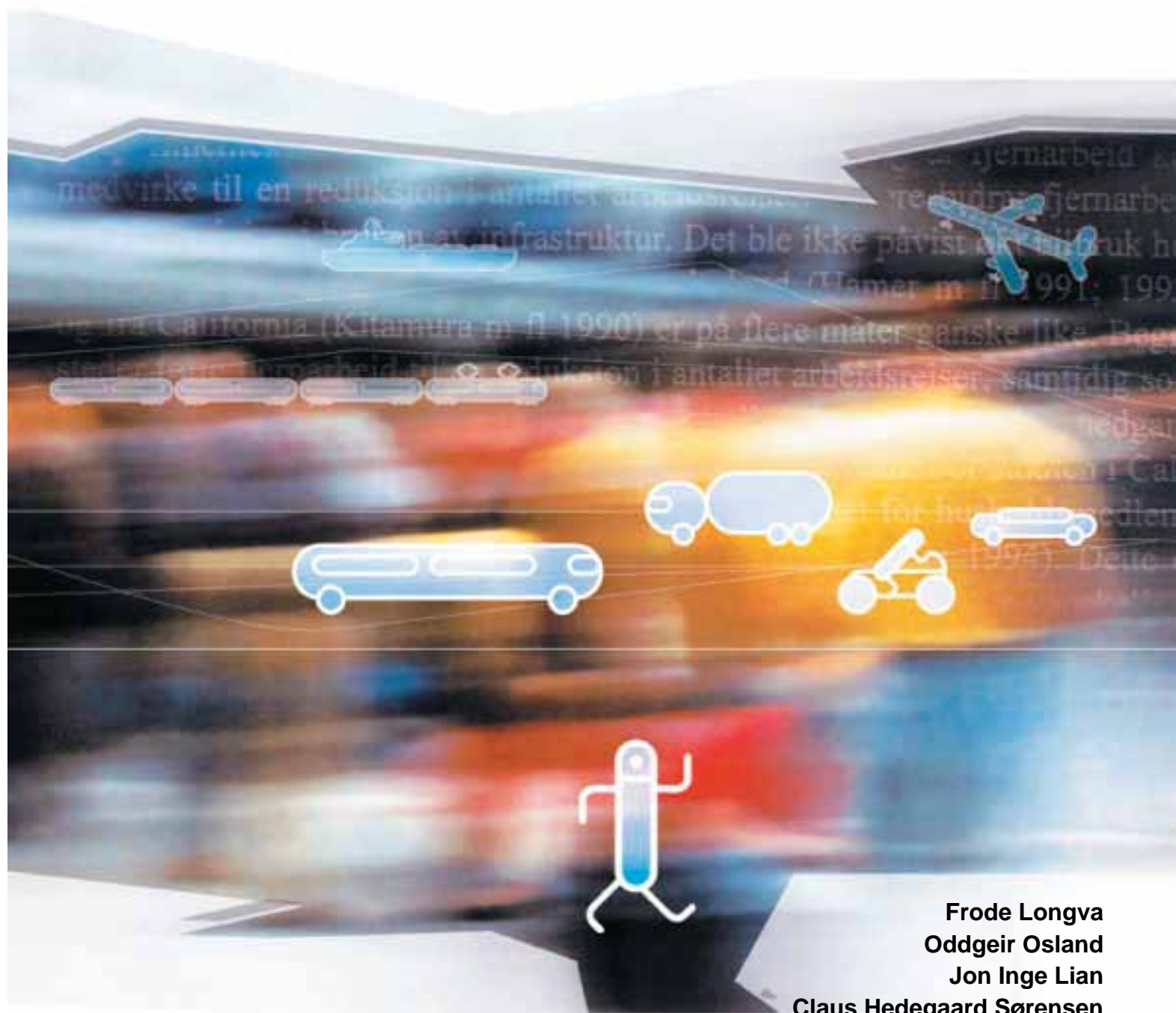


Målrettet bruk av konkurranseutsetting av persontransport innen lokal kollektivtransport, jernbane og luftfart



Frode Longva
Oddgeir Osland
Jon Inge Lian
Claus Hedegaard Sørensen
Didier van de Velde
TØI rapport 787/2005

Målrettet bruk av konkurranseutsetting av persontransporttjenester innen lokal kollektivtransport, jernbane og luftfart

Synteserapport

Frode Longva

Oddgeir Osland

Jon Inge Lian

Claus Hedegaard Sørensen

Didier van de Velde

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 82- 480-0535-6 Papirversjon

ISBN 82- 480-0536-4 Elektronisk versjon

Oslo, september 2005

Tittel: Målrettet bruk av konkurranseutsetting av persontransporttjenester i lokal kollektivtransport, jernbane og luftfart. Synteserapport

Title: Targeted Competitive Tendering of Passenger Transport

Forfatter(e): Frode Longva, Oddgeir Osland, Jon Inge Lian, Claus Hedegaard Sørensen, Didier van de Velde

Author(s): Frode Longva, Oddgeir Osland, Jon Inge Lian, Claus Hedegaard Sørensen, Didier van de Velde

TØI rapport 787/2005
Oslo, 2005-11
96 sider
ISBN 82-480-0535-6 Papirversjon
ISBN 82-480-0536-4 Elektronisk versjon
ISSN 0808-1190

TØI report 787/2005
Oslo: 2005-11
96 pages
ISBN 82-480-0535-6 Paper version
ISBN 82-480-0536-4 Electronic version
ISSN 0808-1190

Finansieringskilde:
Samferdselsdepartementet

Financed by:
Norwegian Ministry of Transport and Communications

Prosjekt: 1922 Målrettet bruk av konkurranseutsetting av persontransporttjenester

Project: 1922 Targeted Competitive Tendering of Public Transport

Prosjektleder: Oddgeir Osland

Project manager: Oddgeir Osland

Kvalitetsansvarlig: Kjell Werner Johansen

Quality manager: Kjell Werner Johansen

Emneord:
Konkurranseutsetting; Persontransport; Lokal kollektivtransport; Jernbane; Luftfart

Key words:
Competitive tendering; Public transport; Regional aviation; Railway sector

Sammendrag:
Rapporten sammenfatter dokumentasjonen av effekter og erfaringer med ulike former for konkurranseutsetting av persontransporttjenester i ulike land innen tre ulike sektorer: Lokal kollektivtransport, jernbane og luftfart. En generell konklusjon er at konkurranseutsetting fører til økt kostnadseffektivitet. Effektene på markedseffektiviteten i form av bedret tilbud varierer. Denne variasjonen er knyttet både til politiske myndigheters bruk av besparelsene og til utforming av kontrakter. De samfunnsøkonomiske effektene av konkurranseutsetting er i liten grad dokumentert. Det er ikke grunnlag for å konkludere med at noen form for konkurranseutsetting er de andre overlegne i alle tilfeller - og valg av form for konkurranseutsetting reflekterer gjerne de sektor- og nasjonsspesifikke omgivelsene. Denne variasjonen til tross, søker en avslutningsvis i rapporten å gi noen tommelfingerregler for valg av konkurranseutsetting på det området der dette er særlig aktuelt i Norge i dag; lokal kollektivtransport.

Summary:
This report provides international experiences of the effects of different forms of competitive tendering in three subareas of transport policy: Local public transport, rail and domestic aviation. A general conclusion is that competitive tendering is associated with increased cost efficiency. The effects on market efficiency varies, depending on whether public authorities use the gains of reduced costs to improve the level of services in public transport, as well as on how the "surplus" is used, e.g. whether incentives for improved market efficiency are imposed on operators. When it comes to general economic efficiency, there is a lack of systematic research and documentation. In general, no form of competitive tendering is superior to another in all cases or in relation to all types of effects. Moreover, sector and country specific characteristics of the environment creates challenges when it comes to the application of experiences in a Norwegian context. Despite these challenges, the report concludes with "rules of thumb" for the use of competitive tendering in local public transport.

Language of report: Norwegian

Rapporten kan bestilles fra:
Transportøkonomisk institutt,
Postboks 6110 Etterstad, 0602 Oslo
Telefon 22 57 38 00 - Telefax 22 57 02 90
Pris kr 250

The report can be ordered from:
Institute of Transport Economics, the
PO Box 6110 Etterstad, N-0602 Oslo, Norway
Telephone +47 22 57 38 00 Telefax +47 22 57 02
Price € 30

Forord

Transportøkonomisk institutt presenterer med dette den avsluttende synteserapporten innen prosjektet "Målrettet bruk av konkurranseutsetting av persontransporttjenester". Fra tidligere foreligger det analytiske rammeverket, utviklet av Didier van de Velde, i rapportform (TØI-rapport 730/2004). Vedlagt følger også dokumentasjonsrapporten, som gir en nærmere beskrivelse av utviklingen innen de ulike land og på de ulike delsektorer (TØI-rapport 787a/2005).

Prosjektet er finansiert av Samferdselsdepartementet, Program for Overordnet Transportforskning (POT) 2002-2004. Vår kontaktperson i departementet har vært Magnus Bøen, og vi har hatt en referansegruppe bestående av Fredrik Birkheim Arnesen, Marianne Dalgard og Thomas Tørmo.

Denne synteserapporten er basert på arbeider fra mange medarbeidere, den fullstendige listen foreligger i dokumentasjonsrapporten. Bidragsyterne i denne rapporten er Frode Longva (medforfatter kapittel 1, 2, 4 og 6 og eneforfatter kapittel 3), Oddgeir Osland (medforfatter kapittel 1, 2, 4, 5 og 6), Claus Hedegaard Sørensen (medforfatter kapittel 4) og Jon Inge Lian (medforfatter kapittel 5). I tillegg har Didier van de Velde gitt verdifulle bidrag til sektorkapitlet om persontransport på jernbane (kapittel 4).

Prosjektleder har vært Oddgeir Osland (Bård Norheim var prosjektleder fram til våren 2004). Forskningsleder Kjell Werner Johansen har vært kvalitetssikrer, mens avdelingssekretær Kari Tangen har hatt ansvaret for den endelige utformingen av rapporten.

Oslo, desember 2005
Transportøkonomisk institutt

Lasse Fridstrøm
instituttssjef

Trine Hagen
konstituert avdelingsleder

Innhold

Sammendrag

1 Målrettet bruk av konkurranse.....	1
1.1 Innledning	1
1.2 Analytisk referanseramme: Ansvarsdeling, konkurranseutsetting og effektivitet.....	2
1.3 Relevans- og overførbarhetsspørsmålet.....	10
1.4 Forskningsdesign og metode	11
2 Politiske målsetninger for og organisering av offentlig kjøp av kollektivtransport i Norge.....	15
2.1 Offentlige målsetninger i transportpolitikken.....	15
2.2 Ansvars- og rolledeling innen lokal persontransport.....	18
2.3 Ansvars- og rolledeling innen jernbane	22
2.4 Ansvars- og rolledeling innen luftfart.....	24
2.5 Oppsummering.....	26
3 Lokal kollektivtransport	27
3.1 Erfaringer med avregulering i Storbritannia	27
3.2 Internasjonale erfaringer med anbudskonkurranse	34
3.3 Internasjonale erfaringer med tilbudskonkurranse	45
3.4 Oppsummering og konklusjon.....	49
4 Jernbane	51
4.1 Innledning	51
4.2 Bakgrunnen for økt konkurranse	51
4.3 Endringer i forvaltningsstrukturen.....	52
4.4 Konkurransens omfang og utviklingstrekk.....	53
4.5 Ulike konkurranse- og kontraktsformer.....	55
4.6 Organisering og samordning.....	58
4.7 Effekter av konkurranseutsettingen	59
4.8 Konvergerende eller divergerende utviklingstrekk?.....	61
5 Norske og internasjonale erfaringer med anbud på regionale flyruter.....	63
5.1 Innledning	63
5.2 Det norske regimet i en internasjonal kontekst – og relevante utenlandske erfaringer.....	65
5.3 Erfaringer med tre utlysingsrunder i Norge.....	67
5.4 Beregninger av effekter av ulike utforminger av tilbudet.....	70
6 Konklusjon og oppsummerende drøfting.....	73
6.1 Eksemplenes makt – en konklusjon.....	73
6.2 Overførbarheten og relevansen av erfaringer	82
6.3 Utfordringer ved valg av konkurranseform i Norge – en diskusjon.....	86
Referanser.....	92

Sammendrag:

Målrettet bruk av konkurranseutsetting av persontransporttjenester i lokal kollektivtransport, jernbane og luftfart

Synteserapport

Den overordnede problemstillingen i dette prosjektet kan formuleres som to spørsmål: Hva er effekten av og erfaringene med ulike former for konkurranseutsetting i andre land? Og hvilken relevans har disse erfaringene for organiseringen av kjøp av persontransporttjenester i Norge?

Fokuset i prosjektet ligger på ulike former for konkurranseutsetting. Alternativer som ikke baserer seg på konkurranseutsetting berøres kun indirekte.

Rapportens hovedkonklusjoner

Hovedkonklusjonene i rapporten kan oppsummeres i følgende punkter:

- Konkurranseutsetting fører til kostnadseffektivisering på kort sikt, anslagsvis 20-30 prosent. Størst kostnadspress oppnås med kortsiktige bruttoanbud.
- Mål om tilbudsutvikling krever at kostnadsbesparelsene brukes til å forbedre tilbudet på en mest mulig effektiv måte. Tilbudskonkurranse er mer målrettet til slike formål enn bruttoanbudet, noe som også kan sies om brutto- og nettoanbud med utstrakt bruk av insentiver.
- Utstrakt bruk av økonomiske insentiver krever økt handlefrihet for operatør. Handlefriheten er mer naturlig begrenset i jernbane og luftfart enn i bussektoren, noe som gjør bruken av store passasjerinsentiver mindre hensiktsmessig.
- Myndighetene kan kompensere for styringsutfordringene som følger av stor handlefrihet til operatør gjennom to indirekte styringsmekanismer: Partnerskap/tillit og riktig dimensjonerte insentiver.

Når det gjelder spørsmålet om slike erfaringer er overførbare til Norge, er dette betinget av (minst) tre forhold: Politiske målsetninger (eksempel; reduksjon i tilskuddet og/eller utvikling av tilbudet), kjøpsorganets omgivelser (eksempel; rammefinansiering eller øremerking), og tidligere kontraktsrelasjoner

(eksempel; tradisjon for nettokontrakter tilsier overføring av kompetanse og ressurser fra operatør til myndighetsorgan ved bruk av bruttoanbud). I det følgende skal vi gi en sammenfatning av grunnlaget for disse konklusjonene, og vise den konkrete anvendelsen av disse betingelsene for overførbarhet av erfaringer.

Rapportens analytiske rammeverk

Konkurranseutsetting innebærer ulike former for ansvars- og rolledeling mellom bestillermyndigheter og de som er satt til å utføre tjenesteproduksjonen. Vi skiller her mellom ulike beslutningsnivåer:

Det **strategiske nivå** dekker de overordnede transportpolitiske målene for samferdselssektoren når det gjelder kollektivtransportens markedsandeler, transport- og miljøforhold mv. **Taktisk nivå** dekker problemstillinger rundt konkret utforming av rutetilbud og takster i forhold til spesifiserte mål på kollektivtilbudet. **Operativt nivå** dekker problemstillinger rundt den daglige driften av transportsystemet, tjenesteproduksjonen og faktisk levert kvalitet på tilbudet.

Denne inndelingen har konsekvenser for forståelsen av ulike former for konkurranseutsetting. Her går et første hovedskille mellom innføringen av fri konkurranse og bruk av konkurranseutsetting. *Fri konkurranse* innebærer fri adgang til markedet for alle aktører som finner det kommersielt interessant, og dermed ingen rolle for myndighetene ut over en (begrenset) rolle på strategisk nivå, knyttet til lisensiering og godkjenning på objektive grunnlag i henhold til yrkestransportloven (kompetanse, vandel og økonomi). *Konkurranseutsetting* innebærer at det konkurreres om å produsere varer og tjenester for det offentlige, dvs. der det offentlige lar andre rettssubjekter konkurrere om å utføre en oppgave som det offentlige tradisjonelt har utført selv. Ansvaret for beslutninger på det strategiske nivået opprettholdes hos myndighetene, mens ansvaret for det taktiske nivået i varierende grad over-

lates til operatøren. Ansvar for det operative nivået er imidlertid alltid hos operatøren.

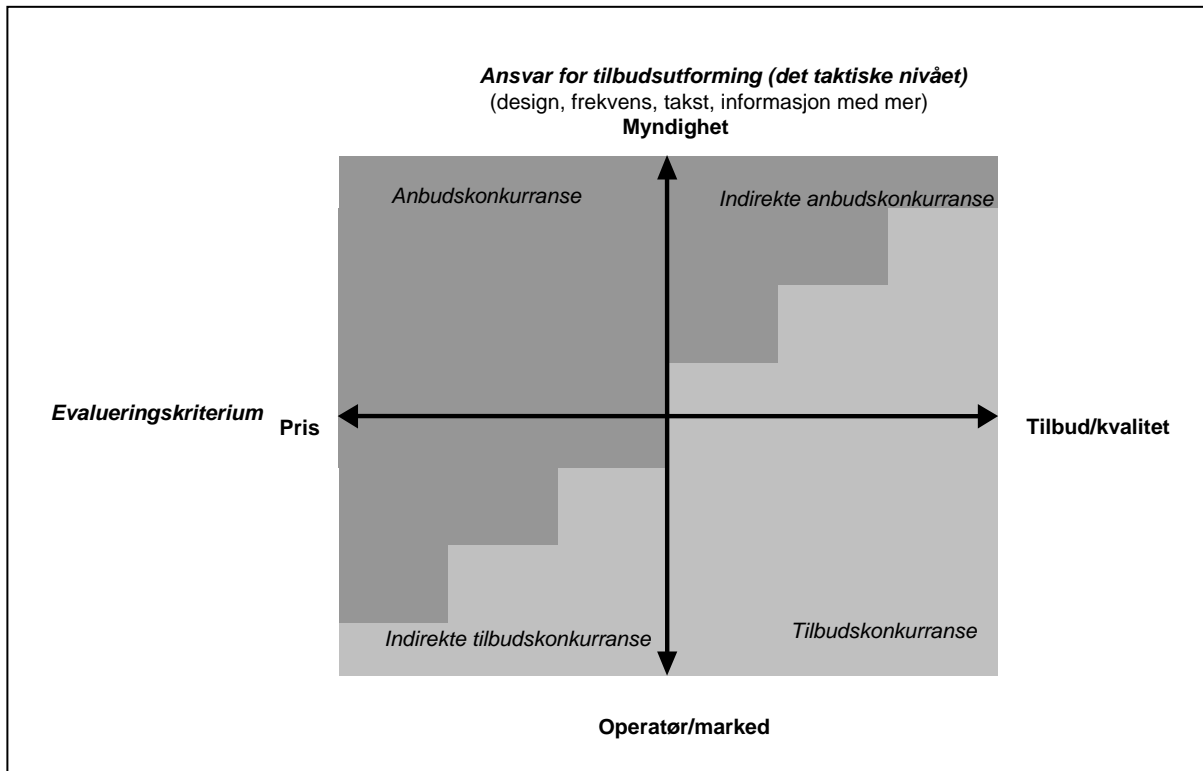
Det er imidlertid stor variasjon i hvordan konkurranseutsettingen er utformet, mellom ulike land og ulike sektorer. Ut fra hvordan ansvaret for beslutningene på det taktiske nivået er fordelt og tildelingskriteriene definert, kan vi dele inn i fire hovedformer for konkurranseutsetting (figur S1).

Et første hovedskille går mellom høyre og venstre side av figuren, mellom anbudskonkurranse og tilbudskonkurranse i mer eller mindre rendyrket form.

- *Anbudskonkurransen* i sin rendyrkede form innebærer at myndighetene definerer kvaliteten på det tilbudet som skal konkurranseutsettes, hvorpå operatørene gir et tilbud på hvilken pris de skal ha for å produsere det forhåndsdefinerte tilbudet (øverst til venstre i figuren).

- *Tilbudskonkurransen* i sin mest rendyrkede form innebærer at myndighetene bestemmer kostnadsrammene for konkurransen, hvorpå operatørens utforming av tjenestetilbudet er avgjørende for hvem som blir tildelt kontrakten i et bestemt område (nederst til høyre i figuren).

Innenfor begge disse hovedformene for konkurranse vil myndighetene kunne definere mer eller mindre av rutestrukturen og tilbudsdesignet på forhånd (det taktiske nivået definert langs den vertikale akse i figuren). Dette utgjør de indirekte konkurranseformene i figuren, hvor myndighetene henholdsvis gir slipp på deler av markedsansvaret under anbudskonkurransen og strammer det inn under tilbudskonkurransen. Tilbudssiden får dermed en avgjørende betydning for det avlagte budet i anbudskonkurransen, mens kostnadsvurderinger får en avgjørende betydning for det avlagte tilbudet i tilbudskonkurransen.



TØI-rapport 787/2005

Figur S1: Ulike former for konkurranseutsetting ut fra ansvarsfordeling og evalueringskriterium

Så langt har vi kun diskutert forhold knyttet til *tildelingsfasen*. Anbudskonkurranse kan i tillegg nyanseres ved å introdusere forhold knyttet til *kontraktsfasen*. Tabell S1 tar for seg firedeling av hvordan markedsrisikoen er fordelt mellom partene i kontraktsfasen. Felles for alle formene er at pris utgjør hoveddelen av konkurransekriteriet (altså anbuds-

konkurranse). Risikofordelingen i kontraktsfasen kan slikt sett betraktes som en tredje dimensjon på venstre side av figur S1.

Tabell S1: Ulike former for anbudskonkurranse etter kontraktsform

Hvem har inntektsrisikoen/-ansvaret?	Finnes det insentiver ut over inntektsfordelingen	
	Nei	Ja
Myndighetene	1. Bruttoanbud	2. Utvidet bruttoanbud
Operatøren	3. Nettoanbud	4. Utvidet nettoanbud/ indirekte tilbuds- konkurranse

TØI-rapport 787/2005

- *Bruttoanbudet*, anbud på rene bruttokontrakter, er hva vi ovenfor omtalte som den rendyrkede formen for anbudskonkurranse. Bruttokontrakter kjennetegnes av at operatøren overlater alle inntektene fra billettsalg til myndighetene, der kollektivselskapet kun innehar kostnadsrisikoen. Myndighetene har ansvaret for all planlegging (trasé, takster), informasjon og markedsføring underveis i kontraktsperioden.
- *Utvidet bruttoanbud* innebærer at myndighetene fortsatt konkurranseutsetter bruttokontrakter, men at disse inkluderer relativt store økonomiske insentiver som bonus for kvalitets- og/eller passasjerforbedringer.
- *Nettoanbudet* innebærer at operatøren har inntektsrisikoen og beholder alle passasjerinntektene. Kontraktene inneholder ingen insentiver utover de som allerede ligger i passasjerinntektene.
- *Utvidet nettoanbud* vil si at operatørene selv får beholde inntektsansvaret gjennom bruk av nettokontrakter, samtidig som kontrakten inneholder insentiver for ytterligere kvalitets- eller passasjerforbedringer i tillegg. Dette er den samme konkurranseformen som vi ovenfor kalte indirekte tilbuds konkurranse.

Begge de to utvidede anbudsformene gjengitt ovenfor blir dessuten ofte benevnt som *resultatavhengige tilskuddskontrakter* og/eller *kvalitetskontrakter*. Felles for samtlige former for anbudskonkurranse er likevel at pris er hovedkriteriet i tildelingsfasen, enten i form av kostnader for drift eller bud på totalt tilskuddsbeløp. I teorien kan man tenke seg tilsvarende nyansering etter forhold ved kontraktsfasen for tilbuds konkurranse, men dette har vært vanskelig å finne eksempler på i praksis.

Disse konkurranseformene forventes å ha ulike effekter. Vi skiller i den sammenheng mellom tre former for effektivitet:

- Et *produksjonseffektivt* (kostnadseffektivt) kollektivtilbud innebærer at en gitt ruteproduksjon utføres til lavest mulig kostnad, og er således knyttet til beslutninger på det operative nivået.
- Et *markedeffektivt* tilbud er det best mulige tilbudet innenfor en gitt tilskuddsramme. Virkemidler for å oppnå markedeffektivitet er knyttet til utforming av rutenett, frekvens, takstnivå og lignende, og gjelder først og fremst beslutninger knyttet til det taktiske nivået.
- Et *samfunnseffektivt* kollektivtilbud er det tilbudet som også best bidrar til overordnede (strategiske) politiske mål. Ansvar for å utforme et samfunnseffektivt tilbud ligger først og fremst på myndighetsplanet og er knyttet til politisk definerte mål, samt overordnede virkemidler som tilskudds nivå og organisasjonsmodeller.

I rapporten undersøkes effektene av ulike former for konkurranseutsetting gjennom tre sektorer og et utvalg land. Både kapitlet om lokal kollektivtransport og jernbane tar for seg erfaringer fra Storbritannia, Sverige, Danmark og Nederland. Luftfart skiller seg ut ved at en for kjøp av regionale luftfartstjenester har erfaring med flere anbudsrunder i Norge – slik at dette gir et eget erfaringsgrunnlag. Rapportens empiriske grunnlag er avgrenset til perioden fram til sommeren 2004.

Politiske målsetninger og forvaltningsorganisering

Det er en rekke kjennetegn ved det norske forvaltningsregimet på feltet som har betydning for om erfaringene kan overføres.

Politiske mål: De politiske målene for lokal kollektivtransport har generelt vært preget av ønske om minimumstilbud til akseptabelt pris, det vil si en fordelingspolitisk begrunnelse, samtidig som en i økende grad har vært opptatt av å redusere kostnadene eller kostnadsveksten. For byområder, særlig de større byområder, har en også vært opptatt av å øke markedsandelen for kollektivtransport. Også for jernbanen kan en observere vektlegging av de største byområdene, og av Intercity-triangelet og hovedstrekningene – det vil si de områder hvor markedsgrunnlaget vurderes å gi jernbanen et visst konkurransemessig og miljømessig fortrinn. Et særlig viktig mål med offentlig kjøp av flytjenester er det regionalpolitiske - å sikre et godt tilbud for transport i og mellom regioner der markedsgrunnlaget er utilstrekkelig for kommersiell drift - kombinert med et ønske om økt kostnadseffektivitet.

Variasjon i organisasjons og – reguleringsformer. Kjøp av lokal persontransport er i Norge et fylkeskommunalt ansvar, der overføring fra staten skjer gjen-

nom de generelle rammeoverføringene, og der det normale har vært løyver eller enerett basert på nettoavtaler. Mye av markeds- og planleggingskompetansen har dermed ligget hos selskapene. Nå er feltet preget av økende mangfold både når det gjelder kjøpsorganisasjon og kontraktsformer, med hyppigere bruk av anbud og fremvekst av egne kjøpsorganer utenfor fylkeskommunen. Konkurranseutsettingen har dessuten i stor grad basert seg på konkurranseformer der det praktiske ansvaret for markedstilpasningen og tilbudsutviklingen har blitt overført fra operatører til myndigheter (ved overgang fra netto- til bruttokontrakter).

Når det gjelder jernbanesektoren, er det staten ved Samferdselsdepartementet som har ansvaret for kjøp av persontransporttjenester med tog. Historisk sett har dette vært avgrenset til kjøp fra NSB. Videre har en skilt ansvar for infrastruktur og drift, og når det gjelder kjøp av persontransporttjenester har en konkurranseutsatt en strekning. I relasjonen mellom myndigheter og NSB er den formelle ansvarsdelingen preget av at beslutninger på taktisk nivå (takster og tilbud) tas av myndighetene, men etter forhandlinger. Den reelle kompetansefordelingen i form av kunnskap om produksjon og marked er imidlertid i favør av operatør.

Når det gjelder luftfart, er det også staten ved Samferdselsdepartementet som har ansvaret for kjøpet av regionale luftfartstjenester. Likedan er flyplassene og flyplasstrukturen et nasjonalt politisk ansvar. Også på dette området er det innført vertikal separasjon mellom eie og drift infrastruktur (Avinor) og kommersiell tjenesteproduksjon (flyselskapene). Når det gjelder kontraktsutforming på kjøpssiden, så har en hatt anbud siden 1997 ved hjelp av nettokontrakter (nettoanbud). Gitt EU-reguleringene er kontraktslengden gitt. Sentrale/politiske myndigheter har lagt opp til stor grad av innflytelse og klare kriterier på taktisk nivå - ikke bare når det gjelder maksimaltakster og minimumskrav til ruter, men også i form av detaljerte krav til flystørrelse.

Lokal kollektivtransport

Lokal kollektivtransport er den sektoren i undersøkelsen som oppviser størst variasjon i konkurranse- og kontraktsformer.

Fri konkurranse ble innført innen lokal kollektivtransport i store deler av Storbritannia i 1986. 20 år etter kan erfaringene oppsummeres med blandede resultater: På den ene siden bidro frikonkurransen til å stoppe reduksjonen i tjenesteomfanget, øke produksjonseffektivitet per vognkilometer og redusert behov

for offentlige tilskudd. På den annen side har den verken bidratt til forbedringer når det gjelder antall setekilometer, kostnader per reise eller antall passasjerer. Samtidig har frikonkurransen redusert mulighetene for å gjennomføre integrerende tiltak og medført svakere koordinering og samordning av rutetilbud, takster og informasjon. Enkelte områder har derfor utviklet såkalte frivillige kvalitetspartnerskap mellom lokale myndigheter og operatører, hvor operatører utenfor avtalen ekskluderes fra å bruke infrastrukturen avtalepartene har investert i.

London utgjør unntaket i Storbritannia, ved at de valgte å konkurranseutsette tjenesteproduksjonen og beholde en sentral myndighet med ansvar for koordinering og tilbudsutvikling. Der frikonkurransen i Storbritannia grovt sett har produsert samme tilbudsomfang til en billigere penge enn før, har den kontrollerte konkurransen London maktet å øke tilbudsomfanget og passasjertallene i tillegg. Negative erfaringer med nettokontrakter i London på slutten av 1990-tallet tyder dessuten på at nettokontrakter er best egnet der myndighetene kan tilby en operatør særrettigheter innenfor et nærmere bestemt område.

Bruttoanbudet har først og fremst blitt videreutviklet i København. Erfaringer tyder på at bruttoanbudet er bedre egnet til kostnadsbesparelser og økt produksjonseffektivitet enn til å øke markedsandeler, innovasjoner og passasjertall. Det avgjørende spørsmålet for vurderingene av denne modellens markedseffektivitet blir i så fall hvordan kostnadsbesparelsene deretter benyttes. Til tross for at myndighetsorganet i København har nedlagt til dels store ressurser til markedsutvikling og økt tilbudsomfang, har passasjerveksten vært minimal. Sammen med kostnadsøkninger ved senere anbudsrunder har dette medført at København på 2000-tallet har innledet forsøk med insentivavtaler og utvidet handlefrihet til operatør. Samtidig ønsker en å oppnå tettere samarbeid mellom operatør og myndighet gjennom utviklingen av såkalte partnerskapsavtaler.

Nettoanbud i Helsingborg har imidlertid heller ikke utgjort noen entydig suksess når det gjelder passasjerutviklingen. Det er flere grunner til det, men hovedårsaken synes å ligge i manglende samarbeid og tillit mellom partene snarere enn i kontraktsutformingen som sådan. Dette kan knyttes nært opp til at svenske operatører i liten grad har erfaringer og kompetanse til å påta seg det markedsansvaret som bruk av nettokontrakter forutsetter, altså en motsatt utfordring av hva vi finner i Norge. De negative erfaringene med områdevis nettokontrakter i Helsingborg medførte at de gikk over til bruttokontrakter med insentiver, kombinert

med utviklingen av en unik partnerskapsavtale mellom kommune, innkjøpsmyndighet og operatør.

Det utvidede bruttoanbudet har kanskje sin ekstreme versjon i Halland län i Sverige, der det resultatavhengige tilskuddet utgjør 25 prosent av kontraktssummen. Operatørene mottar i tillegg alle passasjerinntektene for opprettelsen av nye ruter utenfor et forhåndsbestemt kjerneområde. Halland har dessuten gitt operatør betydelig handlefrihet på det taktiske planet, og i så måte avgitt mye direkte kontroll og styring over tilbudsutviklingen i området. Dette har blitt søkt kompensert gjennom indirekte kontroll ved hjelp av to styringsmekanismer: (i) passasjeravhengige insentiver og (ii) aktivt samarbeid og informasjonsflyt på basis av såkalte relasjonskontrakter. Det siste innebærer opprettelsen av en rekke avtalefestede møtearenaer og løpende arbeidsgrupper. Halland har opplevd kraftig vekst i passasjernivået i løpet av kontraktens første 2-3 driftsår.

Gjennomgangen viser hvordan svakhetene ved bruttoanbudet over tid har ført til et fokus mot operatørens insentiver for kundeorientering. Samtidig har økte inntektsinsentiver og handlefrihet for operatørene på sin side ført til oppmerksomhet mot nye former for samordning og kontroll. Vi kan altså snakke om ulike konkurransefasener over tid, der konklusjonen synes klar: Mens utfordringene ved rene bruttoanbud er knyttet til svak operatørinvolvering, er utfordringene ved rene nettoanbud knyttet til det motsatte, nemlig svak myndighetsinvolvering. Og der manglende utvikling av det første leddet kan gå utover tilbuds- og kvalitetsutviklingen som skal gjøre bussreisene mer attraktive, kan manglende utvikling av det andre gå ut over infrastrukturutviklingen som skal gi bussene økt fremkommelighet og attraktivitet i forhold til privatbilismen. Begge deler er uforenlig med målet om å oppnå økte kollektivandeler i byområder, og krever økt fokus på og jakt etter nye kontraktsbaserte samordningsformer mellom hver enkelt operatør og myndighet.

Samtidig synes effektene av de ulike konkurranseformene å være nærere knyttet til operatørens grad av handlefrihet på taktisk nivå enn til valget av brutto- eller nettokontrakt i seg selv. Dette er igjen nært knyttet til graden av partnerskapsfølelse og tillit mellom myndighet og operatør i hvert enkelt tilfelle. Handlefrihet og tillit/partnerskap bør således behandles som to sider av samme sak dersom målet med konkurranseutsettingen går ut over det å oppnå økt produksjonseffektivitet og tilskuddsreduksjoner alene.

Den formen for konkurranseutsetting som tillater størst handlefrihet for operatørene er enkelte varianter

av *tilbudskonkurranse* i Nederland. Det er også her du finner klare vektlegging av tilbudskvalitet fremfor tilskuddsreduksjoner på regionalt nivå. Erfaringene fra Nederland tilsier imidlertid at konkurranseutsettingen bør omfatte definerte minstestandarder for tjenestetilbudet i tildelingsfasen, for på den måten å øke sammenlignbarheten av hvert enkelt tilbud. Dette kan likevel kombineres med stor taktisk handlefrihet for operatørene innenfor kontraktsperioden.

Et eksempel på det sistnevnte finner vi i Telemark med bruk av *indirekte tilbudskonkurranse* på basis av nettokontrakter med økonomiske insentiver i tillegg (kvalitetskontrakt med super-insentiver). Handlefriheten dette innebærer for operatørene krever imidlertid samarbeid og tillit mellom aktørene på lik linje med det utvidede bruttoanbudet ovenfor. Samtidig må myndighetene kunne tilby tilstrekkelig markedsinformasjonen for å oppnå mest mulig symmetriske konkurranseforhold mellom potensielle tilbydere. Dette er særlig relevant i norsk sammenheng, hvor tidligere konsesjonsløyver ofte har vært drevet på basis av nettokontrakter, slik at markedskunnskapen til eksisterende operatør blir uforholdsmessig god.

Jernbane

I jernbanesektoren er det andre problemstillinger som har vært fremtredende enn i lokal kollektivtransport, ikke minst fordi forholdet mellom drift og infrastruktur historisk er preget av integrerte selskap, og der den organisatoriske delingen har skapt nye koordineringsbehov.

Gjennomgangen viser at det i samtlige fire land vi har sett på – Storbritannia, Sverige, Nederland og Danmark – har foregått en oppdeling i infrastruktur og togdrift, gods- og persontransport, og salg av sidevirksomheter som ferge- og bussvirksomhet m.m. På disse områdene har Storbritannia uten tvil gått lengst. Det er også en entydig tendens til organisatorisk fristilling, ikke minst av de tidligere monopolene. I Storbritannia tok dette form av privatisering, også av infrastrukturforvaltningen, Railtrack ble først privatisert og senere renasjonalisert under benevnelsen Network Rail. Når det gjelder den endrede ansvarsdelingen innen myndighetsorganene, innebærer nedbyggingen av monopoler etablering av egne kjøpsorganisasjoner.

På tross av likheten i landenes motivasjon for å gjennomføre reformer i jernbanesektoren, varierer løsningene både når det gjelder konkurransens omfang og dens organisering. I *Storbritannia* har politikerne gjennomført konkurranseutsettingen av jernbanen mest

konsekvent. Jernbanereformen i 1993 medførte en sterk oppsplitting av det tidligere British Rail. Det ble blant annet etablert 25 såkalte *Train Operating Companies*. Staten har gjennomført anbud av geografiske enheter i hele jernbanenettet, og vinneren har deretter konsesjon på å kjøre de gjeldende strekningene med tilskudd fra staten. Antall tog-selskaper har nå skrumpet til fire dominerende selskaper. Fri trafikk er riktignok mulig på enkeltlinjer i Storbritannia, men har til nå vært tillatt i begrenset omfang.

Konkurranse om persontrafikken på jernbane omhandler altså først og fremst konkurranse *om* sporet – altså konkurranseutsetting – snarere enn *på* sporet. Og mens Storbritannia har gjennomført konkurranseutsetting på så og si hele linjenettet, har Danmark kun i beskjeden grad innført konkurranse til nå. Både Sverige og Nederland har på sin side valgt en mellom-løsning, der de tidligere nasjonale selskapene kan opptre uten konkurranse på de landsdekkende linjene, samtidig som det stilles krav om at det regionale linjenettet skal konkurranseutsettes. I Sverige har de i tillegg valgt å konkurranseutsette det inter-regionale linjenettet som SJ AB ikke oppfatter som lønnsomme. Både i Sverige og Nederland opplever man således at ulike reguleringsregimer opptre side ved side på jernbanenettet. Dette gir grunnlag for nye utfordringer når det gjelder samordning av et integrert tjenestenett.

De noe blandete erfaringene med konkurranseinnføring i de fire landene har dessuten medført at vi i dag ser tendenser til at tempoet bremses opp og utviklingen reverseres noe. I Nederland har de så å si avblåst planene om å innføre fri konkurranse på den lønnsomme delen av det inter-regionale linjenettet. Utvidelsen av den frie adgangen til sporet i Storbritannia har stoppet opp til fordel for økt bruk av konkurranseutsetting, og vi ser dessuten en tendens til at markedsansvaret på taktisk nivå i økende grad overføres fra operatør til myndighetene for å oppnå økt samordning og kvalitet på tjenestetilbudet igjen. Ønsket om økt samordning rammer også oppsplittingen av infrastruktur og drift. I Sverige, Nederland og Storbritannia ser vi stadig flere forsøk på å oppnå tettere koplinger og samarbeid mellom infrastruktur og driftssiden av persontrafikken. Disse forsøkene på reintegrering kommer likevel i andre former og uttrykk enn de tidligere tiders integrerte løsninger i ett og samme selskap.

Som for bussektoren i kapittel 3 finner vi eksempler på alle formene for anbudskonkurranse innen persontrafikken på jernbane. Mens konkurranseutsetting på regionalt nivå i Sverige innebar ren kost-

nadskonkurranse om rettighetene til å kjøre et strengt forhåndsdefinert rutetilbud (altså bruttoanbud), baserte anbudskonkurransene i Midt og Vest-Jylland i Danmark og på de inter-regionale linjene i Sverige seg på nettokontrakter med utstrakte friheter på taktisk nivå for operatøren (nettoanbud). Incentiver som koples opp mot kvalitetsmål og tjenestetilbudet er det imidlertid lite av, med unntak av Storbritannia.

Selv om europeisk jernbane har få tradisjoner for bruk av incentiver knyttet opp mot kvalitet, har de desto sterkere tradisjoner for bruk av nettokontrakter med det dette medfører av passasjerincentiver. Samtlige land benyttet seg av denne kontraktsformen i forkant av konkurransereformene, noe som i flere land har medført at innføring av konkurranse har gått hånd i hånd med begrensninger av markedsfrihet på taktisk nivå for operatør. Dette gjelder i særlig grad ved konkurranseutsettingen av den svenske regionale jernbanen, som tidligere ble drevet av SJ på basis av stor selvstendighet og fremforhandlede nettokontrakter. Konkurranseutsettingen på regionalt nivå i Sverige ble etter hvert i hovedsak gjennomført ved hjelp av strengt definerte bruttoanbud hvor både volum, tidstabell, materiellbruk og takster ble bestemt av myndighetene. Innføringen av konkurranse i disse tilfellene har paradoksalt nok medført overføring av ansvar for tjenesteutviklingen fra operatør til en planleggende myndighet – og dermed lenger unna markedet enn før. Noe av den samme utviklingen ser vi for øvrig i Storbritannia, der franchise-avtalene i konkurranseutsettingens første år tillot langt større taktisk frihet for operatørene enn dagens utvidede nettoanbud.

I Nederland har jernbanen på regionalt nivå i tatt i bruk tilbudskonkurranse på lik linje med den regionale busstrafikken i landet. Konkurranseutsetting av de regionale jernbanetjenestene i Nederland har medført økt integrering av buss- og jernbanetjenester, både når det gjelder utformingen av konkurransevilkårene og samordning av tjenestetilbudet. I enkelte regioner av Nederland har dette blant annet medført at jernbane- og busstjenestene i økende grad konkurranseutsettes i en og samme pakke på regionalt nivå.

Lignende integrerende effekter av konkurranseutsettingen har vi sett i Sverige. På lik linje med i Nederland ble ansvaret for konkurranseutsettingen av regionale jernbanetjenester lagt på samme regionale nivå som konkurranseutsettingen av busstjenester (hos *Trafikhuvudmannen*). Dette medførte dels bedre samordning mellom regionale buss- og tog-tjenester, samtidig som de regionale myndighetene innførte konkurranse reformer i jernbane som de hadde erfaring med fra busstransporten. I Danmark har vi sett tilsvarende

utvikling, der noe av motivasjonen bak amtenes overtakelse av statens eierandeler i privatbanene i hovedstadsområdet fra 1. januar 2001 nettopp var ønsket om større samordningsfordeler mellom buss og jernbane.

Endret ansvarsdeling innen offentlig forvaltning og innføringen av konkurranse har imidlertid også medført en rekke nye samordningsproblemer, blant annet når det gjelder kjøreplaner og billetter – og stasjonene. Det er imidlertid når det gjelder oppdelingen i infrastruktur og togdrift at en finner de største utfordringene. Det er for å møte slike problemer, at det både i Nederland og England er gjennomført tiltak, som skal forbedre samspillet mellom infrastruktur og togdrift. Det er imidlertid verdt å merke seg at disse nye samarbeidsrelasjonene ikke innebærer noen tilbakegang til tidligere tiders integrerte løsninger (i samme selskap), men fremveksten av en ny form for kontraktsbaserte samarbeidsavtaler. Utviklingen kommer som en økende anerkjennelse av at tjenestetilbudet, kvaliteten på det – og passasjereffektene av det – er fundamentalt avhengig av og gjensidig påvirket av velfungerende infrastrukturhold og ruteproduksjon. Både Nederland og Storbritannia har eksempler på tilfeller der planer og investeringer hos disse to partene går i stikk motsatt retning. Det sentrale i kontraktene er at partene (infrastrukturholder og operatør) møtes og avtaler seg imellom hvilke mål og tiltak de skal arbeide samme om – og hvordan hver part forpliktes til å følge de oppsatte målene. Forpliktelsene knyttes da gjerne opp mot ulike insentivmodeller og utbetalinger av bonus/malus fra den ene til den andre parten. Bakgrunnen både i Storbritannia, Sverige og Nederland var økende problemer med punktlighet og regularitet.

Når det gjelder hvilke effekter innføringen av konkurranse har hatt på jernbanetjenestene, har vi her bare kunnet foreta en sammenligning av forhold før og etter innføringen av konkurranse. Selv om endringene derfor ikke nødvendigvis er et direkte resultat av konkurranseutsettingen, kan følgende fremheves:

- Produksjonseffektivisering: I samtlige fire land ser innføringen av konkurranseutsetting ut til å være forbundet med kostnadseffektivisering av produksjonen.
- Kostnadseffektiviseringen har medført at man har oppnådd samme eller økt produksjonsvolum til et lavere tilskuddsnivå enn tidligere. I de tilfellene hvor de sparte kostnadene har blitt ledet til høyere produksjonsvolum, som i Sverige, Storbritannia og regionalt i Nederland, kan konkurranseutsetting dessuten sies å ha bidratt til høyere markedseffektivitet enn tidligere.
- Utviklingen av samlede offentlige tilskudd har imidlertid ikke sunket i takt med produksjonsgevinstene. Årsaken til dette er at konkurranseutsettingen i samtlige land, med unntak av Danmark, har sammenfalt med økte investeringer i infrastrukturen og satsing på dette.
- Forholdet mellom konkurranseutsetting og passasjerutvikling er dermed usikker: Selv om det kan se ut til at bruken av konkurranse har sammenfalt med et økt antall passasjerer, er det høyst usikkert hva årsaken til dette er. Økt satsing på infrastruktur og pålitelighet er nok medvirkende årsaker.
- Takstutvikling: Det ser ikke ut til at økt konkurranse er forbundet med reduserte takster/priser for forbrukerne, snarere tvert i mot.
- Sikkerhet: Ikke i noen av tilfellene er det grunnlag for å si at sikkerheten er redusert som følge av økt bruk av konkurranse innen jernbane. Trenden synes snarere å være opprettholdt fra tidligere, det vil si stadig økende sikkerhetsnivåer og et redusert antall ulykker.

Luffart

Det norske regimet for kjøp av regionale lufttransporttjenester har vært et regime utformet innen EU-direktivets forordning om treårskontrakter. Det er også et område der det har vært erfaringer med anbud i mange år. På denne bakgrunnen har vi i denne rapporten rettet oppmerksomheten mot de erfaringer som er gjort i Norge med dette regimet – og analysert bedriftsøkonomiske og samfunnsøkonomiske effekter av ulike krav til tilbudet. Etter 1994 kan altså det norske konkurranseregimet innen luftfart grovt deles i to deler: Det generelle bildet er et innenriksmarked med fri konkurranse og et reguleringsregime for offentlig kjøp av bedriftsøkonomisk ulønnsomme ruter regulert av EU-reguleringer om Forpliktelse for offentlig tjenesteyting (FOT). Regelverket er generelt sett fleksibelt med hensyn til hva som kan lyses ut på anbud og hvordan dette skal gjøres, med ett unntak: Anbud på rutenett og enkeltruter kan lyses ut for en periode på inntil tre år. Staten ved Samferdselsdepartementet har ansvar for kjøp av luftfartstjenester. De regionale interessene ivaretas av fylkesvise høringsprosesser før anbudene lyses ut. Fylkene har ikke hatt noe finansielt medansvar.

Samferdselsdepartementet benytter anbud om nettokontrakter med høy grad av detaljeringsnivå (krav) i anbudet. Anbudskonkurransene som har blitt lyst ut har så langt kun hatt pris som utvelgelseskriterium. Det stilles krav til at selskapene oppfyller alle kriterier for å delta i konkurransen og at tilbudet opp-

fyller alle krav som stilles i FOT. Anbudsutlysningene er altså preget av at staten tar en rekke beslutninger på taktisk nivå. De typiske utlysningene har høy grad av spesifisering når det gjelder antall flyvninger, kapasitet, rutetider og type luftfartøy og takster (maksimaltakster og sosiale rabatter (barn +honnør). Når det gjelder *flytype*, stilles det enten krav til 30 seter og trykkabin, eller mindre fly (men minimum 15 seter) og da heller ikke trykkabin. Dette er et sentralt kriterium. Dersom det stilles krav om 30 seter og trykkabin, og det samtidig er begrensninger på rullebanelengden (800-1000 m), vil Widerøe AS ha et konkurransefortrinn. Det er det eneste norske selskapet med en slik flytype, mens det eksisterer flere europeiske. Dette konkurransefortrinnet er delvis resultat av en ønsket politikk tidlig i 1990-årene, da politiske myndigheter bevisst søkte å styrke Widerøes posisjon mot kommende konkurranse. På den andre siden representerer det forholdet at markedet er preget av en tidligere monopolist med fortrinn i flypark og kompetanse en utfordring i forhold til utforming og effekter av anbud. Også den korte kontraktperioden gir store fordeler til etablerte aktører, da det er knyttet store kostnader til første gangs etablering.

Det norske regimet er kjennetegnet av mange FOT-ruter (noe som selvsagt har sammenheng med geografiske forhold), relativt omfattende og detaljerte krav til tilbudet, høyest subsidiebeløp samlet, men subsidier per passasjer på linje med andre land. Det norske forvaltningsregimet skiller seg altså ut i en europeisk sammenheng som nettoanbud med høyt detaljeringsnivå. Når det gjelder effekten av flere runder med anbudskonkurranse, her oppsummert fram til 2004, førte disse til en gevinst i form av reduserte kostnader i første runde, men etter den tid har det vært en kostnadsøkning. I sum har det altså ikke vært reduksjon i tilskuddene og ingen vesentlig passasjervekst. Det er fortsatt begrenset konkurranse om anbudene, som åpner for strategisk budgivning, noe som blant annet må knyttes til at krav til flytype (trykkabin og mer enn 30 seter) kombinert med kort rullebane, begrenser aktuelle flytyper og dermed aktuelle tilbydere.

En revurdering av flyplasstrukturen kan bidra til reduserte kostnader og økt konkurranse. Analyser indikerer også at reduserte krav til flystørrelse både vil gi bedrifts- og samfunnsøkonomisk gevinst, og endringer i kvalitetskrav kunne for eksempel konverteres til bedret tilbud i form av frekvens eller reduserte kostnader. Dette kan sees som argumenter for både endringer i kvalitetskravene i anbudene og en dreining i retning av tilbudskonkurranse. I tillegg til spørsmålet om kontraktsform og rutestørrelse berører både kvalitetskrav og flyplass-

struktur spørsmålet om hvilket myndighetsorgan/-nivå som skal ha ansvar for kjøp av regionale flyruter – aktualisert gjennom diskusjonen om større regioner og potensial for samordningsgevinster i forhold til andre transportmidler. En annen mulig endring, med basis i internasjonale erfaringer, vil være statlige basis kvalitetskrav kombinert med mulighet for regional tilleggsfinansiering dersom de ønsker høyere krav.

Konklusjon

Tabell S2 oppsummerer ulike former for anbudskonkurranse som er i bruk innen lokal kollektivtransport, jernbane og luftfart i Europa i dag.

Tabell S2: Ulike former for anbudskonkurranse i bruk i europeisk persontransport

	Uten ekstra insentiv	Ekstra insentiv
Myndighetene får inntektene	<i>Bruttoanbud:</i> Buss i København i Danmark Buss i London Jernbane regionalt i Sverige	<i>Utvidet bruttoanbud</i> Buss i Halland i Sverige
Operatøren får inntektene	<i>Nettoanbud:</i> Buss i Helsingborg i Sverige Jernbane på ulønnsomme linjer interregionalt i Sverige Jernbane i Midt- og Vest-Jylland i Danmark Regionale flyruter i Norge	<i>Utvidet nettoanbud</i> Buss i Telemark i Norge Jernbane i Storbritannia

TØI-rapport 787/2005

Ut over dette er ulike former for tilbudskonkurranse tatt i bruk innen lokal kollektivtransport og på regionale jernbanestrekninger i Nederland.

Luftfartskapitlet i rapporten er eksplisitt knyttet til norske erfaringer. Gjennomgangen av de ulike formene for konkurranseutsetting i lokal kollektivtransport og jernbane kan i tillegg oppsummeres i seks hovedkonklusjoner:

- Ingen konkurranseform fremstår som den andre overlegen i alle tilfeller – med hensyn til alle ønskede effekter. Dette har dels sammenheng med at det er ulike utfordringer knyttet til ulike konkurranseformer. Mens utfordringene ved rene bruttoanbud er knyttet til svak operatørinvolvering, er utfordringene ved rene nettoanbud knyttet til svak myndighetsinvolvering. Det har også sammenheng med at det er nasjonsspesifikke variasjon i de politiske, administrative og finansielle omgivelsene konkurranseformene skal virke innenfor (noen av disse tar vi nærmere opp nedenfor). Og det er

sektorspesifikk variasjon: Spesielt for jernbane framstår oppsplittingen av ansvaret for infrastruktur og drift som en sentral problemstilling. Denne oppsplitting har medført nye koordineringsbehov som er blitt forsøkt håndtert gjennom ulike former for avtaler og partnerskap. Slike koordineringsbehov øker med konkurranseutsetting på flere områder av drifts- og infrastrukturvirksomheten.

- Det er likevel grunnlag for å si at alle former for konkurranseutsetting har ført til økt bedriftsintern produksjonseffektivitet på kort sikt, men at det er store forskjeller i kostnadene og utfordringene knyttet til å gjennomføre konkurransen. Når det gjelder effektene på markedseffektivitet, finner en variasjon, som dels er knyttet til graden av insentiver, men selvsagt også til hvorvidt myndighetene har som mål å benytte reduserte produksjonskostnader til bedret tilbud eller ikke. Dette er igjen knyttet til insentivstrukturen som kjøpsorganet inngår i, som vist i eksemplet Nederland, der valget av konkurranseform på regionalt nivå innebærer en klar vektlegging av tilbudskvalitet fremfor tilskuddsreduksjoner (ved bruk av tilbudskonkurranse). Det er videre et fellestrekk at vi finner få systematiske undersøkelser om samfunnseffektiviteten i de ulike land og på de ulike sektorer. Det er heller ikke dokumentasjon for at noen konkurranseregimer er andre overlegne når det gjelder sikkerhet.
- Valget av konkurranseform synes å utvikle seg i bestemte historiske faser. Første fase gjennomføres ofte med relativt rendyrkede bruttoanbud, ofte begrunnet med ønsker om offentlige besparelser. En enkel tommelfingerregel basert på internasjonale erfaringer tilsier 20-30 prosent kostnadseffektivisering i konkurranseutsettingens første runde, avhengig av situasjon og kontekst forut for konkurranseinnføringen. Ettersom kostnadene øker igjen i senere anbudsrunder, kan det se ut som om konkurranseformen beveger seg mer i retning av utvidede bruttoanbud, der bruken av økonomiske insentiver og handlefrihet til operatør blir stadig mer slående. Spørsmål om riktig dimensjonering og beregning av insentivene blir i så fall sentralt.
- Det kan se ut til at konkurranseformer med kraftig insentivbruk og stor handlefrihet for operatørene i økende grad kombineres med forsøk på å innføre nye styrings- og kontrollformer, ofte utformet som såkalte partnerskapskontrakter og utstrakt samarbeid partene imellom. Både økonomiske insentiver og partnerskapsavtaler kan i så måte oppfattes som indirekte styrings- og kontrollsystemer som erstatning for den direkte kontrollen myndighetene har over tilbudsutformingene under bruttoanbudet. Fremveksten av såkalte partnerskapsavtaler og relasjonskontrakter synes også å være knyttet til endrede mål, fra kostnadseffektivisering til økte passasjerantall, der ønsket om å oppnå koordinerte og omforente tiltak rettet mot infrastruktur og tjenestekvaliteten blir mer sentralt. Nye kontraktbaserte reintegreringsformer mellom infrastrukturholder og operatør finner vi eksempler på både innen lokal kollektivtransport og i jernbanesektoren.
- Det synes på det rene at effektene av de ulike konkurranseformene er nærmere knyttet til operatørens grad av handlefrihet på taktisk nivå enn valget av brutto- eller nettokontrakt i seg selv. Økt handlefrihet til operatør har vist seg å gi innovasjoner i vognmateriell og rutestruktur innen lokal kollektivtransport både under fri konkurranse, tilbudskonkurranse og det utvidede nettoanbudet i Telemark. Samtidig synes innovasjonseffekten av handlefriheten å være nært knyttet til graden av partnerskapsfølelse og tillit mellom myndighet og operatør i hvert enkelt tilfelle. Handlefrihet og tillit/partnerskap bør således behandles som to sider av samme sak, dersom målet med konkurranseutsettingen går ut over det å oppnå økt produksjonseffektivitet alene. Handlefriheten til jernbaneoperatører er mer naturlig begrenset enn hva tilfellet er for bussoperatører, som følge av begrensninger i infrastrukturen. Valg av konkurranseform vil derfor trolig ha mindre å si for effektene innen jernbane enn busssektoren.
- Valget av organisasjonsmodellen reflekterer i større eller mindre grad de politiske, administrative, og finansielle omgivelsene de skal virke under. Dette vil på sin side ha avgjørende betydning for kostnadene og for utfordringene knyttet til innføringen av et nytt reguleringsregime. Dette så vi ikke minst i eksempelet fra lokal kollektivtransport i Helsingborg, hvor en annen institusjonell historikk ga motsatte utfordringer ved valg av nettoanbudsformen enn hva tilfellet ofte er i Norge, eller motsatt: Valg av bruttoanbud i Norge medfører langt større utfordringer knyttet til kompetanseoverføring og markedsinformasjon for myndighetene enn hva tilfellet er i Sverige, hvor tradisjonene for bruk av bruttokontrakter er lange. Slike utfordringer og kostnader knyttet til innføringen av et nytt reguleringsregime må på sin side veies opp mot de kostnadmessige besparelsene konkurranseutsettingen isolert sett vil medføre. Dette vil både avhenge av hvilken modell som eksisterte forut for konkurranseinnføringen og av hvilken form for konkurranseutsetting fylkesmyndighetene velger å ta i bruk.

Hva skal lokale myndigheter velge? Noen tommelfingerregler

Disse konklusjonene gir grunnlag for rapportens avsluttende drøfting av fordeler og ulemper med ulike konkurranseformer. Drøftingens gyldighetsområde er avgrenset bl.a. av følgende forhold: Informasjonsgrunnlaget i rapporten er primært knyttet til produksjons- og markedseffektivitet og i liten grad samfunns-effektivitet. Den omhandler primært ansvarsdeling mellom kjøpsorgan og operatør, ulike tilknytningsformer for kjøpsorgan berøres ikke. Og den tar utgangspunkt i eksisterende forvaltnings- og finansieringsstruktur, slik at for eksempel den nederlandske løsningen med øremerkede midler og tilbudskonkurranse ikke drøftes nærmere her. Drøftingen er dessuten primært fokusert mot lokal kollektivtransport.

Gitt disse avgrensingene er noen av de sentrale utfordringene ved valg av konkurranseform som følger: Dersom målet er økt produksjonseffektivitet alene, kan det oppnåes med den enkleste form for bruttoanbud på kort sikt. Størrelsen på besparelsen vil selvsagt variere i forhold til hvor effektiv driften var forut for konkurranseutsettingen. Dersom en lokalt har tatt i bruk trussel om anbud og effektivitetsavtaler som har hatt effekter i samsvar med intensjonene, tilsier dette lavere besparelser enn de internasjonale erfaringene tyder på.

Dersom målet er tilbudsutvikling og innovasjon i tillegg, er et av de korte bruttoanbudenes ulemper at operatørene har få eller ingen interesser i å investere i inntektsiden av tjenesten. Målsetninger om tilbudsutvikling er dermed avhengig av myndighetene. Mens det første avgjørende spørsmål for vurdering av modellens markedseffektivitet er om besparelsene søkes benyttet til å forbedre tilbudet, er det andre spørsmålet hvordan de i så fall blir benyttet. Dermed blir myndighetenes besittelse av markedsinformasjon og kompetanse sentralt. I Norge tilsier dette stor overføring av kompetanse og ressurser fra operatør til myndighetsorgan. Alternativet blir da å benytte seg av former for konkurranseutsetting som i større grad bygger på eksisterende kontraktsformer og rolledeling. Et spørsmål i den forbindelse vil være om myndighetene har den markedsinformasjon som skal til for å skape likeverdig konkurranse mellom eksisterende og potensielt nye operatører. Har de ikke det, kan bruk av utvidet bruttoanbud være et alternativ i første runde. Bruken av alternative konkurranseformer med vekt på stor handlefrihet og inntektsrisiko til operatør øker samtidig behovet for nye former for samordning mellom operatør og myndighet, for eksempel i form av partnerskap og relasjonskontrakter.

Rapporten skisserer på dette grunnlag noen tommelfingerregler for hva lokale myndigheter bør velge, gitt ulike mål for lokal kollektivtransport i byer og rurale områder.

I større byer er passasjervekst og markedseffektivitet sentralt. Valg av konkurranse og kontraktsform er her av betydning, men andre forhold som påvirker konkurranseforholdet mellom transportmidlene (parkeringspolitikk, framkommelighetstiltak), er av større betydning. I vurdering av kontraktsformer hører det til at:

- Bruttokontrakt alene gir for liten dynamikk og insentiv for kundeorientering hos operatør.
- Nettokontrakt alene gir heller ikke tilstrekkelig inntektsinsentiv til å øke produksjonen i rush hvor etterspørselen er som størst, samtidig som operatøren bærer all risiko for inntektstap ved feilslåtte markedsinitiativ. Nettoanbud forutsetter dessuten bruk av områdevisse anbud.
- Utvidet nettoanbud har den svakhet at myndighetene bærer alle kostnadene ved infrastrukturtiltak, mens selskapene mottar inntektene av effektene av disse. Operatørene må dessuten forsikres om at myndighetene ikke iverksetter tiltak som "motvirker" operatørens eventuelle markedsinitiativ, noe som krever et velutviklet partnerskap/tillit mellom partene.
- Norske myndigheter har sjelden den markedsinformasjonen som skal til for å sikre symmetriske konkurranseforhold ved bruk av utvidet nettoanbud i konkurranseutsettingens første fase. Nåværende operatør har dermed store fordeler.

De fleste argumenter tilsier altså utvidet bruttoanbud i storbyområder. Dette krever riktignok oppbygning av sterk markedskompetanse på myndighetssiden, selv om dette kan reduseres noe ved insentiver for å ivareta utviklingsinteresse hos selskapene. Utstrakt bruk av insentiver med tilhørende handlefrihet hos operatører, krever på sin side et velutviklet partnerskap/tillitsforhold mellom partene for å fungere etter hensikten.

Ser en på lokal kollektivtransport i distriktene, viser eksemplene at områdevisse nettokontrakter er godt egnet til å sikre utnyttelse av vognpark – og dermed flatedekning. Når/dersom tilbudet er begrenset til lovpålagt skoleskyss, aksentueres også spørsmålet om forholdet mellom forventede effektiviseringsgevinster av konkurranseutsetting og endringskostnader ved overgangen til et nytt regime. Det tilsier i så fall bruk av konkurranseformer som i størst mulig grad bygger på eksisterende kontraktsformer og rolledeling mellom operatør og myndighet.

Summary:

Targeted Competitive Tendering of Passenger Transport Services

This report gives an overview of experiences with competitive tendering of passenger transport in local public transport, in the railway sector and in regional aviation.

Two main questions are addressed: What are the effects and experiences with various forms of competitive tendering in Europe, and what is the relevance of such experiences for the design of competitive tendering in Norway?

Answering these questions, we take as point of departure that various forms of competitive tendering imply different forms of division of roles and responsibilities between public authorities and operators, in terms of planning and control in public transport. Hence, the analytical point of departure in this project is the established distinction between strategic, tactical and operational level:

The strategic level relates to the formulation of general aims and in the denomination in broad terms of the means that can be used to attain these goals. The tactical level involves decision-making on the use of means to reach the general aims, and on how to use them in the most efficient way, through the design of routes, fare etc. The operational level has to do with the actual operation and production of services.

These distinctions have implications for the understanding of different forms of competitive tendering. First and foremost it is necessary to distinguish between the introduction of free competition and competitive tendering. Free competition implies free entrance to the market for every actor who finds it commercially interesting, hence a limited role for public authorities, and this only on the strategic level – related to licensing etc. Competitive tendering, on the other hand, refers to competition for the production of goods and services for public authorities. The responsibility for strategic decisions is left to the authorities, whereas the

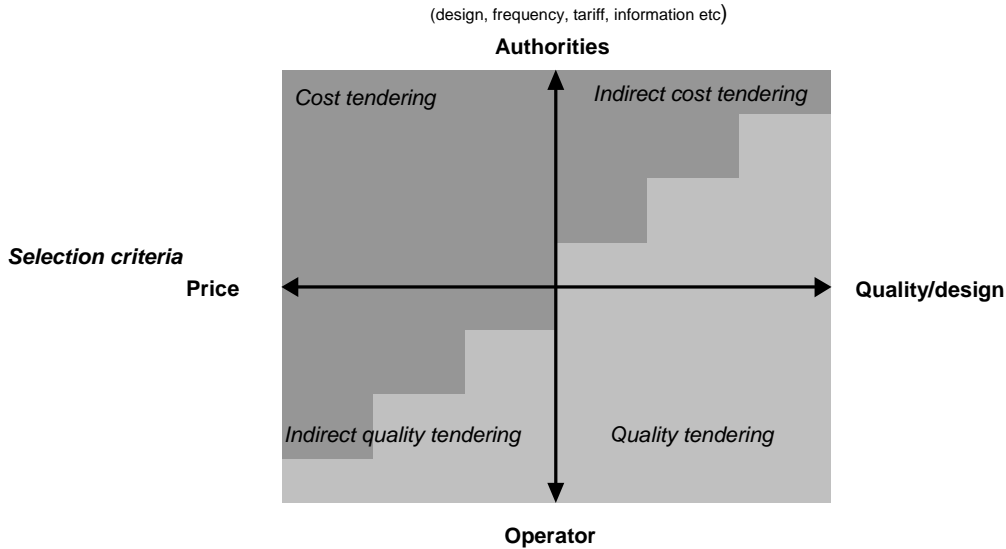
responsibility for decisions on the tactical level can be divided between public authorities and operators in several ways. The responsibility for decisions on the operational level, however, is always with the operator/company.

Competitive tendering can be organised and designed in various ways: On the basis of factors relating to the tendering procedures, four main forms of competitive tendering may be identified (see figure 1):

In the upper left corner of the figure, the service-design is pre-defined by the authorities and the operating costs remain the sole criterion for the choice of operator (“cost tendering”). The opposite extremity of the cost tendering model is found in the lower right corner of the figure, named as *quality tendering*. Quality tendering means that the service design and proposed quality is totally or partially decisive in the choice of operator. The operator is furthermore given greater opportunities to develop the content of the service provision within a given geographical area.

Both cost tendering and quality tendering models have their mixture forms, defined as indirectly quality tendering in the lower left side of the figure and indirectly cost tendering in the upper right side. *Indirect quality tendering* has its basis in the cost tendering regime, as price remain the decisive selection criterion. It indirectly promotes focus on quality matters, however, as the operators are allowed freedom of design and awarded net cost contracts with supply side incentives. Similarly, *indirect cost tendering* promotes focus on operating costs, as the operators service design freedom is very limited and practically non-existent, even though the quality criteria are decisive for the choice of operator.

This distinction between cost and quality tendering regimes may be further nuanced by introducing issues related to the contractual period:



TOI report 787/2005

Figure S.1: Main forms of competitive tendering based on selection criteria and design freedom for the operator

Table S.1: Cost tendering according to contractual clauses

Revenue risk	Incentives beyond risk diversification	
	No	Yes
Authorities	1. Gross cost tendering	2. Extended gross cost tendering
Operator	3. Net cost tendering	4. Extended net cost tendering/indirect quality tendering

TOI report 787/2005

Gross cost tendering implies that the operator leaves the fare revenue to the public authorities, i.e. that the operator only has risks related to costs. Public authorities have the responsibility for all planning, marketing and information during the contract period. Extended gross cost tendering implies that although public authorities still use gross cost contracts, these include relatively large economic incentives as bonus for quality and /or passenger improvements. Net cost tendering implies that the operator carries the revenue risk, keeping the fare revenue, whereas extended net cost tendering implies that the contract also has incentives for further improvements in quality or patronage. The latter one is often called indirect quality tendering.

The main purpose of this project is to explore the effects of the various forms of competition. In doing

so, we have distinguished between various types of efficiency.

Production efficiency (cost efficiency) implies that a given output is produced at the lowest possible costs, and such decisions are primarily related to the operational level.

Market efficiency implies the best possible level of service within a given level of public expenditure/ subsidisation. Measures to achieve market efficiency are related to the design of routes, frequency etc and hence to decisions on a tactical level.

General economic efficiency refers to the level of service of public transport which contributes to the realisation of general strategic goals, by the use of such measures as correct level of subsidy, but also measures related to other areas of transport policy such as parking policy and public road policies .

Method and selection of data

The data source in the project is qualitative, i.e. it is based on the summary of country/sector descriptions based on public reports and research reports. Only characteristics of regimes until mid 2004 are included in the material.

The sector studies of local public transport and rail transport are all based on data from four countries; Great Britain, the Netherlands, Sweden and Denmark. The description of experiences in domestic aviation is mainly based on information about several rounds of

competitive tendering in Norway, whereas the characteristics of the Norwegian regime is explored by contrasting it with other European countries.

Brief summary of main conclusions

The use of cost tendering in local public transport, rail passenger transport and air traffic in Europe is summarised in table S.2 below.

Table S.2: Cost tendering in use in European person transport

	Additional incentives not included	Additional incentives included
Authorities with revenue risks	<i>Gross cost tendering.</i> Bus in Copenhagen, Denmark Bus in London Regional rail person transport in Sweden	<i>Extended gross cost tendering</i> Bus in Halland, Sweden
Operator with revenue risks	<i>Net cost tendering.</i> Bus in Helsingborg, Sweden Inter-regional rail person transport in Sweden (the economically non viable ones) Rail passenger transport in Central and Western Jutland, Denmark Regional aviation in Norway	<i>Extended net cost tendering</i> Bus in Telemark, Norway Rail person transport in the UK ¹

TOI report 787/2005

One of the major general conclusions that can be drawn across sectors and countries is that competitive tendering is associated with increased cost efficiency – at least in the short and medium term. There are, however, differences in cost reductions, as well as long term challenges for maintaining cost reductions. As to the observed effects on market efficiency, there is strong variation. This variation is related to whether public authorities use the gains of the reduced costs to improve the level of service of public transport, as well as to how this “surplus” is used, e.g. whether incentives for improved market efficiency are imposed on operators. As to general economic efficiency, there is a general lack of systematic research and documentation.

Choice of tendering regimes seems to develop in particular historical stages, especially in local public transport. The first stage is the introduction of gross-

cost contracts, aiming at and actually leading to cost and public expenditure reductions. At later stages, initiatives are taken to develop extended gross cost tendering in order to give operators increased degrees of freedom and incentives to improve the quality of services. It seems that effects of different tendering regimes are more closely linked to the design freedom of operators than to the choice between gross cost and net cost regimes per se. The development of increased degrees of freedom for operators is often combined with new modes of management and control, often designed as partnerships.

In general, no form of competitive tendering can be seen to be better than the others in all cases or in relation to all types of effects. There are different challenges related to different forms of competitive tendering. For instance, whereas a main challenge concerning gross cost contracts is the involvement of operators, the main challenge concerning net cost contracts is the involvement of the public authorities. The different traditions across sectors and countries concerning the division of roles and responsibilities also have consequences for the relevance of international experiences for the choice of forms of competitive tendering in Norway.

¹ It is our interpretation that the contracts used in franchise agreements in rail person transport in Britain has more in common with extended net cost tendering than the other categories in our framework ((see description of Great Britain in documentary report 787a/2005).

1 Målrettet bruk av konkurranse

1.1 Innledning

Kollektivtransportmarkedet og offentlig kjøp av kollektivtransport har gjennomgått store strukturelle endringer både nasjonalt og internasjonalt de siste 20 årene, blant annet som følge av økende bruk av konkurranse i de fleste europeiske land.

Trenden har sin bakgrunn i et ønske om økt økonomisk effektivitet og bedre markedstilpasning på flere områder innen transportsektoren. Økt vektlegging av konkurranse i kollektivtransporten innebærer endringer i roller og virkemiddelbruk i sektoren på en måte som får implikasjoner for utviklingen av transportpolitikken. Endringene representerer altså et forsøk på å bedre måloppnåelsen på sentrale områder av transportpolitikken. Det sentrale spørsmålet blir da om en disse målsetningene er blitt realisert, og hvilke effekter de har hatt på realisering av målsetningene på andre områder.

Vi skal derfor se nærmere på hovedtrekkene i disse endringene internasjonalt, hvilke erfaringer som kan trekkes fra dem, og overførbarheten av slike erfaringer når det gjelder kjøp av persontransporttjenester og mulighetene for å gjennomføre en langsiktig, strategisk transportpolitikk i Norge. Problemstillingen i prosjektet rommer slikt sett to ulike typer spørsmål:

- For det første stiller vi det vi kan kalle et kunnskapsspørsmål: Hva er effekten av ulike former for konkurranseutsetting i andre land?
- For det andre stiller vi det vi kan kalle et relevans- eller overførbarhetsspørsmål: Om, eller på hvilken måte, lar denne kunnskapen seg overføre til norske forhold?

Fokuset i prosjektet ligger altså på ulike former for konkurranseutsetting internasjonalt. I det ligger det at prosjektet i mindre grad tar for seg alternativer som ikke baserer seg på konkurranseutsetting som virkemiddel. Likevel vil mye av det rapporten berører omkring eksempelvis kontraktsutforming være av betydning uavhengig av om de aktuelle kontraktene blir konkurranseutsatt eller ikke.

Prosjektet tar utgangspunkt i ulike lands erfaringer med innføringen av konkurranse i tre delsektorer, lokal persontransport, luftfart og jernbane. Dette danner så grunnlaget for en videre drøfting av hvilke implikasjoner det vil kunne ha for norsk politikk på området. Vi vil videre i dette kapitlet gi en kort presentasjon av

- 1) den analytiske tilnærmingen til prosjektet
- 2) hvilke spørsmål vi oppfatter som sentrale når det gjelder relevansen for overføring til norske forhold
- 3) selve forskningsdesignet for de ulike sektorstudiene
- 4) og presentere hovedstrukturen i rapporten

1.2 Analytisk referanseramme: Ansvarsdeling, konkurranseutsetting og effektivitet

Nasjoners valg av reguleringsregimer formes både av økonomiske konjunkturer, internasjonale ”moter” innen organisasjonsutvikling, egne styringstradisjoner og politiske målsetninger. Endringer i reguleringsregimer medfører også ofte endringer hos aktørene som opptrer som regulator. Innen den ”*New Public Management*-inspirerte” institusjonsutviklingen er deregulering av markeder en prosess som gjerne går parallelt med organisatoriske reformer i offentlig sektor, for eksempel ”fristilling” av offentlige aktører. Samtidig vil egenskaper ved de enkelte landene – markedsstruktur, styringssystem og -tradisjoner – medføre forskjeller i reguleringsregimer – som igjen er førende for hvordan operatørene tilpasser seg i markedet. ”Like” reformer kan således slå ulikt ut i forskjellige land.

”Konkurranseutsetting” fremstår ikke som et entydig begrep i litteraturen, - og ikke minst i den offentlige debatt, der begrep som fristilling, frikonkurranse, anbud og konkurranseutsetting ofte brukes om hverandre. I den norske debatten settes det ofte likhetstegn mellom konkurranseutsetting og bruken av en bestemt form for anbud. Ulike måter å gjennomføre slike konkurranser på har i liten grad blitt viet oppmerksomhet, samtidig som diskusjonene omkring effektene av konkurranseutsetting ofte baserer seg på erfaringer hentet fra Storbritannia og deres bruk av frikonkurranse i deler av kollektivtransporten.

Vi vil derfor presentere et første skritt på veien mot å avklare og presisere hvilke former for konkurranse som blir benyttet innen kollektivtransporten i Europa, og hva som skiller dem fra hverandre. Presiseringen og begrepsdefinisjonene baserer seg på og er en videreutvikling av et tidligere arbeid innen dette prosjektet, som presenterer en bredt anlagt referanseramme for typologisering av organisasjonsformer for kjøp av persontransport i ulike land (Van de Velde 2004).

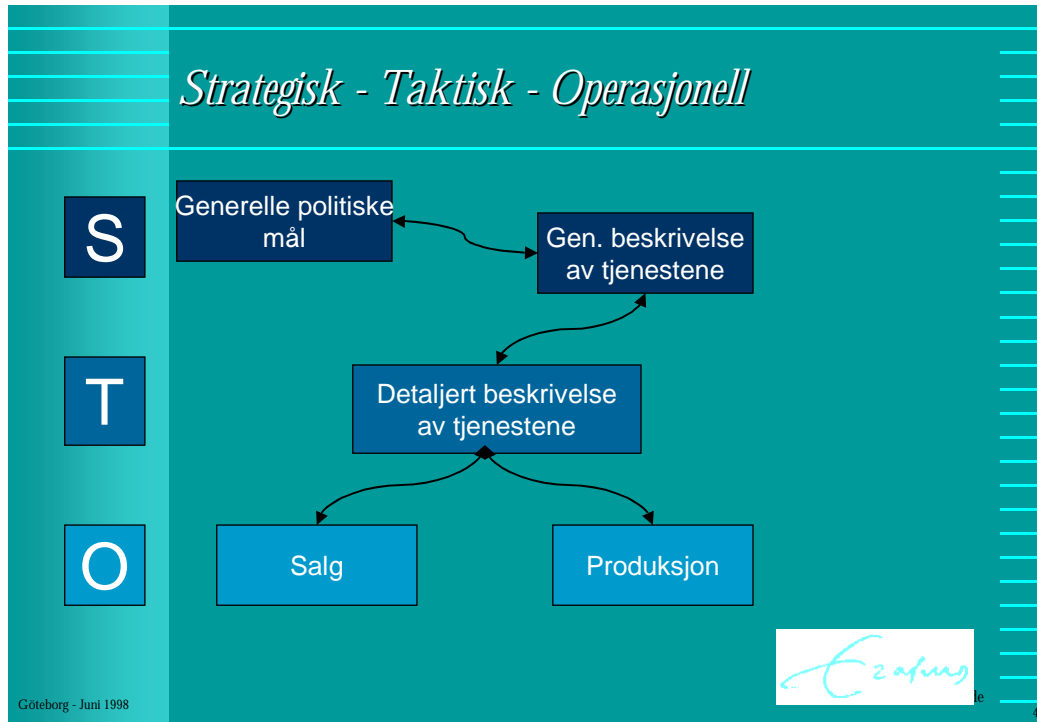
1.2.1 Organisasjonsformer og ansvarsdeling på ulike nivå

I likhet med produksjonen av andre varer og tjenester må en rekke beslutninger fattes før en kollektiv transporttjeneste kan bli produsert og solgt. Myndighetene kan i så måte intervensjonere og regulere det kollektive tjenestetilbudet på en rekke ulike nivåer i produksjonsprosessen. Det er i den sammenheng vanlig å skille mellom tre hierarkisk ordnede beslutningsnivåer (van de Velde 2004:26): Det strategiske, det taktiske og det operative nivået:

1. **Strategisk nivå** dekker de overordnede transportpolitiske målene for samferdselssektoren når det gjelder kollektivtransportens markedsandeler, transport- og miljøforhold m.v. Kort sagt: *Hvilke mål ønsker vi å oppnå med transportpolitikken?*
2. **Taktisk nivå** dekker problemstillinger rundt konkret utforming av rutetilbud og takster i forhold til spesifiserte mål på kollektivtilbudet. Dette skjer innenfor gitte rammer som regel fastsatt av myndighetene, enten direkte eller indirekte gjennom et administrasjonsselskap (eks SL i Akershus). For kollektivtransporten vil dette gjelde designet av den endelige rutetjenesten, som antall avganger, holdeplasser, vognpark, takstnivå og utforming av rabattordninger. Kort sagt: *Hvilket produkt kan hjelpe oss til å nå disse målene?*

3. **Operasjonelt nivå** dekker problemstillinger rundt den daglige driften av transportsystemet og faktisk levert kvalitet på tilbudet. Det vil si i hvilken grad operatøren leverer den tjenesten som er bestemt av det taktiske nivået, og hvordan han gjør det. Kort sagt: *Hvordan skal vi produsere dette produktet?*

Forholdet mellom de ulike beslutningsnivåene kan oppsummeres i følgende figur:



TØI-rapport 787/2005

Figur 1.1: Inndeling av ansvarsdelingen i strategisk (S), taktisk (T) og operativt (O) nivå og indikasjon på hvilke relasjoner, gjennom kontraktsformer og konkurranseutsetting som må diskuteres innenfor de ulike reguleringsregimene. Kilde: van de Velde 2004

Beslutningene på de øverste nivåene legger føringer for handlingsrommet i de under. Beslutningsansvaret på det strategiske nivået ligger vanligvis hos myndighetene. Beslutningene på det taktiske nivået skal reflektere de strategiske målene og ligger dels hos myndigheter og dels hos operatørene – avhengig av hvordan det konkrete ansvaret er delt mellom partene. Beslutninger på det operative nivået ligger primært hos operatørselskapene, men styres av beslutninger på det taktiske nivået (Bekken, Longva og Norheim 2003:7). Operatørens endelige handlingsvalg og ruteproduksjon må derfor sees i nær sammenheng med fordelingen av ansvar og beslutningsmyndighet på de ulike nivåene. Hvordan man fordeler ansvaret for beslutningene har altså konsekvenser for transportpolitikken handlingsrom og spilleregler som går ut over de rene økonomiske effektene som den offentlige debatten ofte tar utgangspunkt i.

Den formelle ansvarsdelingen på ulike nivå vil kunne ha ulike effekter avhengig av den faktiske initiativ- og rollefordelingen mellom organisasjonene. Denne faktiske rollefordelingen er basert på fordelingen av ressurser mellom organisasjoner, for

eksempel bestillerorganisasjon og utfører organisasjon. Disse ressursene kan være av ulike karakter (økonomiske, kunnskapsmessige, normative) – i denne rapporten fokuseres det i tillegg på økonomiske ressurser særlig på kunnskapsressursene. Kunnskaps- eller kompetansefordeling viser altså til fordelingen av kunnskap (om produksjon, marked, inklusive modeller for analyse av slik kunnskap) mellom de ulike aktørene. Denne kompetansefordelingen er særlig knyttet til rollefordeling på taktisk nivå, og viser til hvilken type informasjon myndigheter og operatører besitter når det gjelder marked og markedspotensial, produksjon og produksjonskostnader. Når vi i denne rapporten skiller mellom markeds- og myndighetsinitiativ, viser dette i mindre grad til de juridiske aspektene slik disse er fremhevet hos van de Velde (2004), og mer til den faktiske initiativfordelingen knyttet til ressursfordeling i form av kompetanse.

1.2.2 Fri konkurranse eller konkurranseutsetting?

Fordelingen av ansvar på de ulike beslutningsnivåene kan danne utgangspunkt for ytterligere inndelinger i hvordan konkurranse kan innføres i produksjon av kollektive persontransporttjenester. Et første hovedskille går mellom innføringen av frikonkurranse og bruk av konkurranseutsetting.

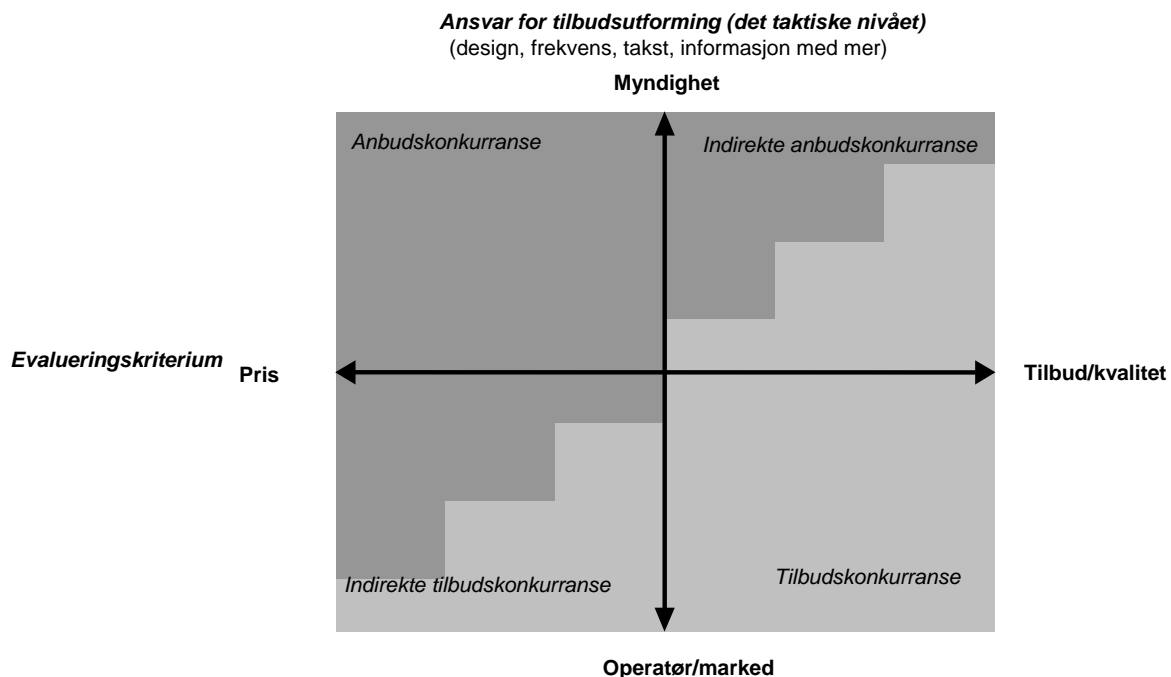
- *Frikonkurranse* innebærer fri adgang til markedet for alle aktører som finner det kommersielt interessant. Ansvar for beslutningene på samtlige nivåer overlates i så måte til operatørene, med unntak av det strategiske nivået hvor myndighetene fortsatt kan spille en rolle også innenfor frikonkurransemodellen gjennom tilrettelegging av infrastruktur, lisensiering og tilskuddsregimer. Innenfor dominerende posisjoner innen økonomisk teori og i økende grad også dominerende posisjoner innen politikk er fri konkurranse antatt å være det normale, det vil si at en må gi en særlig begrunnelse for hvorfor en ikke skal overlate tjenesteproduksjonen til markedet. De facto tar imidlertid dette form av konkurranseinnføring fordi sentrale områder også innen persontransport har vært dominert av offentlig eierskap og dermed nasjonale eller lokale monopoler. Også innenfor frikonkurranse er det ulike modeller for *indirekte* tilskudd primært gjennom sosiale rabattordninger og tilrettelegging for infrastruktur. Felles for alle frikonkurransemodellene er imidlertid at selskapene konkurrerer i markedet om kundene. I Europa er det kun Storbritannia (med unntak av London) som har gjennomført frikonkurranse i deler av kollektivtransporten på denne måten, men frikonkurranse med ulike varianter av indirekte tilskudd er også prøvd ut i New Zealand og Australia. Innen luftfart har frikonkurranse et større omfang, og er blitt etablert blant annet i Norge.
- *Konkurranseutsetting* innebærer at det konkurreres om å produsere varer og tjenester for det offentlige (St.meld. nr 15, 2004-2005; 59), det viser til situasjoner der det offentlige lar andre rettssubjekter konkurrere om å utføre en oppgave som det offentlige tradisjonelt har utført selv (Lilli 2004, her hentet fra Johnsen, Sletnes og Vabo 2004). Der frikonkurranse etablerer konkurranse i markedet, innebærer konkurranseutsetting altså konkurranse *om* markedet. Og mens etablering av frikonkurranse innebærer avregulering, innebærer konkurranseutsetting at bestiller fremdeles er ansvarlig for at innbyggere og brukere får den tjenesten de har krav på, og en søker å ivareta

fordelingshensyn gjennom finansiering av tjenesten. Konkurranseutsetting medfører dermed at myndighetene tar større ansvar for beslutningene på det taktiske nivået enn hva tilfellet er under frikonkurransmodellene. Konkurranseutsetting av kollektivtransporten ble første gang forsøkt i London, hvor konkurranse om markedet ble kombinert med fortsatt sentral planlegging og koordinering fra myndighetenes side.

1.2.3 Ulike former for konkurranseutsetting - tildelingsfasen

Konkurranse om markedet – eller konkurranseutsetting – har lenge vært den rådende normen for innføring av konkurranse i rutegående lokaltransport i Europa. Både Danmark ved København og Sverige var tidlig ute med reformer i så måte innen lokale busstjenester, og dannet grunnlaget for det som ofte benevnes som den skandinaviske modellen i slike sammenhenger (van de Velde 2003). Dette innebærer at myndighetene har ansvaret for utformingen av kollektivtilbudet som så blir kjøpt fra private/privatrettslige selskaper på vegne av trafikantene. Her beholdt man i stor utstrekning ansvaret på det taktiske nivået på offentlig hånd, mens selskapene konkurrerer om produksjonsretten gjennom anbuds konkurranser om ruter eller områder som er forhåndsdefinert av myndighetene.

Den opprinnelige skandinaviske modellen representerer imidlertid bare en av flere måter å konkurranseutsette virksomheten på. Dels har den opprinnelige anbudsformen blitt nyansert både i Sverige, Danmark og London og etter hvert fått til dels vidt forskjellig innhold, og dels har andre europeiske land innført andre former for konkurranseutsetting. Gjennom å kombinere hvordan ansvaret for beslutningene på det taktiske nivået er fordelt og tildelingskriteriene definert, kan vi ut fra forhold ved tildelings- og konkurransefasen alene dele inn i fire hovedformer for konkurranseutsetting (figur 1.2).



Figur 1.2: Ulike former for konkurranseutsetting ut fra ansvarsfordeling og evalueringskriterium

Et første hovedskille går mellom høyre og venstre side av figuren, mellom anbudskonkurranse og tilbudskonkurranse i mer eller mindre rendyrket form.

- *Anbudskonkurransen* i sin rendyrkede form innebærer at myndighetene definerer kvaliteten på det tilbudet som skal konkurranseutsettes, hvorpå operatørene gir et tilbud på hvilken pris de skal ha for å produsere det forhåndsdefinerte tilbudet (øverst til venstre i figuren). Denne prissettingen kan enten være definert som totale kostnadsbehov (ved bruk av bruttokontrakter) eller tilskuddsbehovet ut over det som dekkes av billettinntektene (ved bruk av nettokontrakter). Laveste beløp gir enerett i kontraktsperioden, enten på en bestemt rute (rutevise anbud) eller et avgrenset område (områdevis anbud). Konkurransen begrenser seg dermed til en kostnadskonkurranse om å kjøre den forhåndsdefinerte rutestrukturen og produsere den forhåndsdefinerte tjenestekvaliteten. Dette er på mange måter det motsatte ytterpunktet til den britiske avreguleringen når det gjelder grad av offentlig regulering av markedet, til tross for at en gjennom begge reformene introduserte *konkurranse* som virkemiddel. Det er denne formen for konkurranseutsetting vi først og fremst har erfaring med i kollektivtransporten i Norge, og som ovenfor ble benevnt som den ”skandinaviske modellen”.
- *Tilbudskonkurransen* i sin mest rendyrkede form innebærer at myndighetene bestemmer kostnadsrammene for konkurransen, hvorpå operatørens utforming av tjenestetilbudet er avgjørende for hvem av dem som blir tildelt kontrakten i et bestemt område (nederst til høyre i figuren). Mens man i anbudskonkurransen fokuserer på hvor lav pris et gitt tilbud kan kjøres for, fokuserer man her på hva slags tilbud man kan få for en gitt pris/kostnad. Myndighetene kan dermed konsentrere seg om å fastsette de strategiske målene for kollektivtrafikken og konkurransens økonomiske rammebetingelser. Operatørene gis deretter store friheter til å utvikle innholdet i kollektivtilbudet innenfor et gitt geografisk område. Nederland er det eneste europeiske landet som har gjennomført tilbudskonkurranse i stor skala til nå.

Innenfor begge disse hovedformene for konkurranse vil myndighetene kunne definere mer eller mindre av rutestrukturen og tilbudsdesignet på forhånd (det taktiske nivået definert langs den vertikaleaksen i figuren). Dette utgjør de indirekte konkurranseformene i figuren, hvor myndighetene henholdsvis gir slipp på deler av markedsansvaret under anbudskonkurransen og strammer det inn under tilbudskonkurransen.

- *Indirekte tilbudskonkurranse* er indirekte i den forstand at pris/kostnad opprettholdes som hovedkriterium i utvelgelsen av operatør, men ansvaret for tilbudsutformingen blir i større grad overlatt til operatørene. Det sistnevnte medfører at operatørens endelige kostnadsberegninger også vil avhenge av deres evner til å utvikle tilbudet i passasjervennlige retninger og påfølgende forventninger til inntektsutviklingen. Tilbudssiden får slikt sett en avgjørende

betydning for det avlagte budet i konkurransen, selv om kostnadssummen fremstår som det direkte evalueringskriteriet i utvelgelsen.

- *Indirekte anbudskonkurranse* er på sin side indirekte i den forstand at myndighetene overfører svært begrensede deler av tilbudsansvaret til operatørene, selv om tilbudselementer opprettholdes som de formelle evalueringskriterier. Myndighetenes bruk av mange og strengt definerte minimumskrav medfører her lite reelt handlingsrom for operatørene, slik at beregningene av produksjonskostnader blir det som i realiteten skiller dem fra hverandre i konkurransen. Kostnadvurderinger får dermed en avgjørende betydning for det avlagte tilbudet i konkurransen – som ved anbud – selv om tilbudselementer fremstår som de formelle kriteriene ved utvelgelsen.

1.2.4 Ulike former for anbudskonkurranse – kontraktsfasen

Valg av tildelingskriterium og fordelingen av beslutningsansvar på taktisk nivå under tildelingsfasen er imidlertid bare to biter av hele organisasjonsbildet som er med på å påvirke den endelige produksjonen av kollektivtransporttjenester. Som vi så ovenfor inkluderte begge de ”indirekte” konkurranseformene betraktninger som går ut over hva som skjer i selve tildelingsfasen. En tredje, og vel så viktig faktor, vil derfor være hvordan relasjonen mellom den valgte operatør og den aktuelle myndighetsinstans er formalisert og risiko og påfølgende ansvar er definert i løpet av den påfølgende kontraktsperioden.

Ved å introdusere fordelingen av markedsrisiko i kontraktsfasen i tillegg til de tidligere nevnte forholdene ved tildelingsfasen, oppnår vi en ytterligere nyansering av formene for anbudskonkurranse nevnt ovenfor.¹ Disse redegjøres for i tabell 1 der inndelingen tar utgangspunkt i hvem som har inntektsansvaret i kontraktsfasen og hvorvidt kontraktene inneholder ytterligere insentiver ut over den opprinnelige inntektsfordelingen. Det sistnevnte følges som regel av at operatørene får tildelt økt ansvar på taktisk nivå under kontraktsperioden. Felles for alle formene i tabellen er imidlertid at pris utgjør hoveddelen av konkurransekriteriet, enten i form av kostnader for drift eller bud på total tilskuddsmengde (altså anbudskonkurranse).

Tabell 1.1: Ulike former for anbudskonkurranse etter kontraktsform

Hvem har inntektsrisikoen/-ansvaret?	Finnes det insentiver ut over inntektsfordelingen	
	Nei	Ja
Myndighetene	1. Bruttoanbud	2. Utvidet bruttoanbud
Operatøren	3. Nettoanbud	4. Utvidet nettoanbud/ indirekte tilbudskonkurranse

TØI-rapport 787/2005

- *Bruttoanbudet*, anbud på rene bruttokontrakter, er hva vi ovenfor omtalte som den rendyrkede formen for anbudskonkurranse. Bruttokontrakter kjennetegnes av at operatøren overlater alle inntektene fra billettsalg til myndighetene.

¹ Risikofordelingen i kontraktsfasen kan slikt sett betraktes som en tredje dimensjon i figur 3.1.

Myndighetene kjøper tjenesten. På denne måten er det myndighetene som har inntektsrisikoen. Kollektivselskapet har kun produksjonsrisikoen. Operatørene har dermed ingen insentiver til fokusere på inntektsforbedring og tilbudsutvikling ut over kostnadsreduksjoner i produksjonsperioden. I sin ytterste konsekvens har myndigheten ansvaret for all planlegging (trasé, takster), informasjon og markedsføring underveis i kontraktsperioden. Bruttokontrakter har tradisjonelt vært den mest brukte kontraktsformen i kollektivtransport med buss i Sverige og Danmark. Rene bruttokontrakter er mye brukt også i dag, selv om de fleste bruttokontraktene nå er supplert med en eller annen form for insentiv, enten produksjonsavhengige, passasjeravhengige eller kvalitetsavhengige.

De øvrige boksene i figuren representerer ulike kontraktsformer med økt bruk av markedsinsentiver og tilsvarende markedsfrihet til operatør. Den mildeste varianten i så måte fremkommer av den andre rubrikken i tabellen, utvidet bruttoanbud.

- *Utvidet bruttoanbud* innebærer at myndighetene fortsatt opprettholder store deler av inntektsansvaret, samtidig som kontraktene inneholder store eller små økonomiske insentiver i retning av kvalitets- og/eller passasjerforbedringer. Operatørene gis dermed insentiver og muligheter til å fokusere på inntektsforbedring og tilbudsutvikling i tillegg til kostnadsreduksjoner i produksjonen. Myndighetene direkte kontroll og styring over det taktiske nivået i bruttoanbudet løses dermed litt opp gjennom den indirekte styringen som insentivene representerer.
- *Nettoanbudet*, anbud på rene nettokontrakter, innebærer at operatøren har inntektsrisikoen og beholder alle passasjerinntektene. Det er imidlertid ikke utviklet andre insentiver enn hva som ligger i passasjerinntektene (kvalitetsmål, vognkilometer og lignende). Myndighetene yter selskapene et tilskudd, som tilsvarer den stipulerte forskjellen mellom billettinntektene og kostnadene forbundet med ruteproduksjonen. Selskapene har også produksjonsrisiko, som ved bruk av bruttokontrakter. Et sentralt punkt i denne sammenheng er hvilken grad av taktisk frihet selskapene får fra myndighetene. Når selskapet får utvidet graden av risiko gjennom økt inntektsrisiko, er det viktig at selskapet får økt grad av handlefrihet i takt med økningen i sin risiko. Selskapene må ha økt frihet for å kunne takle økt risiko. Nettokontrakter har tradisjonelt vært den dominerende kontraktsformen innen kollektivsektoren i Norge.
- *Utvidet nettoanbud* innebærer på sin side at operatørene selv får beholde inntektsansvaret gjennom bruk av nettokontrakter, samtidig som kontrakten inneholder insentiver for ytterligere kvalitets- eller passasjerforbedringer i tillegg. Dette er den samme konkurranseformen som vi ovenfor kalte indirekte tilbudskonkurranse, der konkurranseformen i sin konsekvens trekker store vekslers på operatørens evner til å utnytte markedsfriheten og utvikle tilbudet, hvilket også er hovedformålet med de ulike formene for tilbudskonkurranse. Dette er den anbudskonkurranseformen som fremstår som det motsatte ytterpunktet til bruttoanbudet når det gjelder risiko- og ansvarsfordeling under kontraktsperioden.

Ingen av disse modellutformingene gjenfinnes i sin mest rendyrkede form i virkelighetenes verden. Både graden av inntektsansvar og insentivbruk kan kombineres på en rekke måter som går ut over det som dekkes i modellen. Samtidig varierer det mye hvordan kriteriene for insentivutbetalingene måles og defineres. Det er også viktig å være klar over at begrepene ofte brukes om hverandre hvor de til dels også slås sammen: begge de to utvidede anbudsformene gjengitt ovenfor blir eksempelvis benevnt som resultatavhengige tilskuddskontrakter og/eller kvalitetskontrakter (eksempelvis innen bussektoren i Oslo, Hordaland og Kristiansand). Felles for samtlige former for anbudskonkurranse er likevel at pris er hovedkriteriet i tildelingsfasen, enten i form av kostnader for drift eller bud på total tilskuddsmengde.

Det kan være verdt å nevne at frikonkurransemodellen gjør kontraktsbegrepet helt irrelevant, ettersom det her er snakk om et fritt marked med fri etableringsrett, og i så måte eksisterer det ikke en kontrakt mellom myndighet og operatør. Kontraktsgjennomgangen ovenfor begrenser seg altså til kun å omhandle konkurranseutsetting slik vi har definert det.

1.2.5 Kriterier for å vurdere konkurranseeffektene

Spørsmålene om hvordan vi skal klassifisere ulike former for konkurranseutsetting og ulike organisasjonsformer er en ting, mer avgjørende for de fleste er spørsmålet om effekten av konkurranse og ulike former for konkurranseutsetting. Sentrale kriterier for vurdering av effekten av konkurranseutsetting i dette prosjektet er målsettingen om mer effektiv ressursutnyttelse. Det kan i den sammenheng også være hensiktsmessig å nyansere *effektivitetsbegrepet*. Man skiller mellom samfunnseffektivitet, markedseffektivitet og produksjonseffektivitet som alle knyttes opp til de tre tidligere nevnte beslutningsnivåene (van de Velde 2004, Bekken mfl. 2003):

- Et *produksjonseffektivt* (kostnadseffektivt) kollektivtilbud innebærer at en gitt ruteproduksjon utføres til lavest mulig kostnad, og er således knyttet til beslutninger på det operasjonelle nivået. Sentrale spørsmål vil være:
 - I hvilken grad har konkurranseutsetting gitt reduserte offentlige utgifter?
 - Hvor stor del av innsparingene skyldes effektiviseringsgevinster, som mer hensiktsmessig organisering og drift i bedriftene?
 - Hvor stor del skyldes kostnadsbesparelser i form av gunstige innkjøpsordninger, kutt i arbeidskraftskostnader, pensjonsordninger, lønn og sosiale utgifter mv?
- Et *markedseffektivt* tilbud er det best mulige tilbudet innenfor en gitt tilskuddsramme. Virkemidler for å oppnå markedseffektivitet er knyttet til utforming av rutenett, frekvens, takstnivå og lignende, og gjelder først og fremst beslutninger knyttet til det taktiske nivået. Sentrale spørsmål her er:
 - I hvilken grad har konkurranseutsettingen gitt et bedre tilbud til trafikantene i forhold til de ressursene som er til disposisjon?
 - I hvilken grad blir midler spart inn ved konkurranseutsetting tilbakeført til samferdsel ved at det kjøpes mer transport, eller ved at transporten kvalitetsmessig forbedres?

- Hvor stor andel av evalueringskriteriene ved konkurranseutsetting er kvalitetskrav og i hvilken grad har dette ført til et bedre tilbud for trafikantene?
- Et *samfunnseffektivt* kollektivtilbud er det tilbudet som best bidrar til overordnede (strategiske) politiske mål. Ansvar for å utforme et samfunnseffektivt tilbud ligger først og fremst på myndighetsplanet og er knyttet til politisk definerte mål, samt overordnede virkemidler som tilskuddsnivå og organisasjonsmodeller. Det sentrale spørsmålet her vil være:
 - Hva er de totale samfunnsøkonomiske kostnadene av konkurranseutsetting, når vi tar hensyn til trafikantenes nytte/kostnad av et endret tilbud, effekter på reisemiddelvalget og kostnader ved skattefinansiering?

1.3 Relevans- og overførbarhetsspørsmålet

Utover å besvare spørsmålet om hvilke effekter vi kan observere av ulike former for konkurranseutsetting internasjonalt, og hvordan disse er relatert til ulike organisasjonsformer, vil rapporten også ta for seg hvilken relevans denne kunnskapen har for utforming av konkurranseutsetting på ulike delsektorer i Norge. Det vil si om, og eventuelt på hvilken måte, denne kunnskapen lar seg overføre til norske forhold. Dette er altså rapportens andre hovedspørsmål, det vi ovenfor benevnte som relevansspørsmålet.

Dette relevansspørsmålet omhandler minst tre ulike saksområder når det gjelder overførbarhet:

- *Variasjon i politiske målsetninger*: De politiske målsetningene på gjeldende sektor kan antas å ha betydning både for i hvilken grad erfaringer fra en sektor er av relevans for en annen og for i hvilken grad erfaringer fra andre land er av relevans for Norge. Dersom markedseffektivitet ikke er høyt prioritert, er løsninger med høy score på markedseffektivitet av begrenset interesse. Denne overførbarhetsproblematikken berører altså ulikheter på det strategiske beslutningsnivået, som igjen legger føringer for valgene på det taktiske og operasjonelle nivået.
- *Variasjon i organisasjons og – reguleringsformer*. Forhold som angår lovverk, finansieringsmodeller innen offentlig sektor, relasjonene mellom myndighetsorganene og mellom myndigheter og operatører, kan antas å ha implikasjoner for hvorvidt erfaringer fra andre land lar seg overføre til norske forhold. Den ansvarsdelingen mellom myndighetsorgan og operatør som eksisterte forut for konkurranseutsettingen, vil eksempelvis ha stor betydning for hvilken kompetanse myndighetene går inn i konkurransesituasjonen med – og dermed hvilke utfordringer de står ovenfor. På samme måte vil også organiserings- og reguleringsulikheter innad i Norge i de tre delsektorene undersøkelsen baserer seg på, kunne legge føringer for hvilke erfaringer som er overførbar fra en sektor til en annen. Eksempelvis kan finansieringsordning innen offentlig sektor (om det er øremerkede eller frie midler) ha betydning for hvilken kontraktsform som er mest relevant. Herunder kommer spørsmålet om hvilken fase myndighetene er i på ulike delsektorer, det vil si i hvilken grad det er foretatt beslutninger om konkurranseutsetting som gjør at noen problemstillinger er mer relevante enn andre, og om noen er irrelevante, fordi det er foretatt beslut-

ninger som er "irreversible" fordi det enten ikke er mulig eller ikke realistisk å endre disse.

- *Trekk ved markedene.* Trekk ved markedene på de ulike land og ulike sektor kan antas å ha implikasjoner for hvorvidt erfaringer lar seg overføre mellom land og sektorer. Det er særlig tre former for markedsstruktur som er sentrale:
 - *Markedskompleksiteten* i form av ulike kollektivtransportformers tilstedeværelse, antallet potensielle aktører/tilbydere og lignende, altså konkurransesituasjonen og koordineringen i forhold til den.
 - *Markedspotensialet* i form av antallet kunder og potensielle passasjerer, altså etterspørselssiden av markedet.
 - *Markedsstrukturen* i form av investerings- og materiellkostnader, altså produksiden av markedet.

1.4 Forskningsdesign og metode

Forskningsdesignet innen en kunnskapsoppsummering som denne representerer en avstemming og balansering av to målsetninger under de gitte beskrankninger.

Den *komparative* målsetningen tilsier at en så langt råd er fremskaffer likeartede data fra de ulike delsektorer innen utvalgte land i forhold til de sentrale variable som er skissert ovenfor (ulike former for konkurranseutsetting innen ulike reguleringsregimer og deres effekter i forhold til ulike former for effektivitet). Altså samme land eller samme reguleringsregimer og likeartede data for vurdering av effekter.

Relevansmålsetningen tilsier at en så langt råd er fremskaffer data som er av interesse i forhold til de konkrete anvendte problemstillingene på ulike delsektorer. Altså: Hva er de mest sentrale problemstillingene når de gjelder konkurranseutsetting på de ulike delsektorene i Norge? Dette spørsmålet, som angår hvilken fase en er i når det gjelder konkurranseutsetting, taes opp i neste kapittel, men vi vil introdusere noen momenter her: Innen norsk lokal persontransport er det stor variasjon i organisasjons- og kjøps regimer, fra de som ikke har konkurranseutsatt, til ulike former for kjøpsregimer. De er altså i ulike faser. Når det gjelder jernbanen står en i en situasjon med en sentral operatør/monopolist (NSB), men en har iverksatt konkurranseutsetting i form av anbud på Gjøvikbanen. Når det gjelder luftfart har en etablert et frikonkurranse-regime, mens en i tillegg har offentlig kjøp av regionale tjenester innenfor rammene av EU-reguleringene om treårige anbudsperioder. Spørsmålet på denne sektoren er ikke om en skal konkurranseutsette, men hvordan (en sentral problemstilling er blant annet krav til flystandard og dets betydning for konkurransen).

1.4.1 Valg av undersøkelsesområder

Beskrankningene i prosjektet er av to hovedtyper; 1) tilgjengelighet av relevante data for sammenfatning og 2) hvilke ressurser (økonomiske, tidsmessige og kunnskapsmessige ressurser) en besitter for innsamling og systematisering av disse data. Helt konkret har vi endt opp med følgende fordeling i forhold til internasjonale eksempler og erfaringer:

Internasjonale eksempler	Transportsektor		
	Lokal kollektivtransport	Jernbane	Luffart
Storbritannia	X	X	
Sverige	X	X	
Danmark	X	X	
Nederland	X	X	
USA			X
EU			X

TØI-rapport 787/2005

I lokal kollektivtransport var eksempelvalgene relativt enkle: Storbritannia er det eneste landet i Europa med frikonkurranseerfaringer innen lokal kollektivtransport, Sverige og Danmark (København) er de to landene i Europa som har lengst erfaring med bruk av konkurranseutsetting av bussdriften, og Nederland er det eneste europeiske landet som til nå har gjennomført forsøk med tilbudskonkurranse i stor skala. Med bakgrunn i at en også har gjort erfaringer med konkurranseutsetting i Norge, er også nasjonale erfaringer inkludert. På den måten dekker de empiriske eksemplene i lokal kollektivtransport samtlige konkurranseformer som er benevnt tidligere i dette kapitlet, samtidig som de gir et godt inntog til å diskutere videre utvikling av disse.

Vi har altså valgt de samme land når det gjelder jernbane. På denne sektoren foreligger de samme begrunnelser når det gjelder Storbritannia og Sverige: De er blant de landene som har lengst erfaring med og som har valgt ulike regimer for konkurranseutsetting. Valget av Nederland og Danmark er dels begrunnet i kompetansen som prosjektet kunne trekke på, og at dette samsvarte med en mulighet for å se på likeartede land som for lokal persontransport.

Det er imidlertid verdt også å nevne at kartleggingen på disse to sektorene er noe forskjellig: Undersøkelsen av lokal persontransport er den mest avgrensede og fokuserte drøftingen av ulike former for konkurranseutsetting og effektene av disse. Oppsummeringene på jernbanesektoren har en noe bredere og dermed mindre fokusert karakter, samtidig som denne bredere oversikten gir et innblikk i noen av de mer overordnede problemstillingene som en har støtt på og søkt å handtere i de ulike land. Dette har delvis sammenheng med at problemstillingene på denne sektoren inkluderer andre og til dels flere elementer enn lokal persontransport, og det har delvis sammenheng med at det for lokal persontransport har det vært en forfatter som har hatt mulighet til å ha ett fokusert analytisk blikk, mens jernbanedelen rommer mange bidragsyttere og dette har hatt effekt på analysen. For den mer presise drøftingen av ulike former for konkurranseutsetting innebærer dette at vesentlige sider ved analysen etableres i undersøkelsen av lokal persontransport, mens jernbanedelen introduserer tema som har særegen betydning der. Dette er også grunnen til at analysen av lokal persontransport kommer først av sektorene – i kapittel 3.

Det er luftfarten som skiller seg ut i denne rapporten, noe som blant annet har sammenheng med særtrekk ved feltet. På grunn av at en har erfaring med flere anbudsrunder i Norge, så representerer dette et eget erfaringsreservoar. Videre gies det her en sammenstilling av ulike reguleringsregimer innen EU sammenlignet med USA, og endelig en analyse av samfunns- og bedriftsøkonomiske effekter av ulike utforminger av tilbudene.

Felles for alle tre sektorene er imidlertid at kunnskapsoppsummeringen omhandler konkurranseutsetting av persontransporttjenester og ikke infrastrukturen i seg selv. Forhold knyttet til infrastruktur vil likevel bli berørt i gjennomgangen, men da først og fremst som en sentral påvirkningsfaktor i produksjonen av persontransporttjenestene.

1.4.2 Datakilder og rapportens oppbygning

Den foreliggende dokumentasjonsrapporten baserer seg på tilgjengelige data- og kunnskapskilder. Det vil si at rapporten i all hovedsak baserer seg på sekundærkilder i form av rapporter og tilgjengelig litteratur om og fra de ulike landene. Beskrivelsene fra de ulike delsektorene ble stort sett ferdigstilt i perioden november 2004 til mars 2005, men i de fleste tilfelle inkluderer de bare situasjonen og erfaringer i de ulike land fram til sommeren 2004. Dette innebærer at endringer og erfaringer med endring etter den tid, for eksempel lovendringen i Sverige, fra 1. juli 2004, ikke er behandlet her, ei heller endringer i det danske forvaltningsregimet siste år. I forhold til rapportens status som oppdatert oversikt over ulike regimer er dette en svakhet, i forhold til systematisering av bredden av erfaringer tror vi svakheten er mindre.

Når det gjelder reliabilitet og intern validitet viser vi til fremstillingen på de ulike delsektorene (se dokumentasjonsrapporten 787a/2005). Den største svakheten med rapporten og dermed et viktig arbeidsområde i forlengelsen av rapporten er, slik vi ser det, knyttet til den eksterne validiteten, dvs. sammenligning av funnene i forhold til andre undersøkelser på denne og andre sektorer. Det ville i så måte vært formålstjenlig med klarere vurdering av den eksterne validiteten til undersøkelsen (det vil si systematisk komparasjon av funn og tolkninger i forhold til andre studier), ved blant annet å mer systematisk gå inn i den (tverr)faglige debatten om forholdet mellom konkurranseutsetting og politisk styring mer allment. Dette representerer slik sett først og fremst en utfordring i forlengelsen av dette prosjektet.

For å oppsummere: Enkelt formulert er vi altså her opptatt av effekten av frikonkurranse og ulike former for konkurranseutsetting: I hvilken grad fører de til økt eller redusert produksjons-, markeds- og samfunns effektivitet? Videre søker vi å sette spørsmålet om ulike former for konkurranseutsetting inn i mer omfattende rammer og relatere dem til ulike organisasjonsformer, det vil si ansvars-, risiko- og ressursfordeling. Endelig er vi opptatt av relevansen og overførbarheten av slike erfaringer til norske forhold. Dette spørsmålet angår dermed både målsetningene med og organiseringen vår av kjøp av persontransporttjenester på de ulike delsektorene i Norge. Vi har derfor funnet det hensiktsmessig å gi en beskrivelse av dette forholdet i neste kapittel.

Denne rapporten rommer derfor tre påfølgende hoveddeler:

- I. Gjennomgang av målsetninger og organisasjonsformer på de ulike delsektorene i Norge av relevans for drøfting av overførbarhet. (kapittel 2)
- II. Oppsummering av sentrale funn i sektorstudiene for de ulike land.
Kapittel 3. Lokal persontransport.
Kapittel 4: Jernbane
Kapittel 5: Luftfart

III. Om erfaringer og overførbarhet av erfaringer til Norge. Kapittel 6.

2 Politiske målsetninger for og organisering av offentlig kjøp av kollektivtransport i Norge

I forrige kapittel pekte vi på at både de politiske målsetningene og organiseringen på de ulike delsektorene innen persontransporten, kan ha konsekvenser for overførbareheten av utenlandske /internasjonale erfaringer. I dette kapitlet skal vi derfor gi en kort beskrivelse av noen relevante trekk ved politiske målsetninger og organisasjonsformer på de ulike delsektorene lokal persontransport, luftfart og jernbane i Norge. Når det gjelder organisasjonsformer, tar vi utgangspunkt i den inndelingen vi gjorde i forrige kapittel, og søker å applisere dette rammeverket på de ulike delsektorene. Gjennomgangen nedenfor er primært deskriptiv av sentrale forhold vi senere i rapporten vil løfte fram og drøfte som ledd av analysene i sektorkapitlene og i sluttkapitlet.

2.1 Offentlige målsetninger i transportpolitikken

Før vi går inn på de ulike delsektorene, skal vi kort oppsummere noen av de overordnede målsetningene for samferdselssektoren generelt. Som overordnede hovedmål for den nasjonale transportpolitikken, er det rimelig i å ta utgangspunkt i de fire hovedmål som ble presentert av regjeringen, og det femte hovedmål som har bred oppslutning i samferdselskomiteen i Inst. S. Nr 240 (2004-2005). Vi siterer:

”Regjeringen legger til grunn disse fire hovedmålene for transportpolitikken:

- *Færre drepte og alvorlig skadde i vegtrafikken*, og fortsatt høy sikkerhet i andre transportformer
- *Mer miljøvennlig bytransport* - med redusert bilavhengighet og økt kollektivtrafikk
- *Bedre framkommelighet i og mellom regioner*, for å fremme utvikling av levedyktige distrikter, vekstkraftige bo- og arbeidsmarked og dekke næringslivets transportbehov
- *Et mer effektivt transportsystem*, hvor blant annet økt bruk av konkurranse benyttes for å få et best mulig transporttilbud for de samlede ressursene til transportformål

Fra samferdselskomiteens side ble det understreket at tilgjengelighet for mennesker med ulike former for funksjonshemming også burde ha en sentral plass, og føyde dermed til et femte hovedmål i transportpolitikken:

- *”Eit transportsystem som er tilgjengeleg for alle og eit transporttilbod som gjer det mogleg for alle å leva eit aktivt liv”*

2.1.1 Politiske målsetninger for lokal kollektivtransport

Ansvar for lokal persontransport er i utgangspunktet lagt til fylkeskommunene, dvs. det er opp til dette forvaltningsleddet å formulere målsetninger. Samtidig er det visse elementer av nasjonal politikk på dette området – og her er det ulik vektlegging av den lokale persontransportens rolle i større byområder og i landet for øvrig.

Noen av de generelle målsetningene på feltet, slik disse kan utleses av ulike dokumenter over tid, er:

- En fordelingspolitisk målsetning: Sikre minimumstilbud (pris og tilgjengelighet) uavhengig av inntekt og bosted, primært for grupper som ikke har tilgang til bil. I dag har dette de facto primært preg av lovpålagt skoleskyss, samtidig som det i mange fylker fortsatt foregår politisk mobilisering og oppmerksomhet i forhold til takster og konkrete ruter.
- Mål om reduserte offentlige utgifter til kjøp av kollektivtransport, av og til kombinert med
- Mål om bedret tilbud innenfor rammene av det offentlige kjøpsbeløpet.

Denne fordelingspolitiske målsetningen er substansielt annerledes enn og lar seg dermed ikke innordne under effektivitetsmål. De to siste målene derimot, kan omskrives i de begreper vi introduserte i forrige kapittel. Avveiningen mellom dem kan formuleres i følgende spørsmål: Taes økt produksjonseffektivitet ut i form av bedret tilbud (økt markedseffektivitet) eller reduserte kostnader til kjøp av lokal kollektivtransport? Gitt det reduserte markedet for lokal kollektivtransport i distriktene, kan det siste ofte ha forrang, ikke minst fordi det frigir midler til andre fylkeskommunale oppgaver.

For byområdene er imidlertid målsetningen om markedseffektivitet helt klart sentralt. Bakgrunnen er at en sentral målsetning i byområdene er:

- å styrke markedsandelen til den lokale kollektivtransporten, særlig i forhold til privatbilen. I de fleste politiske dokumenter, både på lokalt og sentralt nivå, legges det avgjørende vekt på mer miljøvennlig bytransport (jf. St. meld. nr 24/2003-2004), og dette blir operasjonalisert som en målsetning om redusert bilavhengighet og økt kollektivandel. Det er altså ett – kanskje det sentrale målet i transportpolitiske dokumenter. Mange vil imidlertid oppfatte det som en utledning av to målsetninger som lenge har vært sentrale i transportpolitikken:
 - Framkommelighetsmålet: Underliggende for målet om endret transportmiddelfordelingen er den sentrale målsetningen for transportpolitikken siden dens etablering; Målet om økt framkommelighet.
 - Effektivitetsmålet. Hvordan få et best mulig transporttilbud/optimal framkommelighet for de samlede ressursene til transportformål i byområdet?
 - Realiseringen av disse substansielle målene kan antas å være betinget av følgende prosedurale mål: Styrket samordning med den kollektivtransport som ligger under lokale myndigheters ansvarsområde med 1) øvrig kollektivtransport (nærtrafikk som er under statlige myndigheters ansvarsområde (dvs. jernbane) og 2) øvrig transportpolitikk i by (det vil si veg- og øvrig arealpolitikk i by). I den grad valg av former for konkurranseutsetting og

kontraktsformer har betydning for samordningsmulighetene, er altså dette spørsmål av relevans i byområder.

2.1.2 Politiske målsetninger for jernbane²

Når det gjelder målsetningene for jernbanepolitikken (slik disse ble oppsummert blant annet i NTP 2006-15: s 11 og budsjettet for 2005), er de preget av konsentrasjon om at jernbanen skal sikre transportbrukerne et godt jernbanetilbud i de deler av landet og på de strekninger der jernbanen har et konkurransemessig og miljømessig fortrinn, og med vekt på sikkerhet og driftstabilitet. For persontrafikken betyr dette prioritering av området rundt de største byene, Intercity-triangelet og hovedstrekningene. Dette er det ene særtrekket ved utviklingen i målsetninger, - konsentrasjon om byområder slik dette blant annet er formulert fra St meld nr 26 (2001-02). Dette impliserer også fokus på samordning med lokal kjøpt kollektivtransport, og for jernbanens vedkommende er det særlig Østlands-området som peker seg ut. Etableringen av Samordningsorganet for Østlandet er et slikt uttrykk for sentrale myndigheters ønske om samordning av takster og billettering.

Den andre målsetningen som har vært særlig betont de siste årene er ønsket om økt effektivitet, både med ønske om å kunne effektivisere for å frigjøre ressurser, eventuelt også koblet til å benytte disse til å bedre tilbudet der det er ønskelig. Effektiviseringsmålsetningen la for regjeringen Bondevik grunnlaget for økt bruk av anbud, da den antok at dette ville øke effektiviteten. Den nye regjeringen Stoltenberg har slått fast i sin plattform at de ikke finner dette virkemidlet egnet.

2.1.3 Politiske målsetninger for luftfart

Utgangspunktet for å kjøpe regionale flyrutetjenester er en allmenn politisk enighet om å forsyne alle deler av landet med et passende flyrutetilbud. På grunn av Norges langstrakte form og opprevne topografi ble flyet ansett å være godt egnet til å knytte landet sammen.

De *regionale flyrutene* ble utviklet på 1970-tallet i forbindelse med åpningen av en rekke kortbaneplasser langs kysten. Disse hadde gjerne 800 m rullebane som krevde spesielle flytyper, gjerne mindre fly. Widerøe flyveselskap fikk i 1974 konsesjon på samtlige kortbaneruter. Konsesjonen ble fornyet ved jevne mellomrom. Fram til 1990 fikk Widerøe statstilskudd som regnskapssaldering, dvs. dekning av underskuddet. Fra 1990 ble systemet endret til årlige forhandlinger om rutetilbud og kompensasjonsbehov.

Det har gjennom årene vært en diskusjon mellom flyselskapene og Samferdselsdepartementet om hvilke ruter som skulle omfattes av det offentlige tjenestekjøpet. Også ruter som betjente stamflyplasser ble etter hvert definert som regionale ruter som trengte støtte, eks Lakselv, Andenes, Røros. Skjæringsflaten mellom det kommersielle og det subsidierte rutenettet er avhengig av konkurransesituasjonen i det kommersielle nettet. En stor dominerende aktør vil lett kunne spille ut mot

² Denne rapporten ble skrevet før, men ferdigstilt for trykking under regjeringsskiftet høsten 2005. Endringer i målsetninger som er innarbeidet refererer seg derfor kun til plattform for regjeringen Stoltenberg fra Soria Moria, datert 13 oktober 2005.

staten ved å true med nedleggelse av ruter som ikke svarte seg økonomisk og dermed presse staten til å gå inn med offentlig kjøp. Dersom det finnes flere mindre aktører, gjerne med tilgang på mindre fly, vil disse kunne være en trussel mot slik tilbaketrekning fra det dominerende selskapet, i og med at småselskapene vil kunne overta rutene på ren kommersiell basis eller konkurrere om anbudet.

Når det gjelder luftfart, har det også skjedd omfattende endringsprosesser de siste tiårene, bla initiert av at det her er klare retningslinjer fra EU gjennom EØS-avtalen. Fra 1994 ble det innført konkurranse på stamrutenettet. Etter den tid er altså det offentlige kjøp av persontjenester med fly begrenset til driften av de ruter som ikke er bedriftsøkonomisk lønnsomme, gjerne definert som regionale flyruter. Over tid har altså det norske flymarkedet beveget seg fra kryssubsidiering og monopol til konkurranse i markedet på kommersielle ruter og om markedet på det regionale stamrutenettet. Og det er nettopp distriktssatsingen som er framtrekkende i de overordnede politiske målsetningene på feltet (NTP 2006-15: s 11) – med fokus på de regionale flyrutenes viktige funksjon (knytter distriktene til sine regionale sentra, og knytter dem også til det nasjonale flyrutenettet).

I forbindelse med EØS-avtalen som ble gjort gjeldene for Norge i 1993, ble Norge en del av EU på luftfartens område. Vi måtte dermed med en viss overgangstid, følge EUs regelverk for anbudsutlysninger som er beskrevet under. Forut for første anbudsutlysning ble Widerøe AS av samferdselsminister Kjell Opseth satt i stand til å konkurrere ved at staten bidro med kapital til en flåtefornyelse. 15 nye Dash 8 fly ble midt på 90-tallet fasett inn i driften. SAS kjøpte seg etter hvert opp i Widerøe, og selskapet er i dag heleid av SAS.

2.2 Ansvars- og rolledeling innen lokal persontransport

I Norge ble det åpnet for konkurranseutsetting av lokal kollektivtransport i 1994. Forut for dette var ansvaret for lokal kollektivtransport blitt overført til fylkeskommunene, og en hadde innført nytt inntektssystem for kommuner og fylkeskommuner (1986). Det nye inntektssystemet innebar at tilskudd til kjøp av kollektivtransport ble en del av det generelle rammetilskuddet. Ett av de sentrale motivene for disse endringene var å få redusert kostnadsveksten på tilskuddssiden, som var stor, spesielt fra midten av 1970-tallet. Etter 1994 har et økende antall fylkeskommuner valgt å benytte anbud som erstatning for den gamle konsesjonspraksisen. Rundt halvparten av fylkene har i dag innført anbud på en eller flere rutestrekninger, men den anbudsutsatte ruteproduksjonen utgjorde likevel ikke mer enn 15 prosent av den totale ruteproduksjonen i Norge ved inngangen til 2004 (Bekken 2004, Danielsen 2004).³

Endringene i kollektivtransportens rammebetingelser og varierende grad av anbud har medført at det har vokst frem en rekke ulike løsninger og styringsformer på fylkeskommunalt plan. Dette gjelder både hvordan fylkeskommunen har organisert enheten som har ansvaret for at ruteproduksjonen i fylket blir gjennomført (som eget organ eller ikke), hvordan fylkeskommunen velger ut hvilken operatør

³ Bekken (2004) har videre beregnet at 25 prosent av den totale ruteproduksjonen i Norge ville være fordelt etter anbud i 2005 dersom alle anbudsettelsene ble iverksatt som planlagt. Denne prosessen har imidlertid stoppet noe opp i enkelte fylker (eksempelvis Oppland).

som skal utføre den aktuelle ruteproduksjonen (ved hjelp av konkurranseutsetting eller ikke), og hvordan fylkeskommunen har utformet driftskontraktene som skal regulere operatørrelasjonen innenfor driftsperioden (brutto- eller nettokontrakt).

2.2.1 Organisering av myndighetsorgan og fordelingsmekanisme

Fylkeskommunene i Norge har valgt å forvalte myndighetsoppgavene for den lokale kollektivtransporten på en rekke ulike måter. Dette gjelder både hvilken instans som ivaretar myndighetsoppgavene og hvordan denne instansen foretar utvelgelsen av operatør til sin ruteproduksjon. Situasjonen i norske fylkeskommuner i dag kan grovt sett summeres inn i fire hovedmodeller for hvordan myndighetsinstansen er utformet og operatørvalgene foretas (se tabell 1). Når det gjelder fordelingsmekanismen har vi kun valgt å skille mellom fylkene som ikke baserer seg på konkurranse overhodet og de som har innslag av det, uansett størrelse. Dette gjør vi fordi alle fylkene det er snakk om i sistnevnte tilfelle baserer seg på målfestede kontraktsformer (kvalitets- og/eller effektivitetsavtaler) der trusselen om anbud er innbakt som ris bak speilet ved sviktende måloppnåelse. Selv om ikke konkurransemekanismen omfatter alle deler av et fylkes ruteproduksjon vil de delene som er konkurranseutsatt gjøre trusselen om anbud mer troverdig for andre aktører i fylket – og dermed kunne fungere like kostnadseffektiverende som faktisk bruk av anbud på ruten (Johansen 1999).

Tabell 2.1: Fylkeskommunal organisering og fordelingsmekanisme⁴

Fordelingsmekanisme	Myndighetsorganisering	
	<i>Integrert i fylkeskommunen</i>	<i>Eget selskap</i>
<i>Kun forhandling</i>	Troms, Buskerud, Aust-Agder, Hordaland, Sogn og Fjordane, Møre og Romsdal, Sør-Trøndelag, Nord-Trøndelag og Nordland.	
<i>Konkurranse (helt eller delvis)</i>	Oppland, Telemark, Finnmark	Vestfold, Oslo, Akershus, Rogaland, Vest-Agder, Østfold og Hedmark

TØI-rapport 787/2005

Som vi ser av tabellen, er det omtrent like mange fylker som har tatt i bruk konkurranse som ikke har gjort det. Til tross for det relativt beskjedne omfanget av anbudsutsatt ruteproduksjon i Norge i dag, målt som andel av total ruteproduksjon, ser vi altså at rundt halvparten av fylkene kan nyttiggjøre seg av en reell trussel om konkurranse også i de ikke-anbudsutsatte delene.

Vi ser også at flertallet av fylkene som har tatt i bruk konkurranse som fordelingsmekanisme har utviklet en egen bestiller-/kjøpsenhet for å ivareta myndighetsoppgavene, samtidig som dette ikke gjelder noen av fylkeskommune som fortsatt fordeler all ruteproduksjonen ved hjelp av forhandlinger. Egne enheter har altså vokst fram som følge av økt erkjennelse av – og behov for – profesjonaliseringen av bestillerrollen i forbindelse med bruken av anbud og konkurranseutsetting. Det er videre verdt å merke seg at disse profesjonelle innkjøpsorganene er

⁴ Inndelingen i tabellen er i hovedsak basert på informasjon hos Bekken (2004) og Danielsen (2004).

organisert på ulikt vis i de ulike fylkene: Mens fylker som Vestfold, Akershus og Oslo har valgt å opprette egne privatrettslige aksjeselskap med ansvar for offentlig innkjøp, har de andre fylkene i tabellen valgt å etablere organene etter den fylkeskommunale foretaksmodellen.

Utover denne oversikten over fylkeskommunenes egen organisering kan det nevnes at Samferdselsdepartementet har iverksatt forsøk med alternativ forvaltningsorganisering i fire storbyområder i Norge: Bergen, Stavanger, Kristiansand og Trondheim. I disse fire byområdene ivaretas myndighetsoppgavene av henholdsvis bykommunen (i Bergen og Kristiansand) og av et eget forvaltningsorgan (i Trondheim og Stavanger). I tillegg finnes det eksempler på mer eller mindre formelt samarbeid mellom samferdselsetatene på tvers av fylkesgrensene i Oslo/-Akershus-regionen (SKØ), det såkalte "Østlandssamarbeidet", og mellom Telemark, Buskerud og Vestfold med utvidet ansvarsområde til regionalt nivå. Innkjøpsorganet i Vestfold (Vestfold Kollektivtrafikk AS) ble nylig tildelt innkjøpsansvaret for den sistnevnte storregionen.

Videre er det etablert en såkalt belønningsordning for kollektivtransport fra og med budsjettåret 2004. I retningslinjene heter det:

"Formålet med ordningen er å stimulere til bedre framkommelighet, miljø og helse i storbyområdene, ved å dempe veksten i transportbehovet og øke antall kollektivreiser på bekostning av reiser med personbil. (...) Bruk av midler fra belønningsordningen må ses i sammenheng med forsøk med alternativ forvaltningsorganisering av transportsystemet i byområder og Samordningsorganet for kollektivtransport i det sentrale Østlandsområdet."

For bevilgningen 2005 heter det blant annet i pressemeldingen at den:

"var om lag 50 prosent høyere enn bevilgningen for 2004, og beløpet er fordelt slik: Oslo kommune: 40 mill. kroner, Bergen kommune: 25 mill. kroner, Trondheim kommune: 10 mill. kroner, Vest-Agder fylkeskommune (Kristiansandsområdet): 15 mill. kroner, Rogaland fylkeskommune (Nord-Jæren): 25 mill. kroner"

Ved fordeling av midlene har Samferdselsdepartementet lagt vekt på at byområdene har satt i verk eller planlegger tiltak som begrenser biltrafikken, og at midlene ikke kommer som erstatning for midler fra lokale myndigheter. Samferdselsdepartementet har også sett på om bykommunene kan dokumentere at de har oppnådd resultater gjennom økt antall kollektivreiser, og at midlene skal brukes til å styrke kollektivtilbudets konkurransekraft.

2.2.2 Fordelingsmekanisme og kontraktsformer

Organiseringen av myndighetsinstansen og fordelingsmekanismen er imidlertid bare to av faktorene som er med på å påvirke den endelige ruteproduksjonen i et fylke. Vel så viktig vil være hvordan relasjonen mellom den valgte operatør og den aktuelle myndighetsinstans er formalisert og markedsansvaret definert underveis i kontraktsperioden.

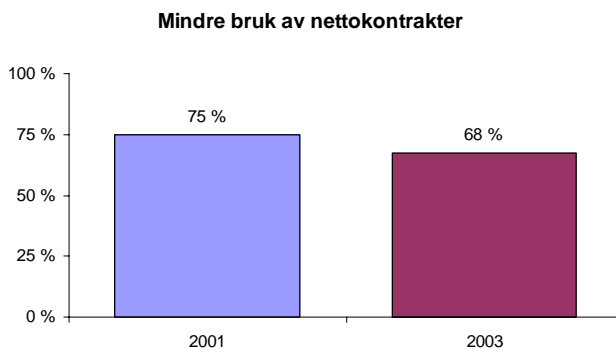
Mens både Sverige og Danmark baserte seg på bruttokontrakter mellom myndighet og operatør allerede før konkurranseutsettingen ble introdusert som forde-

lingsmekanisme, har Norge en tradisjon for bruk av fremforhandlede nettokontrakter, ofte kombinert med private aktører. I internasjonale sammenligninger blir dette regnet som et tilnærmet særnorsk femomen (Hagen mfl. 2000). Dette har hatt som konsekvens at selv om takster og rutetilbud formelt sett har blitt fastsatt og godkjent av politiske myndigheter også innen det norske reguleringsregimet, så har den reelle markedskunnskapen til å gjøre det blitt utviklet hos operatørene, som også har hatt det som sine definerte oppgaver. I motsetning til både i Sverige og Danmark har myndighetsinstansene i Norge slikt sett blitt svakt utviklet på markedssiden.

Overgangen fra bruk av normaltallsavtaler til økt vektlegging av effektivitetsavtaler og måltall har i liten grad påvirket denne underliggende maktfordelingen mellom myndighet og operatørselskap. Både bruken av nettokontrakter og den tilhørende ansvarsfordeling har i hovedsak blitt videreført. De senere årenes gradvise innføring av konkurranseutsetting har imidlertid også endret kontraktsformene busstransporten baserer seg på.

De fylkeskommunene som til nå har benyttet anbud i Norge har med få unntak valgt å gjøre operatørens driftskostnader til den sentrale konkurranseparameteren i anbudskonkurransen. Dette innebærer at fylkeskommunene ved bruk av konkurranseutsetting i hovedsak har valgt ut de konkurranse- og kontraktsformene som i minst grad overfører markedsansvar til operatørene. Her planlegges tilbudet av myndighetene som også har inntektsansvaret gjennom bruk av mer eller mindre rendyrkede bruttokontrakter. Myndighetenes kjøp av transporttjenester finansieres gjennom en kombinasjon av billettinntekter og offentlige subsidier. Dette er motsatt prinsipp av de tidligere nettokontraktene hvor det er den som driver transporten som har inntektsansvar og mottar et tilskudd til driften fra myndighetene, som riktignok i varierende grad også regulerer både rutetilbudet og takstene.

Utviklingen mot mer bruk av anbud har dermed ført til en reduksjon i antall nettokontrakter i norsk bussdrift. I 2003 hadde operatøren hele inntektsrisikoen ved 67 prosent av ruteproduksjonen på fylkeskommunale kontrakter (Bekken 2004). To år tidligere var den samme andelen 75 prosent (Frøysadal og Carlquist 2002). Det er imidlertid enkelte løsninger som ligger midt mellom og hvor en del av godtgjørelsen til operatøren er relatert til passasjerinntektene. Figuren under oppsummerer utviklingen fra 2001 til 2003.



TØI-rapport 787/2005

Figur 2.1: Andelen nettokontrakter i norsk busstransport. Kilde: Bekken 2004

Konkurranseutsettingen i Norge har altså medført at det praktiske ansvaret for markedstilpasningen og tilbudsutviklingen paradoksalt sett har blitt fjernet fra de private aktørene som har den direkte kontakten med kundene. Betydningen av hvem som har markedsansvar kan imidlertid diskuteres fra flere innfallsvinkler. Foreløpig vil vi peke på at dette først er interessant der en har et visst marked hvor brukerne selv betaler en betydelig del av det koster å tilby tjenesten, og det er av stor betydning hvordan tilbudet utformes. For eksempel ligger rene skoleruter, der brukerne ikke har noe valg av reisemåte, ikke betaler for reisen selv, og både trasé, stoppesteder og avgangstider følger rimelig klart av skolekretser og skoletider, vel til rette for offentlig organisert tilbud med sentral planlegging og eventuelt anbud. Den andre ytterligheten hvor spørsmålet om markedsansvar kan være av sentral betydning har vi i de byområdene der billettinntektene dekker nesten alle kostnadene ved driften og det ligger til rette for et sammenhengende nett av ruter (Hagen mfl. 2000).

2.3 Ansvars- og rolledeling innen jernbane

Det har skjedd en rekke omfattende endringer innen denne sektoren de siste ti-femten årene, bla er godstransporten blitt liberalisert, slik at det fra 15 mars 2003 er innført full konkurranse for godstrafikken med jernbane i Norge. De utviklingstrekk som har særlig relevans for kjøp av *persontransporttjenester* er 1) skillet mellom infrastruktur og drift, 2) økende fristilling av NSB og 3) vedtak om og begynnende iverksetting av konkurranseutsetting på jernbane i form av anbud.

Skillet mellom infrastruktur og drift har skjedd gradvis, fra 1990, da det ble etablert et økonomisk styringssystem som innebar at den daværende forvaltningsbedriften NSB ble skilt i en infrastrukturel del og en trafikkdel i plan-, budsjett og regnskapsmessig sammenheng. Formålet med dette skillet var dels å synliggjøre statens rolle som infrastrukturholder, dels å fremme mer bedriftsøkonomisk tenkning, og å tilfredsstille EUs direktiv 91/140. Fra 1 januar 1996 ble det regnskapsmessige skillet også etablert som et organisatorisk skille ved at forvaltningsorganet Jernbaneverket ble skilt ut fra NSB og fikk ansvar for jernbanens infrastruktur.

Både Jernbaneverket og NSBs virksomhet har etter den tid vært preget av konkurranseutsetting av deler av virksomheten, og økende fristilling. Innen Jernbaneverkets ansvarsområde la Bondevik-regjeringen opp til økende konkurranseutsetting, mens den nye regjeringen Stoltenberg har signalisert at den vil stoppe den prosessen. Jernbaneverket er fortsatt et statlig forvaltningsorgan, mens deler av produksjonsvirksomheten med ansvar for tyngre vedlikehold, er lagt til Baneservice, som nå er blitt et statlig AS. For NSB sin side har fristillingen skjedd trinnvis. I 1991 ble NSB endret til forvaltningsbedrift med utvidede fullmakter, i 1996 ble det omdannet til NSB BA (særlovsmødel med begrenset ansvar for eieren dvs. staten). Ikke minst ledelsen i bedriften var av den oppfatning at reformen ikke gikk langt nok, bla fordi de var av den oppfatning at BA-modellen gav styret og ledelsen samme ansvar som i et vanlig A/S, samtidig som de ikke hadde innflytelse over den viktigste kostnadsfaktoren, lønssystemet, gjennom at bedriften var del av det sentrale statlige tariffsystemet (Nova 2003). Dette ble endret i 2001, og 1 juli 2002 ble NSB omgjort til aksjeselskap.

Det er fortsatt staten ved Samferdselsdepartementet som eier NSB. Staten ved departementet har også en rolle som kjøper av persontransporttjenester fra NSB. Tradisjonelt har avtaleverket vært basert på tre hovedelementer (TØI- rapport 599/2002) :

1. *Hovedavtalen*, som er en generell og ”tidløs” avtale for overordnede regler og prinsipper for statlige kjøp av persontransport tjenester.
2. *Rammeavtalen* bygger på retningslinjene i Nasjonal Transportplan (2002-2011) og fastsetter aktivitetsnivå, risikokompensasjon og statlig kjøpsbeløp i planperioden (4 år)
3. *Kjøpsavtalen* er ettårig og definerer ruteomfang, takstnivå og årlig kjøpsbeløp.

Den nåværende avtalen om statlig kjøp av persontransporttjenester mellom SD og NSB er ”*ei nettokontrakt som blir fastsett gjennom tingingar mellom partane som grunnlag for kva som skal fremjast i dei årlege statsbudsjetta*”, denne tar utgangspunkt i rammeavtalen for perioden 2003-2006. (St.meld. nr 6 2004-2005. s 13.

Med andre ord; Det norske systemet for persontransporttjenester har på dette feltet vært et regime der beslutninger på strategisk nivå har vært et statlig/politisk ansvar, mens beslutninger på taktisk nivå (rutestruktur, takster osv. knyttet til overføring/kjøp gjennom budsjettet) har vært resultat av forhandlinger mellom partene. Det er imidlertid grunn til å anta, gitt ressursfordelingen i form av personell og kunnskapsgrunnlag, mellom stat og operatør, at sistnevnte har hatt betydelig innflytelse på beslutninger på dette nivået. Denne rolledelingen kan antas å være noe i endring i den nye fasen som er nå er inne i, med bruk av anbud og konkurranseutsetting av noen strekninger.

2.3.1 Konkurranseutsetting av jernbanen

Regjeringen Bondevik og departementet har foretatt en rekke beslutninger angående konkurranseutsetting av jernbanen og utformingen av denne. Mens altså NSB frem til nå har hatt tilnærmet monopol på all persontransport med togtrafikk i Norge, la regjeringen fra St. meld 26 (2001-02) opp til konkurranse på enkelte togstrekninger fra 2004 (Gjøvik og Vossebanen)– med en målsetning om å legge ut kjøp av persontransporttjenester som helhet på anbud fra 2006. Takten i prosessen ble redusert og bare gjennomført i form av anbud på Gjøvikbanen. Den nye regjeringen Stoltenberg har signalisert at det ikke vil bli satt flere persontransportstrekninger ut på anbud.

I arbeidet med konkurranseutsettingen av Gjøvik-banen la departementet vekt på å skape en reell konkurransesituasjon i forholdet til anbudet. En var særlig opptatt av at NSB, som tidligere monopolist, ikke skulle ha noen fordeler. Dels ble dette søkt realisert gjennom at en i anbudet stilte krav til tilbyder som skulle motvirke kryssubsidiering, bla krav om regnskapsmessig skille mellom den enhet hos tilbyder som utarbeider og inngir tilbudet, og den delen av tilbyders virksomhet som driver beskyttet virksomhet. Dels søkte en å endre NSBs konkurransefortrinn og skape et reelt marked i forhold til sentrale faktorer som materiell (gjennom å stille krav om tilgang på rullende materiell fra NSB), arbeidskraft (gjennom etablering av egen lokførerutdanning), og støttefunksjoner som verkstedsfasiliteter. Det var

imidlertid NSB Anbud AS som vant anbudet, og dermed fikk enerett på rutegående trafikk på Gjøvikbanen fra juni 2006 og ti år framover.

Når det gjelder selve utformingen av kontrakten for Gjøvikbanen, ble altså lengden for kontraktsperioden for drift satt til 10 år + opsjon på forlengelse. Trafikkavtalen er basert på en nettomodell der operatøren beholder inntektene selv, og skal inneholde insentivmekanismer som understøtter målene med konkurransen. Departementets tildelingskriterier var kjøp etter forhandling, og operatøren måtte basere sitt tilbud på en relativt låst ruteplan for første driftsår, og klare krav til ruteplan for etterfølgende år. Operatøren måtte tilby elektroniske billetteringsløsninger for samordning innen Oslo-området, med plikt til å inngå avtale om takstsamarbeid med SL og OS, men med frihet innen visse grenser mht. takstfastsettelse.

Som departementet sitt fokus på betingelsene for konkurranse indikerer, er det visse særegenheter ved markedet når det gjelder jernbane i forhold til bussektoren. Materiell og infrastruktur legger av historiske og tekniske grunner i større grad føringer på og begrenser konkurransesituasjonen enn for bussene – i Norge er situasjonen også at en stort sett har enkeltspor. Når det gjelder markedstrender for persontransporten, er det generelle bildet over lengre tid at jernbanen har tapt markedsandeler innen persontransport. I årene fra 1990 til 1999 hadde imidlertid NSB en gjennomsnittlig årlig trafikkvekst målt i personkilometer på 2,5 prosent. Dette er større enn økningen i totalmarkedet for persontransport i samme periode. Etter 2000 skjedde imidlertid et klart skifte med en samlet reduksjon på 15 prosent i personkilometer til og med 2003. Fra sommeren 2003 har det vært en viss vekst i tallet på reisende, særlig i lokaltrafikk i Oslo-området og Intercity-togene (St.meld. nr 6, 2004-2005).

2.4 Ansvars- og rolledeling innen luftfart

I luftfartssektoren har det alltid vært et klart skille mellom infrastruktur og drift. Staten har lenge hatt ansvar for stamruteplassene, mens kommunene hadde, fram til 1997, ansvar for kortbaneplassene og fikk statlig driftsstøtte til dette. Siden 1997 har Staten ved Luftfartsverket hatt ansvar også for kortbaneplassene.

1. januar 2003 ble Luftfartsverket, omdannet til A/S og skiftet samtidig navn til Avinor. Det er staten ved Samferdselsdepartementet som eier Avinor, mens Avinor driver og eier de fleste flyplassene i Norge. Bedriften er selvfinansierende, rundt to tredjedeler av inntektene kommer fra salg av tjenester til flyselskapene, og en tredjedel fra kommersielle aktiviteter på flyplassene. De fleste flyplassene går med underskudd, men er finansiert som et system der helheten skal bære seg økonomisk. Det er de nasjonale politiske myndigheter som bestemmer omfanget av flyplasser i Norge, og spørsmål om endring av flyplasstrukturen har vært opp til drøfting gjentatte ganger.

Når det gjelder kjøp av luftfartstjenester, er rolledelingen at staten har ansvar for dette. Det har vært oppe til diskusjon om fylkene, eller eventuelt større regioner skulle overta dette ansvaret, men foreløpig har intet skjedd. De regionale interessene ivaretas av grundige fylkesvise høringsprosesser før anbudene lyses ut. Fylkene har ikke hatt noe finansielt ansvar for sine ønsker om høy tilbudskvalitet.

Anbudsutlysningene er preget av at staten tar en rekke beslutninger på taktisk nivå. De typiske utlysningene har høy grad av spesifisering når det gjelder antall flyvninger, kapasitet, rutetider og type luftfartøy. Akkurat spørsmålet om krav flytype/flystørrelse er en nøkkel – dersom en stiller krav om over 30 seter på kortbanenettet, gir det i realiteten Widerøe, som har en flypark som kan betjene så korte rullebaner, et konkurransefortrinn

2.4.1 Regelverket for utlysning av anbud på regionale flyruter

Bruken av konkurranse innen luftfart er lagt sterke føringer på gjennom EU-reguleringene på feltet. Reglene gjelder hele EU-området og er en del av EØS-avtalen. Rådsforordning 2408/92 regulerer adgangen til å fly ruter i EØS-området. Hovedregelen er at det er fritt fram for alle selskap, som oppfyller lisenskravene til å fly ifølge rådsforordning 2407/92, til å opprette en rute hvor de vil.

Dersom det ikke er økonomisk grunnlag for en rute (som dermed blir ubetjent) kan myndighetene innføre "Public Service Obligation", dvs. offentlig kjøp under visse forutsetninger. I Norge ble PSO oversatt til Forpliktelse til Offentlig Tjenesteyting (FOT).

PSO-rute til en lufthavn kan innføres hvis ruten oppfattes som vital for den økonomiske utvikling i det område lufthavnen ligger og det er nødvendig for å sikre et passende tilbud mht. kontinuitet, frekvens, kapasitet og prisfastsettelse, og som flyselskapene selv ikke vil påta seg ut fra rene kommersielle interesser.

Om et tilbud er passende vurderes ut fra almene hensyn, muligheten for å bruke annen transport, billettpriser og vilkår og det samlede tilbud fra eksisterende selskap eller selskap som akter å fly strekningen.

Anbud på enkeltruter eller et rutenett kan lyses ut for en periode på inntil 3 år. Adgangen til å fly på denne ruten kan da begrenses til ett selskap, som i sin tur må forplikte seg til å fly ruten i et visst tidsrom. I Norge er en avbruddsklausul på ett år brukt. Anbudet skal lyses ut offentlig i hele EØS-området.

Anbudet setter en kontrakt som skal innehold krav knyttet til trafikkforpliktelsen, regler for endring av kontrakten, gyldighetsperiode og sanksjoner ved manglende oppfyllelse. Utvelgelsen av selskap skal ta hensyn til om rutetilbudet er passende, herunder pris og betingelser og også ta i betraktning tilbudets subsidiebehov.

Dersom andre transporttilbud gir et tilfredsstillende tilbud på minst 30 000 seter pr år, kan PSO ikke innføres. Innføring av PSO kan dessuten ankes inn for ESA (EFTA Surveillance Authority) hvis man mener utviklingen på en rute begrenses i urimelig grad ved innføring av PSO, ESA er klage- og overvåkningsorgan for PSO på bakgrunn av vår tilknytning til EU gjennom EØS-avtalen.

Presise definisjoner av hva som er passende tilbud og når et tilbud er av vital betydning er ikke gitt. Regelverket for innføring av PSO er med andre ord meget fleksibelt både mht hva som skal til for å kunne lyse ut et anbud og hvordan dette skal kunne gjøres. Regelverket gav også anledning til å utsette implementeringen fram til 1.4 1997.

2.5 Oppsummering

Når det gjelder kjøp av lokal persontransport er det et fellestrekk at dette er et fylkeskommunalt ansvar der overføringer fra staten skjer gjennom de generelle rammeoverføringene, og der det normale har vært løyver basert på nettoavtaler. Nå er feltet preget av økende mangfold både når det gjelder kjøpsorganisasjon og kontraktsformer, med økende bruk av anbud og fremveksten av egne kjøpsorganer utenfor fylkeskommunen, ofte organisert som egne privatrettslige aksjeselskap. Konkurransetsettingen har dessuten i stor grad basert seg på konkurranseformer der det praktiske ansvaret for markedstilpasningen og tilbudsutviklingen har blitt overført fra operatører til myndigheter (ved overgang fra netto- til brutto-kontrakter). Når det gjelder de politiske målsetningene har de generelt vært preget av politisk ønske om minimumstilbud til akseptabel pris, det vil si en fordelingspolitisk begrunnelse, mens en i økende grad har vært opptatt av å redusere kostnadene og kostnadsveksten. For byområder, særlig de større byområder, har en også vært opptatt av å øke markedsandelen for kollektivtransport og dermed sterkere politisk vekt på styrket tilbud. Dermed blir også spørsmålet om samordning med øvrig transportpolitikk i byer generelt et tema – og tilhørende samordningsorgan. For Oslo-området tar dette form også av vektlegging av samordning med øvrig kollektivtransport som staten eier – dvs. ønsket om samordning med statlig kjøp av jernbanetjenester.

Det er staten ved Samferdselsdepartementet som har ansvaret for kjøp av persontransporttjenester med tog, historisk sett har dette vært avgrenset til kjøp fra NSB. Også for jernbanen kan en altså observere en sterkere vektlegging av de største byområdene, men også Intercity-triangelet og hovedstrekningene – de områder med et antatt markedsgrunnlag hvor det vurderes slik at jernbanen har et konkurransemessig og miljømessig fortrinn. Videre har en skilt ansvar for infrastruktur og drift, og regjeringen Bondevik påbegynte konkurranseutsetting på begge områder med begrunnelse i målsetningen om økt effektivitet. For kjøp av persontransporttjenester har en gjennomført anbud på en strekning – og med konkurranseutsetting på operativt nivå. Med regjeringsskiftet høsten 2005 er prosessen med konkurranseutsetting nå stoppet. I relasjonen mellom myndigheter og tidligere monopolist er den formelle ansvarsdelingen preget av at beslutninger på taktisk nivå (takster og tilbud) tas av myndighetene, men etter forhandlinger. Den reelle kompetansefordelingen i form av kunnskap om produksjon og marked er imidlertid i favør av operatør.

Den viktigste målsetningen for offentlig kjøp av flytjenester er regionalpolitisk. Staten ved Samferdselsdepartementet har ansvaret for kjøpet. Likeens er flyplassene og flyplasstrukturen et nasjonalt politisk ansvar. Også på dette området er det et klart skille mellom infrastruktur og drift og organisatorisk fristilling av infrastrukturholder Avinor. Når det gjelder kontraktsutforming på kjøpssiden, så har en hatt anbud siden 1997. Gitt EU-reguleringene er kontraktslengden gitt. Sentrale/politiske myndigheter har lagt opp til stor grad av innflytelse og klare kriterier på taktisk nivå - ikke bare når det gjelder maksimaltakster, minimumskrav til ruter, men også detaljerte krav til flystørrelse (ofte etter lokalt press).

3 Lokal kollektivtransport

Lokal kollektivtransport har gjennomgått store strukturelle endringer i Europa de siste 20 årene, blant annet som følge av økende bruk av konkurranse i de fleste land. I dette kapitlet skal vi presentere eksempler på europeiske erfaringer med konkurranseutsetting. Vi tar utgangspunkt i de ulike formene for konkurranseinnføring som ble presenterte i kapittel 1. Det innebærer at kapitlet først tar for seg erfaringene med frikonkurranse i Storbritannia, for så å diskutere de ulike formene for anbuds- og tilbudskonkurranse hver for seg. Under hver konkurranseform blir det diskutert hvilke konsekvenser de har hatt på kostnads- og tjenesteutviklingen i de aktuelle områdene de har vært prøvd ut. Spørsmålet om hvor overførbare disse erfaringene er til norske forhold, og hva norske fylker i så fall kan lære av dem, taes opp i avslutningskapitlet. Selv om kapitlet benytter lokal kollektivtransport som hovedoverskrift, vil gjennomgangen i realiteten begrense seg til lokale busstjenester ettersom konkurranseutsetting av t-bane og trikketjenester med noen svært få unntak enda ikke har funnet sted i Europa så langt.

3.1 Erfaringer med avregulering i Storbritannia

Europeisk kollektivtransport ble revolusjonert gjennom den britiske avreguleringen og liberaliseringen i 1986. Bakgrunnen for avreguleringen var fallende passasjertall og stigende kostnadstall for kollektivtransporten, samt store offentlige budsjettunderskudd og økende politisk tro på markedskreftenes overlegenhet. Innføringen av Transport Act 1985 ga bussoperatører muligheten til å bedrive fri kommersiell trafikk på hvilken linje som helst, med full handlingsfrihet over rute-tilbud, takster og kvalitet. Selskapene måtte dermed konkurrere i markedet om kundene, noe som krevde både sterk kostnadsdisiplin og markedsretting for å kunne overleve. Til gjengjeld fikk selskapene frie muligheter til å etablere seg på ethvert marked og en rekke ruter ble betjent av mange ulike operatører i direkte konkurranse om de samme kundene på de samme tidspunktene. Begreper som nettokontrakt eller bruttokontrakt blir irrelevante i denne sammenhengen siden det ikke foreligger noen kontrakt mellom selskap og myndighet. Storbritannia (med unntak av London) er fremdeles det eneste landet i Vest-Europa hvor kollektivtransporten er avregulert på denne måten.

Erfaringene med innføringen av fri konkurranse i Storbritannia representerer et ytterpunkt. Gjennomgangen vil først og fremst konsentrere seg om utviklingen av regimet over tid, med beskrivelser av de justeringene som har blitt gjennomført for å rette opp i svakheter som åpenbarte seg ved det opprinnelige regimet. Eneste unntaket fra den frie markedsinnføringen i Storbritannia gjaldt hovedstaden

London.⁵ Her ble det foretrukket en mer kontrollert form for konkurranse hvor privatiseringen og konkurranse ble kombinert med sentral planlegging og koordinering gjennom konkurranseutsetting av selve transporttjenesten. Mens resten av Storbritannia introduserte fri konkurranse i markedet innførte altså London det som ofte benevnes som konkurranse *om* markedet. Det innebærer at et eget myndighetsorgan utformet og var ansvarlig for rutene, takststruktur, bussholdplasser og kvaliteten på tilbudet, som private operatøren deretter konkurrerte om å få kjøre på basis av rutevise bruttokontrakter. Ansvar for markedsutviklingen ble dermed ivaretatt av myndighetene, mens selskapene konkurrerte om å produsere rutetjenesten billigst mulig.

Omstruktureringen i bussnæringen i Storbritannia var total. Mens offentlige selskaper utførte 92 prosent av all kollektivtransport med buss i 1985, gjaldt dette kun 5 prosent i 1997 (Hagen mfl. 2000). 117 offentlige selskaper ble solgt til private eiere mellom 1985-1996, og næringen opplevde en massiv konsentrasjon av eierskap i den britiske bussbransjen. Denne har imidlertid vært relativt stabil de siste fem årene, og i 2002 hadde de fem største selskapene to-tredeler av markedsandelene i Storbritannia utenom London. Den største av disse, *First Group*, hadde alene 22 prosent av markedet (TAS 2002).

3.1.1 Store kostnadsbeparelser, fortsatt passasjerfall og begrenset koordinering

Avregulering, konkurranse ”på vegen” og overgangen til større eierstrukturer ga store kostnadsbeparelser, men også mindre grad av koordinering og samordning av rutetilbud, takster og informasjon. Effektene på passasjerantallet har imidlertid uteblitt. Erfaringene med avreguleringen i Storbritannia kan ut over konsentrasjonstendensene grovt sett oppsummeres i 10 punkter (CIT 2004, Preston og Holvad 2002, Matthews mfl. 2001, Preston 1999 og 1997, Whelan mfl. 1998, Enoch 1997, White 1997):

1. Avreguleringen synes *ikke å ha motvirket det generelle fallet i etterspørsel og passasjertall*, med noen få unntak. Verst har det gått ut over passasjertallene i storbyområdene utenom London, med en reduksjon på 44 prosent reisende fra 1984 til 2003. Kontrasten til den mer regulerte konkurranseformen i London er stor, der de har sett en økning på 33 prosent i samme periode. Det er imidlertid tegn som tyder på at passasjerfallet er i ferd med å stabilisere seg: De siste fire-fem årene har vist en utflatende tendens i passasjerfallet også i de frikonkurrerende storbyområdene (CIT 2004). Det kan imidlertid være verdt å nevne at London i samme periode har opplevd en passasjervekst på nærmere 10 prosent.
2. Avreguleringen synes *ikke å ha ført til lavere takster*, tvert i mot. Dette gjelder i like stor grad London som andre storbyområder. Siden 1984 har takstnivået samlet sett steget med 36 prosent i realverdi.

⁵ Et annet unntak som gjelder hele Storbritannia er kollektivtransport som kjøres ut fra sosiale hensyn eller andre samfunnstjenlige hensyn. Disse drives med subsidier etter anbud og er i hovedsak drevet i henhold til nettokontrakter.

3. Avreguleringen synes å ha motvirket fallet i ruteproduksjonen målt ved antall vognkilometer. Antall vognkilometer utenfor London har alt i alt økt med 18 prosent fra 1984 til 2003. Dette indikerer et kraftig brudd med en generell trend i retning av fallende tilbudsomfang: Mens antall produserte vognkilometer falt med 21 prosent mellom 1950 og 1996/97 sett under ett, økte de med 36 prosent fra perioden 1985/86 til 1996/97 sett for seg selv (Preston og Holvad 2003). Dette er nært knyttet til innføringen av mindre busstyper som følge av fri konkurranse og handlefrihet for operatørene. Mellom 1985 og 2003 har antallet 9 til 16 seters busser økt med 80 prosent i Storbritannia mens antallet dobbeltdekkere falt med 34 prosent (CIT 2004:13). På mange måter kan dette sees på som en av de mest positive effektene av den britiske avreguleringen: flere små busser med høyere frekvens som gir mindre ventetid for eksisterende passasjerene (CIT 2004:13). På den annen side: Tilbudsforbedringene som følge av introduksjon av mindre busser i Storbritannia er først og fremst knyttet til reduserte ventetider for eksisterende passasjerer, uten at tilbudet som sådan betjener flere personer. Her er London igjen unntaket.
4. Avreguleringen synes å ha gitt lavere subsidier. Dersom vi ekskluderer utgiftene til diverse sosiale takstrabattordninger, har de engelske storbyområdene utenfor London opplevd størst reduksjon i offentlig støtte med 74 prosent alt i alt. London og regionsområdene har begge gjennomført en reduksjon på rundt 30 prosent. Ifølge Glaiser (1993) var da også dette hovedformålet med avreguleringen i første omgang. Det er likevel verdt å understreke at bussproduksjonen fortsatt koster penger for det offentlige også i Storbritannia, selv innenfor avregulerte områder hvor kostnadene særlig knyttes til sosiale takstrabatter og investeringer i infrastruktur. Heller ikke i Storbritannia er det slik at bussproduksjon fremstår som et gratis gode for det offentlige. Offentlig støtte knyttet til sosiale takstrabatter har tvert i mot ligget på relativt stabile nivåer i hele Storbritannia siden dereguleringens D-dag i 1985.
5. Avreguleringen synes å ha ført til store kostnadsreduksjoner målt i kostnader per vognkilometer. Fra 1985 til 2003 ble produksjonskostnadene per vognkilometer redusert med 41 prosent i Storbritannia alt i alt, med små forskjeller mellom ulike områder av landet. Kostnadsreduksjonene i storbyområdene utenfor London er likevel kanskje de mest imponerende, ettersom utgangsnivået her var langt lavere enn i London: Mens produksjonskostnadene i storbyområdene utgjorde 65 prosent av kostnadsnivået i London i årene 1986/87, utgjorde de 59 prosent i årene 1997/98 (Matthews mfl. 2001:6). I de senere par årene har dessuten kostnadsnivået i London vist økende tendenser igjen, noe som har økt denne avstanden ytterligere. Kostnadsreduksjonene skyldes i følge Preston og Holvad (2003:314) tre hovedfaktorer: reduserte faktorpriser (spesielt på arbeid, men også bensin), redusert bruk av disse faktorene (spesielt arbeidskraft) og forbedrede produksjonsprosesser (spesielt ved mindre busser og bygningsmasse).
6. Avreguleringen synes å ha medført fallende tjenestekvalitet når det gjelder pålitelighet, stabilitet, informasjon, koordinering av rute- og tidstabeller, samt manglende utvikling av integrerte billettløsninger og takstnivåer. Dette gjelder ikke London. Skrekkeksemplet som oftest trekkes frem er det britiske byområdet Darlington (Preston og Holvad 2003). Gratispassasjerstrategier hos

de nye operatørene medførte konkurranse om de samme kundene, på de samme rutene, til de samme tidene, der bussene ble beordret til å stoppe rett i forkant av den opprinnelige operatørens busser for å få tak i deres passasjerer. Egne tidstabeller ble ikke produsert, rutestrukturer ble kontinuerlig endret og passasjerer på mindre viktige bussholdeplasser ble oversett i jaget etter å nå fram til holdeplassene med størst passasjergrunnlag (Enoch 1997).

Investeringer i nye vogner falt dessuten til et minimum i avreguleringens første 10 år, men denne trenden har i dag stoppet opp (CIT 2004).

Bekymringene knyttet til sikkerhet synes imidlertid å være ubegrunnede.

7. Avreguleringen synes å ha hatt store effekter på rute- og nettverksstrukturen. Direkte konkurranse har ført til høyere frekvens på eksisterende rutenett, samtidig som nykommere har maksimert den geografiske dekningsgraden gjennom å opprette nye ruter med få avganger. Det siste har gitt et kompleks og tett rutenett flere steder. De kraftigste effektene synes likevel å være knyttet til økt frekvens og tilbud på rutestrekninger og i områder med sterkest passasjergrunnlag fra før.
8. Avreguleringens effekter er sterkt påvirket av den samtidige privatiseringen. Privatisering synes å ha hatt vel så store effekter på kostnadseffektiviseringen som selve avreguleringen. Dette ser vi ikke minst i London hvor kostnads-effektiviseringen skjøt ny fart på begynnelsen av 1990-tallet da en siste privatiseringsbølge startet i området.
9. Avreguleringen synes å ha gitt dårligere lønns- og arbeidsvilkår i bransjen. Antallet ansatte i vedlikeholds- og administrasjonsavdelingene er grovt regnet 15 prosent lavere i dag enn på midten av 1980-tallet (Matthews mfl. 2001:7). Samtidig har lønns- og arbeidsvilkårene for de gjenværende blitt satt under press. Mens sjåførlønningene i bussnæringen utgjorde 84 prosent av gjennomsnittlig lønnsnivå i Storbritannia i 1986, utgjorde de kun 59 prosent av gjennomsnittsnivået i 1998 (ibid:7). Det er med andre ord ingen tvil om at de ansatte i næringen har opplevd en relativ forverring av sin posisjon på arbeidsmarkedet, som igjen har gitt ringvirkninger på bedriftenes turnover og rekrutteringsmuligheter.
10. Den svekkede samordning som har fulgt med avreguleringene er søkt på og er til en viss grad kompatibel med koordinerende og integrerende tiltak (NEA 2003). Dette fremkommer ikke minst gjennom inngåelsen av frivillige kvalitetspartnerskap, som også har vist seg å ha effekter på passasjertallene dersom de er tilstrekkelig målrettede.

Alt i alt ser det altså ut til at avreguleringen i Storbritannia har stagnert fallet i tilbudsomfang gjennom introduksjonen av mindre busser (høyere frekvens og/eller høyere flatedekning), økt produksjonseffektiviteten per vognkilometer gjennom økt kostnadskonkurranse og reduksjoner i staben, samt redusert behovet for offentlige tilskudd. Avreguleringen har også redusert mulighetene for integrerende tiltak, samtidig som det verken har medført økt antall setekilometer, reduserte kostnader per reise eller høyere antall passasjerer. Mens frikonkurransen utenom London grovt sett har produsert samme tilbudsomfang til en langt billigere penge enn før, har den kontrollerte konkurransen i London i større grad maktet å øke tilbudsomfanget i tillegg. Denne forskjellen har bare blitt enda mer markant de senere årene.

3.1.2 Kvalitativ re-regulering

Den sviktende passasjer- og kvalitetsutviklingen medførte i 2000 introduksjonen av en tiårsplan i retning av økt kvalitetssatsing i bussnæringen (DETR 2000). Som ledd i satsingen ble lokale transportmyndigheter innvilget økt rettslig makt i forhold til:

- *Kvalitetspartnerskap* ("Quality Partnership"): myndighetene investerer i bestemte strukturelle tiltak mot at operatørene forplikter seg til å tilby et busstilbud etter bestemte kvalitetsstandarder. Selskap som ikke forplikter seg i en slik avtale får heller ikke adgang til den oppdaterte infrastrukturen (terminaler, bussholdeplasser og lignende). Slike avtaler kan være basert på frivillighet eller gjøres rettslig bindende.
- *Kvalitetskontrakter* ("Quality Contracts"): myndighetene tilbyr eksklusive rettigheter til bestemte operatører for drift av enkeltlinjer (riktignok innenfor sterke formelle begrensninger). Mens uformelle kvalitetspartnerskap kan ekskludere ikke-samarbeidende operatører fra felles infrastruktur, kan formelle kvalitetskontrakter i tillegg ekskludere ikke-avtalepartnere fra et helt område.
- Krav til å innføre *integrerte billettsystemer*.
- Krav til *informasjon* og informasjonssystemer.

Ideene om kvalitetspartnerskapene ble utviklet allerede fra midten av 1990-tallet, men planen indikerte økt satsing på området og en sterkere formell forankring av rettighetene. Den kvantitative avreguleringen på midten av 1980-tallet ble således fulgt opp med en kvalitativ reregulering fra midten av 1990-tallet og fremover. Det er imidlertid verdt å merke seg at 85 prosent av bussdriften i Storbritannia fortsatt drives på fritt markedsgrunnlag (Tyson 2003). Lovendringen var i så måte rettet mot justerbare markedsfeil snarere enn å skifte ut et forfeilet reguleringsregime på nytt.

En av de mest markante effektene av de nye "kvalitetslovene" i Storbritannia har vært at de lokale transportmyndighetene har økt sin generelle kompetanse på området og gjennom det blitt stadig mer aktive til å samordne lokaltrafikken (Jansson 2002). Samtidig viser flere evalueringer at det nye lovverket også har bidratt til å styrke kvaliteten på tjenestetilbudet der dette har vært prøvd. Erfaringsgrunnlaget til nå omhandler imidlertid først og fremst frivillige kvalitetspartnerskap, mens de mer rettslig bindende og ekskluderende kvalitetskontrakter ikke har blitt benyttet til nå.

Best erfaring ser ut til å kunne knyttes til opprettingen av såkalte busskorridorer, der tiltak for bussprioritering langs flere store ruter blir kombinert med investeringer i nye holdeplasser, nye koordinerte informasjonssystemer og innføringen av nye busser med høy kvalitet og økt frekvens (Tyson 2003). På den måten blir investeringer fra myndighetenes side knyttet til infrastrukturen og bedre fremkommelighet kombinert med investeringer fra operatørene knyttet til busstandard og tjenestekvalitet. Operatørene som ikke tilfredsstiller kravene til busstandard og kvalitet blir dermed ekskludert fra å benytte den oppdaterte infrastrukturen busskorridoren består av. Effektene av slike tiltak har til dels vært stor (Roberts 2003 og Knowles 1999):

- 5 prosent økning i antallet reisende i områder der det er gjort små investeringer (Aberdeen, Birmingham, Southend).
- 10-30 prosent økning i antallet reisende i områder der det er gjort betraktelige forbedringer i tilbudet (Oxford, Brighton, Liverpool, Coventry, Edinburgh, Glasgow, Portsmouth).
- 40 prosent økning i antallet reisende i områder med store forbedringer og noe ny rutestruktur (Sheffield, Ipswich, Leeds, Telford og Wrekin).

Mens passasjereffektene ovenfor er knyttet til effektene på konkrete busskorridorer og enkeltlinjer, har Manchester-regionen opplevd tilsvarende effekter innenfor et storbyområde og regionene rundt. Etter å ha opplevd et passasjerfall på 34 prosent fra 1986 til 1996, på tross av økt antall vognkilometer med 19 prosent i samme periode, valgte Manchester som det første store byområdet å inngå en frivillig avtale om kvalitetspartnerskap fra 1998 til 2006, med vekt på forbedret informasjon, opprettelsen av flere busskorridorer, forbedret vognmateriell og økt frekvens. Som resultat av disse forbedringene øker nå antall reisende igjen i Manchester etter flere år med nedgang. De siste to-tre årene har passasjerveksten vært 4 prosent årlig (Tyson 2003).

Eksempelene ovenfor viser at avtaler gjennomført på frivillig basis kan gi positive resultater dersom tiltakene er tilstrekkelige målrettede. Kontrasten er spesielt sterk til de mer ekstreme formene for markedsperverteringer som fant sted i enkelte andre britiske byer (eksempelvis Darlington). Noe av bakgrunnen for utviklingen av kvalitetspartnerskap var da også en anerkjennelse av at passasjervekst krevde samordning av kvalitetstiltak på tvers av skille mellom operatør og myndighet. Erfaringene til nå tyder på at slike tiltak er mulig å gjennomføre med suksess også i et frikonkurrerende landskap (NEA 2003). Forutsetningene er at myndighetene viser vilje til å bruke sin tildelte makt til å bidra med investeringer i felles infrastruktur og koordinerende billett- og informasjonssystemer.

3.1.3 Unntaket: Konkurranseutsettingen i London

Gjennomgangen ovenfor viste at London-området kunne vise til langt bedre resultater av konkurranseinnføringen enn resten av Storbritannia. Mens andre storbyområder i Storbritannia i liten grad har maktet å kombinere forbedringene i produksjonseffektivitet med stigende passasjertall, har London både opplevd kostnadskutt per vognkilometer og passasjerkilometer, økt tilbudsomfang og økt passasjernivåer samtidig. Forskjellene mellom London og andre byområder i Storbritannia har dessuten økt de senere årene, noe som har fått en rekke observatører til å utrope "the London-way" til "the highway" for økte passasjerandeler også i resten av Storbritannia.

Samtidig med at resten av Storbritannia ble avregulert i 1985/86 ble det iverksatt en gradvis innføring av kontrollert konkurranse i bussmarkedet i London. Tre grunnleggende elementer skulle følges:

1. Gradvis introduksjon av konkurranseutsetting
2. Privatisering av London Busses Ltd
3. Opprettholdelsen og videreutvikling av integrerte takst-, billett- og tjenestepanlegging

Den operative myndighetsinstansen ivaretas av London Transport Buses (LTB) som hvert år settes omtrent 22 prosent av sine ruter ut på anbud (Hagen med flere 2000).

Friheten til operatørene er allerede i utgangspunktet begrenset ved de forpliktelsene som er pålagt London Transport Buses. Blant disse er:

- Tjenestene skal anbudsutsettes rute-for-rute
- LTB skal bestemme det generelle prisnivået og billettsystemet
- LTB skal bestemme rutetraseer for bussrutene
- LTB skal bestemme frekvensen – hvor ofte bussene skal gå

Operatørene skal på sin side stå for ruteproduksjonen samt billettkontrollene. De er også forpliktet til å gi fra seg alle trafikkdata til LTB, som på sin side skal maksimere nytten for passasjerene samtidig som produksjonen er kostnadseffektiv (Nilsson 2003). Siden siste privatiseringsbølge i 1994 drives all busstrafikk i London i dag av private operatører.

Konkurranseutsettingsregimet i London har imidlertid også utviklet seg over tid. De opprinnelige kontraktene LTB baserte anbudene på, var mer eller mindre rendyrkede bruttokontrakter som kun ga uttelling for antall kilometer som faktisk ble kjørt. I 1996/97 ble kontraktene revidert til nettokontrakter som ble anbudsutsatt ved at operatørene bød på tilskuddsnivået, ut fra ønsker om økt overføring av risiko til privat sektor. Anbudet skulle imidlertid fortsatt gjelde rute-for-rute.

Den siste av nettokostnadskontraktene løp ut i 2001 hvorpå man valgte å returnere til en mer utvidet variant av bruttoanbudet. Disse er i større grad basert på indirekte styring gjennom insentiver enn tidligere, dels ut fra kvalitetsmål og dels produksjonsmål. Det førstnevnte er i stor grad knyttet opp til økonomiske bonus- og malusordninger. LTB har også innført et utstrakt kvalitetssystem for å bedømme konkurrentene med i tildelingsfasen, som blant annet belønner tidligere og gode erfaringer.

Både Toner (2001) og White (2000) har analysert erfaringene fra London med bruk av henholdsvis brutto- og nettokontrakter. Begge konkluderer med at bruttokontraktperioden både ga mer og bedre tjenestetilbud enn perioden med nettokontrakter, til samme pris for myndighetene. Samtidig uttrykte både operatører og myndighetene misnøye med nettokontraktene som var i bruk (CIT 2004). Fra operatørens side gjaldt dette manglende frihetsgrader og muligheter til selv å påvirke tilbudet ut over kostnadskuttene, mens myndighetene opplevde problemer med å fordele inntektene som var basert på rabatterte månedskort og lignende ikke solgt hos operatør. Utviklingen av nye, koordinerte billettsystemer var da også et av hovedelementene ved innføringen av konkurranseutsetting i London i første omgang, og det er altså fordelingen av disse inntektene som myndighetene finner problematisk ved bruk av nettokontrakter. Et annet grunnleggende ankepunkt mot nettokontraktene fra myndighetenes side gjaldt det faktum at operatørene gjennom økte billettinntekter mottok hele fortjenesten av infrastrukturiltak finansiert av myndighetene (Beaumont 2000). Tidligere studier konkluderer da også med at brottokontrakter er bedre egnet enn nettokontrakter ved konkurranseutsetting rute-

for-rute som London baserer seg på (Preston og van de Velde 2001 og Jansson 2004).

Nøkkelfaktoren bak Londons relative suksess sammenlignet med resten av landet synes likevel å være knyttet til myndighetenes evner og vilje til å gjennomføre integrerende og koordinerende tiltak, snarere enn i bruken av netto eller bruttokontrakter alene (se Preston og Holvad 2002). Dette gjorde seg ikke minst utslag i konkurranseutsettingens første år, hvor innføringen av nye koordinerende billett- og rabattsystemer ga store utslag i passasjertilgangen. Samtidig har London gjennomført en rekke restriktive tiltak mot privatbilismen, senest ved innføringen av trengselsavgifter i 2003. Dette medførte en sterk vekst i etterspørselen av lokal kollektivtransport, samt tilføring av en rekke nye midler til produksjonen av dem. De siste årene har således både passasjertallet og kostnadene i London økt dramatisk. Nettopp kostnadsnivået er da også et av ankepunktene mot systemet i London per i dag (CIT 2004).

Samtidig er det flere forhold ved London-eksemplet som gjør at utviklingen ikke kan knyttes til konkurranse- eller kontraktsform alene. Både befolknings-, turist- og inntektsutviklingen taler i mer positive retninger for kollektivtrafikken enn ellers i Storbritannia. Den politiske støtten til begrensende tiltak mot privatbilismen, senest eksemplifisert gjennom trengselsavgiften 2003, er dessuten spesiell i britisk sammenheng (CIT 2004).

3.2 Internasjonale erfaringer med anbudskonkurranse

London ble fort eksemplet til etterfølgelse i resten av Europa og dannet grunnlaget for en trend i retning av konkurranseutsetting basert på pris, altså det vi i denne rapporten har kalt anbudskonkurranse. I dette kapitlet vil vi derfor gå gjennom ulike eksempler på slike anbudskonkurranser i Europa, langs de dimensjonene som ble lansert i kapittel 1. Eksempelene vi bruker er gjengitt i tabellen nedenfor.

Tabell 3.1: Eksempler på ulike former for anbudskonkurranser

Hvem har inntektsrisikoen/ansvaret?	Finnes det insentiver ut over inntektsfordelinga?	
	Nei	Ja
Myndighetene	Bruttoanbud - eks København	Utvidet bruttoanbud - eks Halland
Operatøren	Nettoanbud - eks Helsingborg	Utvidet nettoanbud/ indir. tilbudskonk. - eks Telemark

TØI-rapport 787/2005

3.2.1 Fra bruttoanbud til utvidet bruttoanbud – eksemplet København i Danmark

Internasjonale erfaringer med bruttoanbud tyder på at de er vel egnet til å gi en kortsiktig kostnads- og produktivitetsgevinst (Isotope 1997, Maretope 2003). Det så vi også i tilfellet London. Samtidig er det mye som tyder på at områder som har startet opp med rene bruttoanbud over tid utvikler økt fokus på kvalitetselementer og innslag av ulike former for insentiver, og med det beveger seg i retning av den

utvidede bruttoanbudsformen ovenfor. Konkurranseutsettingen i København er et godt eksempel på begge deler.

Etter flere år med fallende passasjertall, sviktende kvalitetsutvikling, kostnads-krevende produksjon, stigende takster og hyppige streiker blant de ansatte, besluttet regjeringen i Danmark i 1990 at busstjenestene i København skulle settes ut på anbud (HUR 2001). I løpet av fem år skulle 45 prosent av produksjonen være anbudsutsatt, og i 1995 ble det utvidet til å gjelde samtlige ruter innen 2002. Konsentrasjonstendensene i denne perioden var enorme: Mens det eksisterte 15 små private operatører i København-regionen når anbudsprosessen ble innledet i 1990, var det kun syv selskap igjen 12 år senere – hvorav tre selskap hadde mer enn 90 prosent av markedet alene (Connex, Arriva og City-Trafik).

All rutegående busstrafikk organiseres i dag av administrasjonsselskapet Hovedstadsområdet Utviklingsråd (HUR), som er ansvarlig for all planlegging, koordinering og innkjøp av rutegående tjenester. Hver enkelt anbudspakke består av noen få lokale ruter, blant annet etter forbilde av London-modellen. Formålet var å opprettholde en koordinerende myndighetsfunksjon, samtidig som de mente kostnadspresset ble sterkest ved hjelp av rutevis konkurranse på korte kontrakter.

Mens de første anbudsrundene var relativt rendyrkede bruttoanbud, der tildelingen ble basert på operatørens kostnader for å drive et strengt forhåndsdefinert rute-tilbud, la en i anbudsrundene ut over 1990-tallet stadig mer vekt på kvalitets-elementer både i tildelingsfasen og i kontraktperioden. I 1993 innførte HUR en såkalt "verdimodell" i tildelingsfasen, hvor måleparametere på kvalitet supplerte operatørens kostnadsoverslag for drift av det definerte rutetilbudet (Sloth 2003). I løpet av 1990-tallet ble disse kvalitetsparametere tillagt stadig større vekt i bedømmelsen av et tilbud, og er i dag vektlagt på følgende måte: 45 prosent for pris/kostnad, 35 prosent for kvalitet på driftssiden og 20 prosent for kvalitet på materiellsiden (Sloth 2003). Det innebærer blant annet at operatørene kan vinne et anbud på tross av høyere kostnadsnivå enn konkurrentene ved hjelp av en mer moderne bussflåte, tidligere referanser eller lignende. Som følge av dette ble også konkurransevilkårene gjort stadig mer omfattende når det gjelder krav operatørene er forventet å oppfylle, både når det gjelder personalpolitikk, arbeidsmiljø, fysisk miljø, kvalitetsstandarder og kvalitetsovervåking.⁶

Den samme utviklingen mot økt kvalitetsfokus gjelder også driftskontraktene. Fra å være en enkel bruttokontrakt i den første runden ble det innført stadig flere kvalitetsinsitamenter i driftskontraktene ut over 1990-tallet. Hovedvekten i bonussystemet (80 prosent) utgjøres av HURs årlige spørreundersøkelser blant 25 000 kunder. Spørsmålene omhandler konkrete forhold om kollektivreisen som reisetid, overholdelse av rutetabellen, service hos sjåføren og bussens innredning, hvorpå kundene blir bedt om å vekte de ulike faktorenes betydning i forhold til hverandre. Utover dette kommer mer objektive målinger av levert kvalitet som utføres av HUR selv. Bonusene utgjør imidlertid en liten andel av den totale kontraktssummen, selv om den har økt til maksimalt 5 prosent i dag (Nilsson 2003, HUR 2004).

⁶ Utviklingen mot stadig mer komplekse og detaljerte utlysningstekster ved bruk av bruttoanbud er noe vi også ser andre steder. I Stockholm har for eksempel utlysningstekstene gått fra å være på 3 sider ved første anbudsrunde til å nærme seg 20 i dag (Nilsson mfl 2005).

Både utviklingen av tildelingskriteriene og driftskontraktene i København har altså gått i retning av økt fokus på kvalitetselementer og insentiver. Den underliggende ansvarsdelingen mellom myndigheter og operatør når det gjelder ansvaret for tilbudsdesign i tildelingsfasen og tilbudsutvikling i driftsperioden har imidlertid forblitt uendret. Fortsatt er kontraktene bruttokontrakter ved at myndighetene beholder billettinntektene på basis av et forhåndsdefinert rutetilbud. Operatørene påtar seg ingen forpliktelser ut over å oppfylle kontrakten med HUR.

Den lave bonusandelen og bevaringen av den underliggende ansvarsdelingen tilsier at både tildelingskriteriene og bonussystemet snarere er utviklet i kontrolløyemed enn som handlingsførende insentiver. Til det sistnevnte er insentivstørrelsen i realiteten for liten – og de tilhørende handlingsbegrensningene for stor. Dette understrekes av at disse kontraktene inneholder en mer operativ og teknisk definisjon av kvalitet, og er av langt lavere omfang, enn hva som har vært tilfelle med resultatavhengige insentivkontrakter i norsk sammenheng, for eksempel i Telemark og Hordaland (Bekken mfl 2003, Hagen mfl 2000). Likevel er det grunn til å nevne at offentliggjøringen av kvalitetsscoren og rangering mellom selskapene i den forbindelse, kan se ut til å ha hatt en indirekte effekt gjennom prestisjen som knyttes til den. Dette er handlingsførende effekter av insentivordningen som går ut over den økonomiske størrelsen og retningene på insentivene i seg selv (Peterson 1999). Klassifiseringen av Københavnmodellen som et bruttoanbud står seg likevel fortsatt.

Erfaringene med bruttoanbudet i København kan ut over den allerede nevnte konsentrasjonstendensen oppsummeres i følgende fem punkter:

1. *Store kostnadsgevinster ved de første anbudsrunderne:* Fra første anbud i 1990 til det sjette og syvende anbudet i 1997/98 falt gjennomsnittlig vogntimepris med 23 prosent. 1997/1998 var imidlertid to spesielle år ettersom det offentlige selskapet Combus A/S ga underbud i håp om å presse ut konkurrentene (HUR 2001). Combus gikk senere konkurs som følge av denne strategien. Likevel ga de første anbudsrunderne store innsparinger for myndighetene.
2. *Økende kostnadsnivå ved senere runder:* Vogntimeprisene har vist en økende tendens igjen ved de senere anbudsrunderne. Dette skyldes dels at prisene per vogntime viser en generell økning fra første til senere anbudsrunder innenfor samme rute, og dels et stadig stigende krav til miljø- og kvalitetsstandard på bussmateriellet. Likevel er vogntimeprisene fortsatt rundt 6 prosent lavere enn det opprinnelige nivået (HUR 2004).
3. *Økning i tilbudsomfang:* I løpet av 1990-tallet benyttet HUR noen av de besparelsene de oppnådde gjennom anbudskonkurransen til å utvide produksjonen av antall vogntimer. Fra 1990 til 2000 økte tilbudsomfanget med rundt 300 000 vogntimer på denne måten, eller nærmere 8 prosent. Dette skjedde altså samtidig med kraftige kostnadseffektiviseringer. Mens Storbritannia i sine avregulerte områder maktet å opprettholde tilbudsomfanget til en lavere pris enn før, maktet altså København å øke tilbudsomfanget i tillegg. Økningen i tilbudte vogntimer stagnerte riktignok i 1997 og har de siste par årene falt igjen (HUR 2004).
4. *Økende kvalitet på busstandard og bussmaterieil:* Som følge av krav i anbudstutlysningen har nivåene på busstandarden og bussmateriellet økt betraktelig siden første anbudsinngåelse (Sloth 2003, Hagen mfl 2000). Dette er blant

annet en av faktorene som har vært med på å øke anbudsprisene under de senere rundene.

5. *Begrenset passasjereffekt*: Fra 1990 til 1996 steg antallet passasjerer i hovedstadsområdet med ca 5 prosent. Siden den tid har imidlertid bussene i Københavnregionen opplevd et passasjertap på 14 prosent fra toppåret i 1996 til 2003. Passasjertapet har vært særlig stort etter metroens inntog i 2002. Samtidig kan takstøkningen på 2000-tallet ta sin andel av skylden. Likevel er det på det rene at passasjerantallet stagnerte og begynte å falle allerede fra midten av 1990-tallet, på tross av innføringen av takstrabatter og lenge før metroen gjorde sitt inntog i passasjerbildet.

Samlet sett er det grunn til å slå fast at effektene av bruttoanbudet i København går mer i retning av kostnadsbesparelser og bedret produksjonseffektivitet enn økte markedsandeler, innovasjoner og passasjertall.⁷ Det sistnevnte var da heller ikke det primære målet ved inngangsettingen av bruttoanbudet i 1990, da fokuset snarere var rettet mot kollektivtransportens økte kostnader, hyppige streiker og private aktørers påstander om ineffektiv offentlig drift. Det avgjørende spørsmålet for vurderingene av modellens markedseffektivitet blir i så fall hvordan kostnadsbesparelsene deretter benyttes. I følge Sloth (2003) har besparelsene i København gått til to hovedformål: Halvparten har blitt loset tilbake til kollektivtrafikken gjennom forbedringer i tjenestetilbudet (økt tilbudsomfang og kvalitetsstandarder), økt tjenestetilbud for spesielt trengende (handikappede, pensjonister og lignende) og generelle investeringer i infrastruktur, og den resterende halvparten har blitt returnert til skattebetalerne ved hjelp av reduserte tilskuddsnivå.⁸ Der det førstnevnte kan tolkes som forbedringer i mer markedseffektiv retning, må det sistnevnte i større grad tolkes som rene fordelingseffekter av konkurranseutsettingen.

Et springende punkt i København-modellen er i hvilken grad det profesjonelle myndighetsorganet (her HUR) har insentiver til selv å drive effektivt og markeds-tilpasset. En optimal tilpasning av tilbudet til reelle markedsbegreper vil eksempelvis kreve at myndighetsorganet selv skaffer seg markedskunnskapen og markedsnærheten som skal til for å utvikle tilbudet på en dynamisk måte. Som vi har sett legger HUR ned store ressurser i å gjøre nettopp dette, blant annet gjennom sine omfattende passasjerundersøkelser. Disse knyttes imidlertid i liten grad opp mot passasjerenes betalingsvillighet og gir således ingen forsikringer mot at kvalitetsstandardene i anbudsutlysningene settes høyere enn hva passasjerene faktisk forventer (se Isotope 1997 for liknende resonneringer).

På tross av bruken av store markedsressurser har sviktende passasjergrunnlag, manglende markedsinnovasjon og misnøye hos operatørene knyttet til kontraktene frihetsgrader, medført at bruttoanbudsformen i København i dag er under revidering (HUR 2004, Sloth 2003). Formålet med revideringen er å komme operatørene mer i

⁷ Se for øvrig Isotope (1997) og Maretope (2003) for liknende konklusjoner omkring København-modellen og hva vi her har kalt bruttoanbudsformen mer generelt.

⁸ Det generelle tilskuddsnivået har imidlertid økt noe igjen de senere årene, blant annet som følge av et spesielt taksttilskudd som ble gjennomført fra statlig nivå fra og med 1998. Denne ordningen opphørte imidlertid i 2004, noe som har medført en propellerende takstutvikling siden (HUR 2005).

møte og utvikle insentivmodeller som utgjør større deler av kontraktssummen, rundt 15 prosent, og tildele økt handlefrihet til operatører i samsvar med dette. Som følge av dette har kontraktslengden allerede blitt utvidet og i dag har hver kontrakt gyldighet på 6 år, med muligheter for forlengelse inntil to år ekstra. København har også igangsatt forsøk med partnerskapsinngåelse, hvor HUR, operatørene og andre lokale myndigheter gjennom relasjonskontrakter ønsker å oppnå en tettere sam-ordning mellom investeringer i infrastruktur, vognmateriell og tilbudsutvikling ellers (HUR 2005). Som vi skal se nedenfor er dette typisk ved inngåelse av kontrakter som øker operatørenes handlingsfrihet og dermed gjør partene mer sårbare for hverandre beslutninger.

3.2.2 Utvidet bruttoanbud og relasjonskontrakter – eksemplet Halland i Sverige

Det utvidede bruttoanbudet innebærer anbud på bruttokontrakt med utstrakt bruk av insentiver og påfølgende handlingsfrihet til operatør. Det vil si at operatørene gis større muligheter til å påvirke både tilbudsdesignet i tildelingsfasen og tilbudsutviklingen videre enn hva tilfellet var med det rendyrkede bruttoanbudet vi så eksempel på i København. Anbudskonkurransen som er gjennomført i Hallands län fremstår som et godt eksempel på slike utvidede bruttoanbud.

Myndighetsoppgavene for kollektivtrafikken i *länet* ivaretas av Hallandtrafiken som er organisert som et selvstendig selskap. Hallandtrafiken inngikk i 2001 en incitamentsavtale med operatøren Swebus som gjelder all trafikk i hele *länet*. Swebus vant oppdraget etter anbud. Kontrakten gjelder for juni 2002 til juni 2010, altså 8 år. I motsetning til i København og London har vi altså her et eksempel på områdevis anbud med langvarige kontrakter.

Konkurranseutsettingen i Halland består i realiteten av to ulike deler: Det første leddet består av et forhåndsdefinert minimumstilbud som konkurranseutsettes på pris, som deretter etterfølges av stor frihet til tilbudsutvikling ut over minimumstilbudet og i andre områder i den påfølgende kontraktperioden. Disse leddene er også fraskilt når det gjelder kontraktsform.

Det første leddet, anbudsutlysningen, omfatter en på forhånd definert ruteplan, som representerer en minstestandard for tilbudene. Kontrakten utdeles til den operatøren som har det økonomisk og kvalitativt sett mest fordelaktige tilbudet samlet sett, med 80 prosent vekt på pris og 20 prosent på kvalitet. Anbudsutlysningen beskriver i detalj det laveste kvalitetsnivået som skal gjelde. I de mer tynt befolkede delene av *länet* er minstestandarden definert med minimumsintervall, minimum åpningstid og minimumsavstand til holdeplass. Den detaljerte ruteplanleggingen ut over dette overlates til operatøren. I byen Halmstad tar utlysningsteksten derimot utgangspunkt i det rutetilbudet som har vært før.

Den aktuelle kontrakten er en bruttokontrakt med passasjeravhengige insentiver på maksimalt 25 prosent av kontraktssummen. Tilskuddet per passasjer øker i størrelse ut fra hvor kraftig årlig passasjerøkning det er snakk om. Kontraktene har ingen andre incitament ut over de passasjeravhengige. Kontraktene inneholder i tillegg en malusordning knyttet til kvaliteten på de leverte tjenestene i løpet av driftsperioden, delvis knyttet opp mot kundetilfredshetsmålinger. Operatørene kan

dessuten nyte godt av eventuelle inntekter fra reklame, gods og andre biinntekter, og skal selv stå for det lokale markeds- og informasjonsarbeidet.

I kontrakten forplikter Swebus seg til å aktivt arbeide for at antall passasjerer øker med minst 2-3 prosent per trafikår. I Halmstad skal den årlige økningen være på minst 5-7 prosent. Operatøren står fritt til å utvide ruteplan og frekvens ut over minstestandarden. Mens tilskuddet innenfor området som er definert under minstestandarden øker i takt med passasjerinsentivene, får operatørene beholde alle billettinntektene selv for utvikling av ruter i områder utenfor minstestandarden. Det første konkurranseleddet med bruk av passasjeravhengige tilskuddskontrakter innen minstestandarden kombineres på denne måten med bruk av nettokontrakter på alle nyopprettede ruter ut over dette.

Selve hovedideen som gjennomsyrrer avtaleteksten i Halland er at partene gjennom samhandling og samarbeid skal vinne markedsandeler og derigjennom bidra til å oppfylle länets mål for den totale samfunnsnyten. Mer konkret består samarbeidet av forhåndsdefinerte arbeidsgrupper innen en rekke områder. Alle gruppene har deltakere fra begge partene hvor begge parter har gjensidig rett til å kalle inn til møte og gjensidig plikt til å møte opp. Disse gruppene har løpende møter og er forpliktet til å rapportere løpende resultat av gjennomførte aktiviteter, planlagte aktiviteter, samt styrings- og nøkkeltall til ledelsesgruppen. Dette innebærer en formalisering av de mer prosessrelaterte forhold en kontraktrelasjon består av. Kontraktsbeskrivelsene av hvordan informasjonsflyten skal finnes sted, møtenes hyppighet og felles ansvar for strategiutviklingen står i slående kontrast til de fleste norske eksemplene på konkurranseutsetting av lokal kollektivtransport til nå (se Hagen og Longva 2004).

På tross av kort virketid har konkurranseformen i Halland allerede vært gjenstand for en ekstern evaluering (se Nilsson 2003, Peterson 2003). Erfaringene så langt fra 2001 til 2003 viser:

1. *Kraftig passasjervekst:* Fra 2000/2001 til 2003 har antallet passasjerer økt med 10 prosent. Stor del av passasjerveksten har dessuten vært overføring fra bil, noe som har resultert i redusert biltrafikk. Dette har kommet til tross for at takstene har økt med rundt 10 prosent i samme periode, som har blitt mer enn oppveid av økende kundetilfredshet knyttet til forbedret tilbud (økt frekvens, punktlighet, knutepunkt osv).
2. *Noe økt kostnadsnivå:* Den totale tilskuddsmengden har økt noe på grunn av passasjersuksessen. Dette har likevel blitt mer enn oppveid.
3. *Inntektsøkning* på totalt 9 prosent på grunn av økte passasjerinntekter. En større andel av passasjerene har dessuten gått over til rabatterte månedskort noe som gjør at inntektsøkningen ikke helt samsvarer med økningen i antall passasjerer. Økningen i billettinntektene har altså vært langt større enn økningene i tilskuddene. Det økonomiske nettoresultatet er i så måte positivt.
4. *Økt samarbeid og koordinering:* Begge partene uttrykker stor tilfredsstillelse med samarbeidet og har så langt ikke opplevd konflikter av noen art. Partene har allerede utviklet en rekke nye arbeidsgrupper som går ut over hva som er avtalefestet, blant annet knyttet til arbeidsmiljø og virksomhetsstyring.
5. *Innovasjon i rutestruktur og frekvens:* Swebus har opprettet et par nye linjer på eget initiativ utenfor minimumsområdet. Endringene har imidlertid først og fremst vært knyttet til forbedrede overgangsmuligheter, økt frekvens og

innføringen av nye knutepunkt innenfor området som dekkes av minimumstilbudet.

Konkurranseutsettingen i Halland representerer en langt mer utvidet versjon av bruttoanbudet enn hva som har blitt utviklet i London eller København til nå. Mens de sistnevnte har utviklet et stort sett med detaljerte kvalitetskriterier, som virker begrensende på operatørenes handlingsfrihet, har Halland gått motsatt vei og gitt operatør betydelig handlingsfrihet på det tekniske detaljplanet. Dette er da også nødvendig dersom Swebus skal kunne utvikle markedet for å oppnå insentivene som ligger innbakt i kontraktene. Samtidig er avtalen områdebasert, noe som medfører at Swebus kan være i stand til å hente ut nettverksfordeler i driften. Dette synes også å være en forutsetning for effektiv bruk av kontrakter med svært store insentiver som her, der det dertil er nettokontrakt utenfor minstestandardområdet (se også Preston og van de Velde 2001 og/eller Jansson 2004).

Ansvarsdelegeringen fra myndighetenes side når det gjelder tilbudsutviklingen, og innføring av indirekte styring gjennom insentiver, har blitt forsøkt oppveid gjennom tettere samarbeid og avtalefestede møtearenaer og arbeidsgrupper via såkalte relasjonskontrakter. Den direkte styringen av tilbudet har i så måte blitt erstattet med indirekte kontroll gjennom aktivt samarbeid og informasjonsflyt. Operatørenes økte inntektsrisiko i kontraktene medfører også at operatørene er mer avhengig av og sårbare for hva myndighetene foretar seg av andre tiltak. Dette har igjen medført tettere samarbeid også på det uformelle planet omkring koordinering av nye felles tiltak for å oppnå målet om passasjerandeler. I motsetning til bruttoanbudet er denne konkurranseformen mer i tråd med siktemålene mot økte markedsandeler og markedseffektivitet enn bare å spore til forbedret produksjonseffektivitet og kostnadsbesparelser.

3.2.3 Nettoanbud og partnerskap – eksemplet Helsingborg i Sverige

Gjennomgangen ovenfor viste hvordan svakheter ved bruttoanbudet over tid har ført til et fokus mot operatørenes insentiver for kundeorientering. Samtidig så vi hvordan økte inntektsinsentiver for operatørene på sin side har ført til oppmerksomhet mot nye former for samordning og kontroll, blant annet gjennom oppbygningen av relasjonskontrakter og partnerskap. I dette avsnittet skal vi se nærmere på tilsvarende erfaringer med bruk av nettokontrakter og rene nettoanbud, eksemplifisert gjennom konkurranseutsettingen av busstrafikken i Helsingborg i Sverige. Nettokontrakter innebærer en situasjon hvor operatørene mottar samtlige passasjerinntekter, altså 100 prosent passasjerinsentiver.

Kollektivtransporten i Helsingborg ble konkurranseutsatt første gang i 1992 med bruttoavtaler, hvor operatøren Swebus vant anbudet. Swebus tok over eiendelene til det kommunale selskapet da anbudet ble vunnet. Anbudskontrakten, som ble inngått for 6 år, innebar at administrasjonsselskapet hvert år definerte rutetabeller og antall busstimer som skulle kjøres. Selskapet mottok godtgjørelse proporsjonalt med antall produserte rutekilometer innenfor visse grenser (Nilsson 2003, Hagen mfl. 2000). Utgangspunktet i Helsingborg var altså rene bruttoanbud på lik linje med hva vi fant i København og London.

Kontrakten åpnet for innføring av insentiver gjennom tilleggskontrakter senere i kontraktsperioden, noe som også ble gjennomført med tilhørende handlingsfrihet for operatør. Fra 1994 overtok Swebus ansvaret for billettsalg og statistikk for området selv om de fremdeles kjørte på bruttokontrakt, samt utarbeidelse av rutetabeller. De fikk dekket kostnadene for dette ekstraarbeidet. Samtidig ble det tegnet en tilleggskontrakt med målsetning om å øke kollektivandelene og kostnadsdekningen i kontraktsperioden, med utstrakt tilbudsmyndighet til operatør. I 1998 ble denne kontrakten forlenget i tre år fram til 2001, samtidig som den endelig ble omgjort til en nettokontrakt med fullt inntektsansvar hos operatør. Myndighetene begrenset seg til å definere bestemte minstestandarder på servicenivå, at minst 80 prosent av innbyggerne skulle ha mindre enn 400 meter til nærmeste holdeplass og at det ved hver holdeplass skulle det gå minst to turer per time under høytrafikk og en tur per time under lavtrafikk (Nilsson 2003:11). I 2001 ble avtalen ytterligere forlenget til 2004, hvor det ble bestemt at den skulle evalueres og konkurranseutsettes på nytt.

Erfaringene fra konkurranseutsettingen i Helsingborg kan oppsummeres på følgende måte (Nilsson 2003, Jansson 2002, Reiter 2002):

1. *Kraftig kostnadsreduksjon i forbindelse med anbudsrunder:* Anbudsvinneren vant med 10 prosent lavere kostnader enn før. I følge myndighetene i Helsingborg skyldtes dette dels effektiviseringsgevinster når det gjelder utnyttelse av de ansatte og vognparken, dels reduksjon i antall ansatte og dels reduserte lønninger (Hagen mfl 2000). Målet om reduserte kostnader ble først oppnådd. Disse økte imidlertid igjen fra midten av 1990-tallet når operatør ble kompensert for sine gradvise økte ansvarsområder. Ved overgang til full nettokontrakt fant det imidlertid sted en kraftig kostnadsreduksjon på ny, blant annet på grunn av ytterligere tilbudskutt.
2. *Markant økning i kostnadsdekning:* Kostnadsbesparelsene førte sammen med økte takster til en økning i kostnadsdekningen. Fra 1990 til 1998 økte kostnadsdekningen fra 33 prosent til 78 prosent, selv om den var relativt stabil fra rundt 1995. Fra 1995 økte imidlertid tilskuddsbehovet på ny, samtidig som takstene økte kraftig.
3. *Stabilt eller stagnerende passasjernivå:* Antall passasjerer har vært relativt stabilt i hele perioden, både med bruttokontrakt og nettokontrakt, selv om et av de uttalte målene ved sistnevnte regime var nettopp økte passasjertall. Det har heller ikke funnet sted noen økning i kundetilfredsheten i nettoperioden.
4. *Lite eller ingen innovasjon i materiell eller rutestruktur:* Hovedfokus for operatør ble snarere lagt på å kutte kostnader. Dette var dels en ønsket utvikling samtidig som risikoen for tap ved nye satsinger ble vurdert som for høyt av operatør.
5. *Lavt aktivitetsnivå hos myndighetssiden og lite samarbeid med operatør:* Overgangen til nettokontrakt viste seg ikke å resultere i økt samarbeid mellom partene, men tvert i mot å passivisere myndighetssiden når det gjelder passasjervennlige tiltak.

Nettokontrakten i Helsingborg ble altså tildelt som følge av endret målsetning og utvikling av bruttoanbudet, uten at den ble konkurranseutsatt i seg selv. Årsakene var blant annet grunnet i økende kostnader knyttet til produksjonen i de senere bruttoårene, uten tilsvarende økning i verken passasjertall eller tilbudsomfang

(Nilsson 2003). Kostnadene ble da også redusert igjen i nettoperiodens første år, blant annet som følge av operatørens fokus nettopp på dette.

Reiter (2002) konkluderer med at nettoperioden i Helsingborg ikke kan kalles vellykket i forhold til målsetningene, ettersom den verken har ført til økt antall reisende eller mer fornøyde kunder. Svakheten ligger imidlertid ikke i selve kontrakten, ifølge Reiter, men i hvordan den ble implementert og rollene fortolket. Passasjerinntektene alene ga ikke nok inntektspotensial for operatørene i forhold til den risikoen det var å utvikle og satse på noe nytt. Samtidig sto kommunen helt uten insentiver til å forbedre forutsetningene for en attraktiv kollektivtrafikk i og med at operatøren hentet all fortjeneste ved vellykkede infrastrukturelle investeringer. Dette er for øvrig de samme argumentene som ble brukt i London da de gikk tilbake til bruttokontrakter. Nettokontrakter med utstrakt frihet for operatør er med andre ord ikke nok alene for å oppnå innovasjoner og passasjervekst.

Bruken av nettoanbud i Sverige møter i tillegg motsatte utfordringer enn hva vi finner i mange av de norske fylkene: På grunn av tradisjonen med sterke regionsmyndigheter og svake operatørledd må kompetanse overføres fra myndighetsorgan til operatør ved innføring av nettoanbud i Sverige. Det motsatte vil ofte være tilfellet i Norge. Helsingborg havnet dermed med en operatør som verken hadde tradisjon eller kompetanse for å tenke markedsutvikling. De opprettholdt dermed sitt fokus på kostnadssiden av produksjonen. En slik kompetanse og erfaring hos operatør er mer vanlige innenfor det norske regimet.

I tråd med utviklingen i Storbritannia foreslår derfor Reiter (2002) at det snarere satses på å utvikle et trepartssamarbeid mellom kommune, trafikuhuvudmann og operatør, der nettoavtalen kan utvikles som en gjensidig kontrakt basert på tillit og samarbeid mellom tre parter som alle er avgjørende for vellykkede kollektivsatsinger. Dette er for øvrig i tråd med utviklingen mot kvalitetspartnerskap i Storbritannia og hva som nå prøves ut i København. En slik trepartsavtale ble for øvrig inngått i 2004 i Helsingborg. Interessant nok valgte altså verken London eller Helsingborg å returnere til sine opprinnelige bruttokontrakter etter til dels negative erfaringer med nettokontrakter. Isteden ble fokuset rettet mot nye koordinerings- og samordningsmekanismer. Kontraktsformer kan ikke sees på som løsningen alene.

3.2.4 Indirekte tilbudskonkurranse og insentiver – eksemplet Telemark i Norge

Den siste konkurranseformen vi vil berøre i dette kapitlet har vi kalt utvidet nettoanbud/indirekte tilbudskonkurranse. Det eneste eksemplet på denne konkurranseformen så langt finner vi i Telemark i Norge. Konkurranseformen faller således ikke inn under vignetten ”internasjonale erfaringer”. Vi vil derfor presentere eksemplet relativt kortfattet.

Det utvidede nettoanbudet i Telemark innebærer at en konkurranseutsetter en resultatavhengig tilskuddskontrakt som gir sterke insentiver ut over billettinntektene. Bakgrunnen for insentivberegningene er en nettokontrakt, hvor operatørene allerede i utgangspunktet mottar samtlige billettinntekter. Noen av svakheterne ved nettokontraktene slik de fremsto i London og Helsingborg forsøkes således løst

ved at operatørens inntektspotensial økes ved å legge ytterligere passasjerinsentiver til billettinntektene. Inntektspotensialet står dermed mer i stil til risikoen operatøren tar ved nysatsinger.

Det resultatavhengige tilskuddsnivået er beregnet ut fra ønsket om at velferdsmaksimerende hensyn skal inkluderes i operatørens profittmaksimerende atferd (Norheim og Longva 2005). Selv om Telemark er det første området som har valgt å *konkurranseutsette* en slik resultatavhengig modell, har modellen og kontraktsformen blitt prøvd ut i flere områder tidligere (se Norheim 1999, Larsen 2001, Carlquist 2001 og Bråthen mfl. 2003). Konkurranseutsettingen av den innebærer at operatørene byr på retten til å kjøre på kontrakten med de insentiver og markedsmessige friheter som ligger i den. Konkurransen går dermed på hvem som er villig til å betale fylkeskommunen det høyeste årlige beløp for å kjøre på en kontrakt med sterke markedsrettede insentiver og større frihet til markedsutvikling. Kriteriene for å vinne vil dermed ikke bare være hvem som kan kjøre et gitt tilbud billigst, som ved bruttoanbud, men også hvem som ser størst potensial for å utvikle markedet og øke passasjergrunnlaget.

Den store fordelen med denne løsningen er at den kombinerer kravene om kostnadseffektivitet i produksjonen med muligheter for markedseffektivitet og tilbudsutvikling i kontraktsperioden (Norheim og Longva 2005:9). I forhold til ordinære tilbudskonkurranser hvor kriteriene for valg av tilbyder kan være vanskelig å sammenligne, er kriteriet her like enkelt som ved ordinære anbud – den som er best på pris vinner. Prisen er imidlertid et også et resultat av tilbyderens vurdering av markedspotensialet, og ikke bare et spørsmål om kostnadseffektiv produksjon. Bruk av super-insentiver medfører at operatørene i denne løsningen er langt mer avhengig av kundenes beslutninger enn noen annen modell, samtidig som myndighetene kan ivareta styringen gjennom å fastsette minstekravene (i Telemark at tilbudet minst skal bli som før). Det verste scenariet blir dermed at tilbudet blir som tidligere.

Det finnes imidlertid også en del utfordringer knyttet til en slik konkurranseform. For det første er det en krevende konkurranseform hvor de eksisterende operatørene har størst markedskunnskap og dermed konkurransefortrinn. Denne problemstillingen blir forsterket i de situasjoner – som i Telemark – hvor tidligere konsesjonsløyver har vært drevet på basis av nettokontrakter. Det innebærer at myndighetene ikke har den nødvendige markeds- og kostnadsinformasjonen å gi til potensielle tilbydere som kan gi nye aktører en realistisk mulighet til å beregne markedspotensialet i området. Dette kan i så fall trekke i retning av at slike konkurranseformer bør utnyttes der myndighetene sitter på tilstrekkelig markedsinformasjon å gi ut, enten opparbeidet gjennom tidligere versjoner av bruttoanbudet, gjennom drift ved egen regi eller gjennom andre kontraktsformuleringer som har sikret slik informasjonsflyt fra eksisterende operatør.

Det er også viktig å beregne riktige insentiver for hvert enkelt område, og ikke minst en god balanse mellom passasjeravhengige insentiver og takstnivå. For eksempel vil størrelsen på de passasjeravhengige insentivene avhenge av hvilket øvre takstnivå som myndighetene aksepterer, og det vil være lite heldig å gi operatørene full takstfrihet kombinert med passasjeravhengige insentiver.

De første effektene av den indirekte tilbudskonkurransen i Telemark tyder imidlertid godt. Den vinnende operatøren vant kontrakten på bakgrunn av et helt

nytt rutetilbud, med færre busslinjer, høyere frekvens og med lavere og mer ensartet takststruktur. Dette er forøvrig i tråd med tidligere anbefalinger om forenklet rutestruktur, økt frekvens og forenklet takststruktur som middel for økt antall passasjerer i området (se Bekken mfl 2003). Samtidig viser det hvordan økt designfrihet for operatør kan gi annerledes og innovative løsninger enn hva myndighetene tidligere har kommet fram til. Hvorvidt dette faktisk leder til passasjergevinster og/eller ytterligere markedsutvikling videre er det imidlertid for tidlig å si noe om.

3.2.5 Oppsummering – anbudskonkurranse

Internasjonale erfaringer med bruttoanbud tyder på at denne konkurranseformen er vel egnet til å oppnå kortsiktige kostnads- og effektiviseringsgevinster (se også konklusjonene i EU-prosjektene Isotope 1997 og Maretope 2003). Samtidig tyder gjennomgangen ovenfor på at vi også kan snakke om ulike konkurransefasener over tid, der de rene bruttoanbudene i konkurranseutsettingens første faser etter hvert blir erstattet med konkurranse- og kontraktsformer som legger større vekt på kvalitetselementer og insentiver. Dette skyldes delvis økte kostnader ved senere anbudsrunder samt manglende kvalitets- og passasjerutvikling over tid. Både København og London har beveget seg i disse retningene. Noe av den samme utviklingen ser vi forøvrig i de norske områdene som til nå har lengst eller mest omfattende erfaringer med anbud, som Oppland, Vestfold og Akershus.

Størst handlingsfrihet og kraftigst bruk av insentiver finner vi naturlig nok i de tilfellene hvor det er opprettet nettokontrakter mellom lokale myndigheter og operatør. Det vil si at operatøren mottar alle passasjerinntektene og dermed står for både inntekts- og kostnadsrisikoen. Til gjengjeld får operatøren stor grad av frihet til å utforme rutetilbudet etter egne markedsvurderinger. Formålet er å oppnå økt markedstilpasning av tjenestene ved at avgjørelsene om tilbudsutformingen utføres av den part som står nærmest kundene, nemlig operatørene. Heller ikke dette har vist seg å være uproblematisk eller utgjøre entydige suksessformulærer på veien mot økte passasjernivåer. Dette så vi ikke minst i London hvor de valgte å gjenoppta bruttokontrakter etter noen års prøvetid med nettokontrakter. Slike erfaringer har gjort at en rekke forskere har konkludert med at nettokontrakter i liten grad er egnet til bruk under konkurranseutsetting rute-for-rute (Preston og van de Velde 2001, Jansson 2004). Nettokontrakter synes derfor å egne seg best der myndighetene kan tilby en operatør særrettigheter om drift innenfor et nærmere bestemt område, slik at operatøren kan benytte seg av nettverksfordelene knyttet til å oppbyggingen av rutestrukturen, og dermed spre risikoen for tap på noen rutestrekninger. En forutsetning for dette er imidlertid at det ikke eksisterer konkurranse mellom alternative reiseruter innenfor dette området, da dette kan ha sub-optimaliserende effekter samlet sett.

De svenske eksemplene på bruk av områdebaserte nettokontrakter har imidlertid heller ikke vært entydige suksesser. Som vi så ovenfor var det flere grunner til det, men hovedårsaken synes snarere å ligge i manglende samarbeid og tillit mellom partene enn i kontraktsutformingen som sådan (Reiter 2002). Dette kan dessuten knyttes nært opp til at svenske operatører i liten grad har erfaringer med å påta seg det markedsansvaret som bruk av nettokontrakter forutsetter – og dermed heller ikke den nødvendige kompetansen. I Norge er utfordringen snarere

det motsatte, der myndighetenes manglende markedsinformasjon i mange tilfeller gjør det vanskeligere å bruke konkurranse- og kontraktsformer som i stor grad baserer seg på konkurranse om markedsutvikling. Myndighetene har i slike tilfeller få muligheter til å sikre at potensielle og eksisterende operatør konkurrerer med noenlunde symmetriske informasjonsforhold. Dette tilsier i så fall at norske myndigheter i enkelte tilfeller kan finne det fordelaktig å bruke en eller annen form for utvidet bruttoanbud ved første gangs konkurranseutsetting, for på den måten sikre seg tilflyt av markedskompetanse som siden kan brukes i konkurransegrunnlaget ved senere utlysninger.

Vel så interessant som det faktum at verken rute-for-rute nettokontraktene i London eller område-nettokontraktene i Helsingborg viste seg å være entydige suksesser, er imidlertid hvilke veier de to byene har valgt etterpå. Tanken om operatørfrihet og kvalitetsutvikling ble opprettholdt i London ved hjelp av utstrakt bruk av både passasjer- og kvalitetsinsentiver, om enn innenfor et bruttokontraksregime (hva vi ovenfor har benevnt som utvidet bruttoanbud). Og i Helsingborg valgte man å opprettholde operatørens påvirkningsmuligheter gjennom å utvikle en helt ny form for partnerskap mellom kommune, Trafikhuvudmannen og operatør. Ingen av byene gjenopptok altså den rendyrkede formen for bruttoanbud. Også Halland i Sverige har tatt konsekvensene av behovet for økt samordning med å kombinere økt handlingsfrihet og risiko for operatør med svært tette kontraktsfestede samarbeidsrelasjoner.

Konklusjonen synes klar: Mens utfordringene ved rene bruttoanbud er knyttet til operatørinvolvering er utfordringene ved rene nettoanbud knyttet til det motsatte, nemlig myndighetsinvolvering. Og der manglende utvikling av det første leddet kan gå ut over tilbuds- og kvalitetsutviklingen som skal gjøre bussreisene mer attraktive, kan manglende utvikling av det andre gå ut over infrastrukturutviklingen som skal gi bussene økt fremkommelighet og attraktivitet i forhold til privatbilismen. Begge deler er uforenlig alene med målet om å oppnå økte kollektivandeler i byområder.

3.3 Internasjonale erfaringer med tilbudskonkurranse⁹

Det er en utbredt oppfatning i Europa at det er økt behov for vektlegging av tilbuds-kvaliteten på ulike nivåer i kollektivtransporten.¹⁰ Likevel er det få land som kan vise til konkrete erfaringer med kontrakts- og konkurranseformer som legger hovedvekten på tjenestekvaliteten som tilbys. Den nye passasjertransportloven i 2000 gjorde at Nederland ble et av svært få europeiske land som har gjennomført forsøk med tilbudskonkurranse i stor skala til nå. Lovendringen i Nederland innebar at de enkelte operatørene kunne gis langt større ansvar for beslutninger på det taktiske og operasjonelle nivået enn tidligere, innenfor rammene av det tradisjonelle nettokontraksregimet i landet basert på fast definerte tilskuddsrammer.

⁹ Avsnitt 3.4 bygger i stor hovedsak på analyser av undertegnede tidligere presentert i Bekken, Longva og Norheim (2003).

¹⁰ EU-kommisjonen utarbeidet eksempelvis en større utredning av mulighetene for dette på slutten av 1990-tallet (se QUATTRO 1998).

Utgangspunktet med nettokontrakter var altså likhetstrekk mellom Nederland og det tradisjonelle norske systemet. I motsetning til i Norge er imidlertid takstene i Nederland fortsatt et nasjonalt anliggende. Selv om den nye passasjertransportloven i prinsippet gir større takstfrihet til det regionale nivået i Nederland, begrenses dette naturlig av takstene på de nasjonale billettene. I praksis innebærer derfor den økte regionale og lokale takstfriheten i Nederland kun en frihet til å sette takstene *lavere* enn nivået på den nasjonale taksten. I og med at det ikke finnes et slikt nasjonalt takstsystem i Norge har norske fylker i prinsippet større frihetsrom til å la takstene fastsettes ut fra lokale markedsforhold enn sine nederlandske kolleger. Hvorvidt dette er politisk ønskelig er selvfølgelig en annen sak.

3.3.1 Ulike former for tilbudskonkurranse – nyanseringer

Som tidligere nevnt innebærer tilbudskonkurranse at operatørene gis store muligheter til å utvikle innholdet i kollektivtilbudet innenfor et gitt geografisk område. Den foreslåtte kvaliteten på tilbudet er dermed helt eller delvis avgjørende for valg av operatør. Også denne formen for konkurranse kan gjennomføres i mer eller mindre renyrdet form, og i teorien kan man tenke seg tilsvarende nyansering etter forhold ved kontraktsfasen som vi så for anbudskonkurransens del. Dette har imidlertid vært vanskelig å finne eksempler på i praksis, blant annet som følge av at rammebetingelsene i det eneste europeiske landet som har prøvd ut tilbudskonkurranse i stor skala, Nederland, har gjort at fokuset her i begrenset del har blitt lagt på utviklingen av kontraktsformene.

En viss nyansering er likevel på sin plass også her, avhengig av hvor stor del av tilbudet og kvalitetskravene som er innbakt i vilkårene for konkurransen. Disse kan innebære alt fra detaljerte lister med kvalitetsvekter til enklere og mer praktisk håndterbare modeller. Tabell 3.2 viser de ulike hovedformene for tilbudskonkurranse. Inndelingen tar utgangspunkt i om konkurransen omhandler et fastlagt linjenett eller ikke – og om antallet evalueringskriterier er mange eller få. Alle eksemplene baserer seg på samme kontraktsform, det vil si nettokontrakter, om enn med noen små nyanser som vi skal komme tilbake til.

Tabell 3.2: Ulike former for tilbudskonkurranse (kilde: Bekken, Longva og Norheim 2003)

Kriterieomfang	Konkurranseomfang	
	Fast linjenett	Åpent linjenett
Mange	1. Indirekte anbudskonkurranse	2. Begrenset tilbudskonkurranse
Få	3. Enkel tilbudskonkurranse	4. Utvidet tilbudskonkurranse

TØI-rapport 787/2005

Tilbudskonkurransen har sin frieste form når operatøren både gis mulighet til å utforme linjenettet og samtidig har få kvalitetskriterier å forholde seg til (vises i rute 4 som ”utvidet tilbudskonkurranse” i tabellen).

Det motsatte ytterpunktet oppstår når linjenettet er fastlagt på forhånd og operatørene blir bedt om å tilfredsstille en rekke detaljerte kvalitetskriterier. Dette ligger i praksis nært opp til mer tradisjonelle former for anbuds- og priskonkurranse (derav navnet ”tilnærmet anbudskonkurranse” i rute 1 i tabellen).

Den kanskje enkleste formen for tilbudskonkurranse rent administrativt defineres i rute tre i tabellen ("enkel tilbudskonkurranse"). Her kan myndighetene sammenligne tilbud på et fastlagt og felles linjenett, samtidig som de har få kvalitetskriterier å evaluere.

Konkurranseformen i rute to ("begrenset tilbudskonkurranse") begrenser på sin side operatørens frihet gjennom bruk av mange kvalitetskriterier konkurransevilkårene, samtidig som det åpnes for at operatørene selv kan utvikle linjenettet.

Heller ikke disse modellutformingene finnes i sin mest rendyrkede form i virkelighetenes verden. Både kriterievalg og graden av konkurranseutsettingen kan kombineres på en rekke måter som ikke dekkes av tabellen. Samtidig varierer det mye hvordan kriteriene måles og defineres. Felles for samtlige former for tilbudskonkurranse er likevel at de fokuserer på myndighetenes strategiske målsettinger, mens ansvaret for å velge løsninger som gjør at målene kan nås helt eller delvis blir overlatt til operatørene. Hvis myndighetene for eksempel har et strategisk mål om å redusere utslipp og energiforbruk fra kollektivtransporten, kan dette løses både ved å benytte mer miljøvennlige transportmidler, effektivisere rutedriften eller benytte mindre vogner. Ved en tilbudskonkurranse vil myndighetene overlate dette konkrete valget til operatørene.

3.3.2 Fra indirekte anbud til utvidet tilbud – nederlandske erfaringer

Vi har valgt ut fire områder i Nederland som har prøvd ut ulike former for tilbudskonkurranse: Limburg, Amersfoort, Gelderland og Utrecht. Disse områdene er valgt ut fordi de gir en god illustrasjon av hvordan det taktiske nivået kan spille ulike roller ved tildelingen også innenfor denne konkurranseformen. Hovedformene for tilbudskonkurranse er oppsummert med deres styrker og svakheter i tabell 3.3 nedenfor.

Flertallet av kvalitetskriteriene i de nederlandske tilfellene var knyttet til kvantitative mål som regularitet, pålitelighet og frekvens. Utover dette bekrefter gjennomgangen at det er store variasjoner i hvordan slike konkurranser utformes.

Enkelte lærdommer er det likevel mulig å trekke og følgende tommelfingerregler kan legges til grunn: (i) Jo åpnere rutenett, desto større potensial for gevinst – men også større kostnader forbundet med både evalueringen av de ulike tilbudene og kontrollen i etterkant av kontraktsfordelingen. Og (ii), jo flere evalueringskriterier, desto bedre styring, kontroll og forutsigbarhet – men også mindre potensial for gevinst i ruteproduksjon og innovasjon i vogntyper. Det sistnevnte tilfellet, kombinert med fastlagt rutenett, kommer gjennom sine store begrensninger på operatørens handlingsfrihet svært nær de mer tradisjonelle formene for bruttoanbud og ren konkurranse på pris. Den indirekte anbudskonkurransen i Utrecht resulterte også typisk nok i kraftige kostnadskutt for samme tilbudsvolum som før, mens de mer rendyrkede formene for tilbudskonkurranse i Limburg og Amersfoort resulterte i tilsvarende kraftig tilbudsøkning til samme pris som tidligere.

Tabell 3.3: Positive og negative kjennetegn ved de ulike formene for tilbudskonkurranse. Kilde: Bekken, Longva og Norheim 2003.

Kriterieomfang	Konkurranseomfang
----------------	-------------------

	<i>Fast linjenett</i>	<i>Åpent linjenett</i>
<i>Mange</i>	<p><i>Indirekte anbudskonkurranse</i> - eks Utrecht (og Sør-Holland)</p> <p>+ styring og kontroll + forutsigbarhet + lett å sammenligne + kostnadskutt</p> <p>- vanskelig å skille - ikke innovasjon i linjenett - lite innovasjon i virkemidler - lite økning i ruteproduksjon</p>	<p><i>Begrenset tilbudskonkurranse</i> - eks Amersfoort</p> <p>+ innovasjon i linjenett + innovasjon i virkemidler + økt ruteproduksjon</p> <p>- begrenset forutsigbarhet - ressurskrevende å sammenligne - asymmetrisk informasjon</p>
<i>Få</i>	<p><i>Enkel tilbudskonkurranse</i> - eks Gelderland</p> <p>+ forutsigbart linjenett + symmetrisk informasjon + lett å sammenligne + innovasjon i virkemiddelbruk</p> <p>- ikke innovasjon i linjenett - begrenset økning i ruteproduksjon</p>	<p><i>Utvidet tilbudskonkurranse</i> - eks Limburg</p> <p>+ mye innovasjon i linjenett + mye innovasjon i virkemidler + kraftig økning i ruteproduksjon</p> <p>- Lite styring av kapasitetvekst - null forutsigbarhet - vanskelig sammenlignbart - asymmetrisk informasjon - svært åpent for rettsak</p>

TØI-rapport 787/2005

Selv om enkelte utforminger av tilbudskonkurransen på denne måten viste potensial for innovasjon og tilbudsutvikling når det skulle konkurreres om adgangen til markedet, ga ingen av eksemplene tilstrekkelig grunnlag for en dynamisk utvikling av tilbudet i driftsperioden etter tildelingen. Dette har igjen gitt seg utslag i manglende passasjervekst i forhold til forhåpningene. Innovasjon og tilbudsutvikling over tid kan altså ikke ivaretas av en tilbudskonkurranse alene uten at man samtidig ser nærmere på kontraktsinnholdet. De nederlandske erfaringene må sees i sammenheng med at alle eksemplene baserte seg på nettokontrakter i selve driftsperioden, uten insentiver eller bonussystemer for passasjerutvikling utover dette. Dette tyder på at passasjerinntektene alene ikke ga nok inntekspotensial for operatørene i forhold til den risikoen det var å utvikle og satse på noe nytt. Det er i så fall to måter å løse dette på: Redusere inntektsrisikoen for operatørene ved å gå tilbake til utvidet versjon av bruttoanbudet, eller øke inntekspotensialet ved å legge ytterligere passasjerinsentiver til billettinntektene som ved den indirekte tilbudskonkurransen i Telemark.

Uansett kan det se ut til at de nederlandske forsøkene er bedre egnet til å fremme innovasjon i ruter og vognmateriell, som i sin tur gir økt produksjonsvolum, enn de er egnet til å skape en reell vekst i antall passasjerer. Samtidig gir de nederlandske erfaringene grunnlag for å hevde at konkurranseutsettingen bør omfatte en viss minstestandard av forhåndsdefinerte kriterier omkring tjenestetilbudet, for på den måten opprettholde sammenlignbarheten ved tilbudene. Dette vil likevel ikke si at konkurransen ikke kan basere seg på kontraktformer som innbyr til stor handlingsfrihet i den påfølgende driftsperioden, som vi har sett eksempel på i Telemark.

3.4 Oppsummering og konklusjon

Som vist i kapittel 2, har endringene i kollektivtransportens rammebetingelser i Norge, medført at det har vokst frem en rekke ulike løsninger og styringsformer på fylkeskommunalt plan. De fylkeskommunene som til nå har benyttet anbud i Norge har da også med få unntak valgt å gjøre operatørens driftskostnader til den sentrale konkurranseparameteren i anbudskonkurransen. Konkurranseutsettingen i Norge har altså medført at det praktiske ansvaret for markedstilpasningen og tilbudsutviklingen paradoksalt sett har blitt fjernet fra de private aktørene markedet består av.

I dette kapitlet har vi vist eksempler på den helt motsatte tilnærmingen i Nederland. De nederlandske forsøkene synes imidlertid bedre egnet til å fremme innovasjon i ruter og vognmateriell, som i sin tur gir økt produksjonsvolum, enn de er egnet til å skape en reell vekst i antall passasjerer. Samtidig gir de nederlandske erfaringene grunnlag for å hevde at konkurranseutsettingen bør omfatte en viss minstestandard av forhåndsdefinerte kriterier omkring tjenestetilbudet, for på den måten opprettholde sammenlignbarheten ved tilbudene. Dette vil likevel ikke si at konkurransen ikke kan basere seg på kontraktsformer som innbyr til stor handlingsfrihet i den påfølgende driftsperioden, som vi har sett eksempel på i Telemark.

Samtidig viste den internasjonale gjennomgangen at konkurranseformene har en tendens til å utvikle seg fra rene bruttoanbud til økt fokus på kvalitetselementer og innslag av ulike former for insentiver. Som oftest er imidlertid omfanget av insentivene til nå vært relativt små, og handlingsfriheten til operatørene likeså, slik at det ikke er grunnlag for å si at de har foretatt noen grunnleggende endringer i kontraktsformularene over tid. De utenlandske eksemplene viste dessuten klart at denne formen for bruttoanbud gir store effekter med hensyn til produksjonseffektivitet, i tråd med hva vi så under den avregulerte konkurransen i Storbritannia.

De internasjonale eksemplene på bruk av nettoanbud var likevel ikke mer overbevisende enn tilfellet var med bruttoanbud. Vel så interessant som det faktum at verken rute-for-rute nettokontraktene i London eller område-nettokontraktene i Helsingborg viste seg å være entydige suksesser, er imidlertid hvilke veier de to byene har valgt etterpå. Tanken om operatørfrihet og kvalitetsutvikling ble opprettholdt i London ved hjelp av utstrakt bruk av både passasjer- og kvalitetsinsentiver, om enn innenfor et bruttokontraktsregime (hva vi ovenfor har benevnt som utvidet bruttoanbud). Og i Helsingborg valgte man å opprettholde operatørens påvirkningsmuligheter gjennom å utvikle en helt ny form for partnerskap mellom kommune, Trafikkhuvudmann og operatør. Det var altså ingen av byene som gjenopptok den rendyrkede formen for bruttoanbud. Dette er for øvrig i tråd med utviklingen av bruttoanbudet i København, hvor økt vektlegging av insentiver og handlingsfrihet for operatørene har blitt etterfulgt av økt fokus på samordning, samarbeidsarenaer og relasjonskontrakter mellom operatør og myndighet. Dette er særlig utpreget i eksemplet vi brukte på såkalt utvidet bruttoanbud, tilfellet Halland.

Konklusjonen synes klar: Mens utfordringene ved rene bruttoanbud er knyttet til operatørinvolveringen er utfordringene ved rene nettoanbud knyttet til det motsatte, nemlig myndighetsinvolveringen. Og der manglende utvikling av det første leddet kan gå utover tilbuds- og kvalitetsutviklingen som skal gjøre buss-

reisene mer attraktive, kan manglende utvikling av det andre gå ut over infrastrukturutviklingen som skal gi bussene økt fremkommelighet og attraktivitet i forhold til privatbilismen. Begge deler er uforenlig med målet om å oppnå økte kollektivandeler i byområder, og krever økt fokus på og jakt etter nye kontraktsbaserte samordningsformer mellom hver enkelt operatør og myndighet. Samtidig synes det på det rene at effektene av de ulike konkurranseformene er nærmere knyttet til operatørens grad av handlingsfrihet på taktisk nivå enn valget av brutto- eller nettokontrakt i seg selv. Dette er igjen nært knyttet til graden av partnerskapsfølelse og tillit mellom myndighet og operatør i hvert enkelt tilfelle. Handlingsfrihet og tillit/partnerskap bør således behandles som to sider av samme sak dersom målet med konkurranseutsettingen går ut over det å oppnå økt produksjonseffektivitet alene.

4 Jernbane

4.1 Innledning

Vi skal her oppsummere utviklingslinjer og forskjeller mellom Sverige, Danmark, Nederland og England innen kjøp av persontjenester med jernbane. Den oppsummeringen vi gir i dette kapitlet baserer seg på og er nærmere dokumentert som konkrete landbeskrivelser i den vedlagte dokumentasjonsrapporten (787/2005 a), og når ikke andre referanser er oppgitt, er dette også referansen som vi bygger på i denne teksten. I beskrivelsen og diskusjonen om kjøp av persontjenester på jernbane, følger vi opp spørsmålet om effekten av ulike kontraktsformer, som vi tok opp i forrige kapittel. Jernbanesektoren er imidlertid mindre heterogen enn lokal persontransport når det gjelder kontraktsformer, og andre problemstillinger har vært fremtredende enn innen lokal rutebiltransport. Dette har blant annet sammenheng med at forholdet mellom drift og infrastruktur historisk er preget av integreerte selskap, og der den organisatoriske delingen har skapt nye koordineringsbehov. Det er imidlertid verdt å understreke at hovedfokus i denne rapporten er kjøp av persontjenester, dvs vi har ikke systematisk undersøkt eller drøftet forholdet oppdelingen av ansvaret for infrastruktur og drift, men noen sider av de negative effektene av denne oppdelingen slik disse blir søkt håndtert i de ulike land blir berørt.

Dette kapitlet er derfor bredere anlagt enn forrige kapittel. Etter kort å ha summert opp bakgrunnen for økt konkurranse, summerer vi opp endringer i forvaltningsorganisering, konkurransens omfang og utviklingstrekk i de ulike landene, før vi går spesifikt inn på endrede konkurranse- og kontraktsformer i passasjertrafikken og ulike effekter av disse endringene.

4.2 Bakgrunnen for økt konkurranse

I alle fire land har en, forut for de reformer en har iverksatt de siste tiårene, opplevd svekkede markedsandeler for jernbanesektoren sammenlignet med andre transportformer. Ett ønske med reformene har derfor vært å øke sektorens markedsandeler, noe som markedsorientering og derav følgende kundeorientering forventes å bidra til. En gjennomgang av hvilke konkurranseformer og virkemidler som er valgt i de ulike landene kan likevel tyde på at økt kundeorientering på sitt høyeste har vært av sekundær interesse i reformprosessen i flere av landene.

En annen kanskje mer vesentlig bakgrunn er effektivisering. I alle de fire landene eksisterte det før reformene et statlig og integrert jernbanemonopol: Statens Järnvägar (SJ), De Danske Statsbaner (DSB), Nederlandse Spoorwegen (NS) og British Rail (BR). Disse organisasjonene ble i alle land betraktet som ineffektive,

og reformene skulle bidra til effektivisering. I Nederland var ambisjonen sågar å gjøre NS helt uavhengig av offentlige tilskudd. I alle land ble det forventet at konkurransen ville føre til effektivisering.

Også ønsket om bedre politiske styring har vært et motiv. I et land som Danmark, var inntrykket før reformene at DSB i en periode hadde opptrådt med stor autonomi og agert politisk. Det var spesielt vanskelig å få overblikk over DSBs økonomiske disposisjoner. Det var derfor ønske om en tettere politisk styring. En tilsvarende problemstilling synes å ha vært et motiv for reformene i Sverige, her opplevde en irritasjon hos regjering og departement over manglende adgang til SJs regnskaper.

EU-direktiver har også spilt en rolle for reformene, det gjelder både direktivet fra 1991 som krever at det etableres et regnskapsmessig skille mellom infrastruktur og togdrift, og kravet om atskillelse av gods- og persontransport. Dette krever i seg selv endringer i den nasjonale organiseringen av jernbanen. Alle landene i undersøkelsen har derfor gjennomført en vertikal, organisatorisk oppsplitting av infrastruktur og togdrift forut for konkurranseinnføringen. Alle land har også gjennomført organisatorisk oppsplitting mellom gods- og persontransport, i de tilfeller hvor dette ikke var gjennomført tidligere. Det første landet som gjennomførte en vertikal separasjon av infrastruktur og passasjertransport, Sverige, gjennomførte i liten grad utredninger i forkant av reformene (derav betegnelsen "utilsiktet deregulering" hos Nilsson (2003)). Sverige var heller ikke presset av direktiver i og med at reformen fant sted allerede i 1988, altså tre år før EU-direktivet på området. Likevel er det altså denne "utilsiktede" svenske dereguleringen som skulle vise seg å danne mønster for tilsvarende reformer i en rekke land ut over 1990-tallet. De påfølgende stegene i retning av økt konkurranse i Sverige var imidlertid fundert på utredninger i en helt annen grad (Nilsson 2003).

Problemer med tap av markedsandeler, ineffektivitet og vanskeligheter med politisk styring uttrykker altså tre grunner til å reformere jernbanesektoren. Reformene kan i så måte sees på som svar på reelle og ekte problemer som har oppstått internt i den eksisterende organiseringen av jernbanesektoren. EU-direktivene representerer en annen forklaring: Alle landene var via medlemskap i EU eller EØS-samarbeidet tvunget til å implementere EU-direktivene om oppsplitting av infrastruktur og drift. Det samme kan imidlertid ikke sies om innføringen av konkurranse i passasjertrafikken. En tredje forklaring kan derfor også være av betydning; at *New Public Management*-tankegang har fått økende gjennomslag i sektoren de siste 15-20 år, ikke minst blant de aktører som har beskjeftiget seg med strategi og ledelse. Annerledes formulert: Om problemene har vært reelle, er de løsninger som har blitt foreskrevet forankret i dominerende tenkning om offentlig styring i perioden.

4.3 Endringer i forvaltningsstrukturen

I samtlige land har det skjedd oppsplittinger av det tidligere statsmonopolet og i noen tilfelle også firmatisering og privatisering. Disse organisatoriske endringene innebærer relativt entydige tendenser på flere områder:

- Oppsplitting i single-purpose-organisasjoner
- Organisatorisk fristilling, herunder privatisering
- Endret ansvarsdeling innen myndighetene

Når det gjelder oppsplitting har det i alle fire landene skjedd en oppdeling i infrastruktur og togdrift, gods- og persontransport, og salg av sidevirksomheter som ferge og bussvirksomhet m.m. På disse områdene har Storbritannia uten tvil gått lengst. Infrastruktursiden deles opp i henholdsvis Railtrack og 13 firmaer som vedlikeholder infrastrukturen (INFRACO). Disse 13 selskapene arbeider via anbud på kontrakt for Railtrack. De enkelte INFRACO's inngår igjen kontakt om utførelse av vedlikeholdsarbeid med underentreprenører, som anslås å være opp mot 1000 selskaper. På driftsiden ble British Rail delt inn i 25 "train operating companies" (TOC), samtidig som det ble opprettet tre selskaper som står som eiere av det rullende materiellet (ROSCO). Dette leases så ut til operatørene (se Preston og Root 1999 og dokumentasjonsrapport).

Det er også en entydig tendens til organisatorisk fristilling, ikke minst av de tidligere monopolene. I Storbritannia tok dette form av privatisering, mens Railtrack senere ble renasjonalisert under benevnelsen Network Rail.

Når det gjelder den endrede ansvarsdelingen innen myndighetensorgane, innebærer nedbyggingen av monopoler etablering av egne kjøpsorganisasjoner. I Storbritannia tok dette form av opprettelsen av og senere nedleggelsen av SRA og overføring av oppgaver til departementet, i Danmark tok det form av opprettelsen av Trafikstyrelsen, slik at departementet ikke skulle stå både som eier og ansvarlig for anbudet. Tilsvarende har en i Sverige, som har lengst tradisjon for anbud, etablert et toleddet ansvar på kjøpsiden; Länshuvudmannen har ansvaret for innkjøp av buss- og togtrafikk innen *länet*, mens Rikstrafiken kjøper inn landsdekkende trafikk og trafikk som går på tvers av de enkelte *län*. Denne overføringen av ansvar til regionnivå, finner en også i Nederland.

4.4 Konkurransens omfang og utviklingstrekk

På tross av likheten i landenes motivasjon for å gjennomføre reformer i jernbanesektoren, varierer løsningene både når det gjelder konkurransens omfang og dens organisering. Vi vil her gjøre rede for omfanget av konkurranseutsetting i alle de fire landene vi har sett på.

Det har vært minst grad av konkurranseutsettelse i *Danmark*. Det er mulig å kjøre fri passasjertrafikk uten offentlig tilskudd. DSB har på en bestemt strekning forsøkt seg med dette i et par år. I dag kjøres ikke "fri trafikk". Trafikkministeriet har videre lagt togdrift i Midt- og Vestjylland ut på anbud, i et omfang som tilsvarer 15 prosent av DSBs togvognkilometer og 6 prosent av DSB persontransportarbeid utenfor S-togsnettet. Anbudet ble vunnet av Arriva, som påbegynte driften i januar 2003. Flere anbud er i vente: Ifølge et politisk forlik skal minst 1/3 av DSBs nåværende togproduksjon, utenom fjerntrafikken mellom landsdelene og S-togtrafikken, konkurranseutsettes i løpet av de neste 10 årene. Som ledd i dette skal blant annet Trafikministeriet i Danmark og Skånetrafiken i Sverige i fellesskap gjennomføre konkurranseutsetting for passasjertrafikken over Øresund i 2008. Samme år konkurranseutsettes dessuten den såkalte kystbanen langs Sjællands østkyst, og trafikken i Midt- og Vestjylland settes ut på en ny anbudsrunde fra 2010.

I *Nederland* er det flere erfaringer med konkurranseutsetting. Det har vært et enkelt initiativ med fri trafikk uten tilskudd, som førte til konkurranse på sporet på en strekning på 19 km. NS Reizigers kjørte der i utgangspunktet, og en ny

operatør Lovers Rail begynte å operere på strekningen. Konkurransen foregikk et par år, inntil Lovers Rail gikk ut av markedet på grunn av økonomiske tap. Utover dette eksemplet har all konkurranse i Nederland vært om sporet. En høyhastighetsbane har vært ute på anbud og ble vunnet av High Speed Alliance (HSA). Dette er en allianse mellom NS og KLM som skal operere fra 2007. Utover disse eksemplene er det på regionale ruter Nederland har erfaring med konkurranseutsetting. En ny lov om persontransport fra 2000 har ført til en del anbud på regionale ruter, i flere tilfelle har det vært snakk om regionale anbud på integrert buss- og jernbanetransport. Ofte har anbud vært vunnet av konsortier, som NS er del av. De regionale rutene representerer kun noen få prosent av NS' aktiviteter. Ansvaret for de regionale rutene er, som ledd i en generell desentraliseringspolitikk, overført til de hollandske provinsene under forutsetning av en gradvis konkurranseutsetting av driften.

På det nederlandske stamnettet er det foreløpig ikke ønske om konkurranseutsetting. Tvert i mot: NS har fått konsesjon for å drive stamnettet frem til 1. januar 2015, riktignok uten offentlig tilskudd. I henhold til konsesjonsvilkårene skal imidlertid NS kontinuerlig benchmarke sine ytelser opp mot sammenlignbare utenlandske selskaper. Årsregnskapet skal så redegjøre for hvordan resultatene av benchmarkingen anvendes. Dette kan betraktes som en form for kvasikonkurranse.

Sverige har gått lenger enn både Danmark og Holland med hensyn til konkurranseutsetting av togdriften. Samtidig med beslutningen om oppsplittingen av det statlige jernbanemonopol i infrastruktur og togdrift i 1988, ble trafikkeringsretten for de regionale persontrafikklinjene overført til regionalt myndighetsnivå (de såkalte *trafikhuvudmännen*). Dette ga inntog for en ny operatør, BK Tåg AB, på enkelte av disse linjene fra 1990. Et par år senere ble så ulønnsom, interregional persontrafikk satt ut på anbud på statlig nivå, og i 1996 overtok *trafikhuvudmännen* retten til å drive persontrafikken på den delen av stamnettet som er innenfor hans län. Fra 2000 skjøt så konkurransen innen persontrafikk på jernbane ny fart i Sverige, hvor en rekke nye initiativ fører til inntoget av flere nye operatører (Statens Järnväger 2001: 20-26; Alexandersson mfl. 2000).

All persontrafikk på jernbane i Sverige er nå konkurranseutsatt, bortsett fra de lønnsomme, interregionale strekningene som er drevet av SJ AB. I 2001 sto SJ AB for mindre enn 40 prosent av alle togreisene i Sverige og rundt 70 prosent av samlet personkilometer med tog (Statens Järnväger 2001: 26). Utenom SJ AB finnes i dag 12 operatører som driver persontransport på jernbane i Sverige. På lønnsomme, interregionale strekninger hadde SJ AB imidlertid fortsatt eksklusive rettigheter, og de er selv med på å avgjøre hvilke strekninger dette gjelder (Nilsson 2003: 8). På disse strekningene mottok SJ AB ingen tilskudd fra staten (Pfund 2002: 129; Regeringen 2000: pkt. 6.5.4.).

Den svenske konkurranseutsettingen har hatt betydelig likhet med den nederlandske. I begge landene opprettholdt en et profitabelt stamnett hos den tidligere statlige monopolisten, mens anbud i regioner ble ivaretatt av regionale myndigheter. Men svenskene har gått lengre enn nederlenderne, samtidig som konkurransetendensene i Nederland nå ser ut til å være på retur.

I *Storbritannia* har politikerne gjennomført konkurranseutsettingen av jernbanen mest konsekvent. Jernbanereformen i 1993 medførte en voldsom oppsplitting av

det tidligere British Rail. Det ble blant annet etablert 25 såkalte Train Operating Companies. På denne bakgrunnen har staten gjennomført anbud av geografiske enheter i hele jernbanenettet, og vinneren har deretter konsesjon på å kjøre de gjeldende strekningene med tilskudd fra staten. Antall togselskaper har nå skrumpet til fire dominerende selskaper. Fri trafikk er riktignok mulig på enkeltlinjer i Storbritannia, men har til nå vært tillatt i svært begrenset omfang (Preston og Root 1999, Preston og Holvad 2002).

Konkurranse om persontrafikken på jernbane omhandler altså først og fremst konkurranse *om* sporet – altså konkurranseutsetting – snarere enn *på* sporet. Mens Storbritannia har gjennomført konkurranseutsetting på så og si hele linjenettet, har Danmark kun i beskjeden grad innført konkurranse til nå. Både Sverige og Nederland har på sin side valgt en mellomløsning av dette, der de tidligere nasjonale selskapene kan opptre uten konkurranse på de landsdekkende linjene samtidig som det stilles krav om at det regionale linjenettet skal konkurranseutsettes. I Sverige har de i tillegg valgt å konkurranseutsette det inter-regionale linjenettet som SJ AB ikke opplever som lønnsomme. Både i Sverige og Nederland opplever man således at ulike reguleringsregimer lever side om side på jernbanenettet. Dette gir som vi skal se grunnlag for nye utfordringer når det gjelder samordning av et integrert tjenestenett.

De noe blandete erfaringene med konkurranseinnføring i de fire landene har dessuten medført at vi i dag ser tendenser til at tempoet reverseres noe. I Nederland har de så å si avblåst planene om å innføre fri konkurranse på den lønnsomme delen av det inter-regionale linjenettet, samtidig som utvidelsen av den frie adgangen til sporet i Storbritannia har stoppet opp til fordel for økt bruk av konkurranseutsetting. I Storbritannia ser vi dessuten en tendens til at markedsansvaret på taktisk nivå i økende grad overføres fra operatør til myndighetene som ledd i ønsket om å oppnå økt samordning og kvalitet på tjenestetilbudet igjen. Ønsket om økt samordning rammer også oppsplittingen av infrastruktur og drift, som alle landene i undersøkelsen har gjennomført. I Sverige, Nederland og Storbritannia ser vi stadig flere forsøk på å oppnå tettere koplinger og samarbeid mellom infrastruktur- og driftssiden av persontrafikken. Disse forsøkene på reintegrering kommer likevel i andre former og uttrykk enn de tidligere tiders integrerte løsninger i ett og samme selskap.¹¹ Dette kommer vi imidlertid mer tilbake til senere.

4.5 Ulike konkurranse- og kontraktsformer

Selv om landkapitlene (se dokumentasjonsrapporten 787a/2005) viser at konkurransen først og fremst innføres i form av konkurranse om sporet – konkurranseutsetting – er det fortsatt til dels store forskjeller i hvordan denne konkurranseutsettingen blir organisert. Tabell 1 nedenfor gjengir hvilke former for anbuds-konkurranse vi har funnet eksempler på i landene vi har gått igjennom i denne

¹¹ Konkurranseutsettingen av Arlandabanen i Sverige representerer et unntak i så måte hvor investeringer i infrastruktur, drift og vedlikehold ble konkurranseutsatt i en og samme integrerte pakke.

rapporten, det vil si ulike konkurranseformer hvor pris fremstår som avgjørende tildelingskriterium (se kapittel 1).

Tabell 4.1: Ulike former for anbudskonkurranse i bruk i europeisk jernbane

	Uten ekstra insentiv	Ekstra insentiv
Myndighetene får inntektene	Bruttoanbud: Regionalt i Sverige	Utvidet bruttoanbud:
Operatøren får inntektene	Nettoanbud: Inter-regionalt i Sverige på ulønnsomme linjer Midt og Vest-Jylland i Danmark	Utvidet nettoanbud: Storbritannia

TØI-rapport 787/2005

Som for bussektoren i kapittel 3 finner vi eksempler på alle formene for anbudskonkurranse innen persontrafikken på jernbane. Mens konkurranseutsetting på regionalt nivå i Sverige innebærer ren kostnads konkurranse om rettighetene til å kjøre et strengt forhåndsdefinert rutetilbud (på bruttokontrakt), baserte anbudskonkurransene i Midt og Vest-Jylland i Danmark og på de inter-regionale linjene i Sverige seg på nettokontrakter med utstrakte friheter på taktisk nivå for operatøren (nettoanbud). Insentiver som koples opp mot kvalitetsmål og tjenestetilbudet er det imidlertid lite av. Unntaket her er Storbritannia (i tillegg til anbudet som nylig er gjennomført på Gjøvikbanen, der en har valgt å supplere kontraktene med muligheter for insentivutbetalinger knyttet opp mot kvalitetsmål. Av jernbaneanbudene utmerker slik det utvidede nettoanbudet i Storbritannia seg med sterkest spesifiseringsgrad på kvalitetskriterier både i kontrakts- og konkurransevilkårene sammenlignet med de andre landene i undersøkelsen, noe det også er knyttet insentiver opp i mot.¹² De britiske operatørene kan dermed oppnå utbetalinger som følge av forbedret kvalitet i kontraktsperioden i tillegg til inntektene fra passasjerene. I følge Monami (2000) er kontraktene i Storbritannia i en særstilling i europeisk persontransport på jernbane hvor insentiver i liten grad har blitt benyttet til nå. Det er likevel verdt å merke seg at minstestandarden i de britiske kontraktene er satt såpass høyt at den reelle handlingsfriheten til operatørene fremstår som mer begrenset nå enn hva tilfellet var ved "franchise-avtalene" som ble konkurranseutsatt 10 år tilbake. Den senere konkurranseutsettingen i Storbritannia har i så måte medført overføring av ansvar på taktisk nivå fra operatør til myndighet, og innebærer i så måte en reversering av operatørens markedsfrihet. Dette har blant annet blitt begrunnet med økte investeringer i infrastruktur og forsøk på økt samordning mellom forhold knyttet til infrastruktur og passasjerdriften (mer om disse re-integreringstendensene senere i kapitlet).

Det er verdt å merke seg at terskelen for å bli kategorisert som en av de to utvidede anbudformene innen jernbanesektoren med nødvendighet er lavere enn hva tilfellet var for bussektoren (se kapittel 3). Dette skyldes først og fremst at

¹² Innenfor vår typologi blir franchising med den form den fikk i Storbritannia det nærmeste en kommer utvidet nettoanbud. Anbudet som nylig er gjennomført på Gjøvikbanen i Norge tilsvarer på mange måter de vi finner i Storbritannia. I Norge har man imidlertid valgt en mer lukket kontraktsform det første driftsåret, hvor insentivbruken og handlingsfriheten gradvis økes de senere årene.

antallet frihetsgrader tilgjengelig – og det tilhørende behovet for ekstra insentiver – er lavere i jernbane- enn bussektoren på grunn av den fastlagte infrastrukturen og kostnadene knyttet til vognparken. Hva som blir kategorisert som utvidet netto- eller bruttoanbud i jernbanesektoren vil med andre ord ikke bli kategorisert som utvidet anbud i bussektoren, og omvendt. Dette har også konsekvenser for hvilke effekter konkurranseutsettingen kan forventes å få. Som kjent fremsto frihetsgrader som kanskje den viktigste variabelen for å forklare ulike resultater av de forskjellige konkurranseformene innen busstjenester i kapittel 3. Færre muligheter til å variere antallet frihetsgrader i konkurranseutformingen av jernbanetjenester vil naturlig gi færre valgalternativer for operatørene i tilbudsutformingen, som igjen gir færre forskjeller tilbudene i mellom. Valget av konkurranse- og kontraktsform vil derfor trolig ha mindre å si for effektene av konkurranseutsettingen innen jernbane enn hva vi så i bussektoren.

Selv om europeisk jernbane har få tradisjoner for bruk av insentiver knyttet opp mot kvalitet, har de desto sterkere tradisjoner for bruk av nettokontrakter med det dette medfører av passasjerinsentiver. Samtlige land benyttet seg av denne kontraktsformen i forkant av konkurransereformene, noe som i flere land har medført at innføring av konkurranse har gått hånd i hånd med begrenset markedsfrihet på taktisk nivå for operatør. Dette gjelder i særlig grad ved konkurranseutsettingen av den svenske regionale jernbanen, som tidligere ble drevet av SJ på basis av stor selvstendighet og fremforhandlede nettokontrakter. Konkurranseutsettingen på regionalt nivå i Sverige ble etter hvert i hovedsak gjennomført ved hjelp av strengt definerte bruttoanbud hvor både volum, tidstabell, materiellbruk og takster bestemt av myndighetene. Innføringen av konkurranse i disse tilfellene har paradoksalt nok medført overføring av ansvar for tjenesteutviklingen fra operatør til en planleggende myndighet. Ansvar for planlegging og beslutninger på taktisk nivå ligger dermed lenger unna markedet enn noen sinne. Noe av den samme utviklingen ser vi for øvrig i Storbritannia, der franchise-avtalene i konkurranseutsettingens første år tillot langt større taktisk frihet for operatørene enn dagens utvidede nettoanbud.

I tillegg til de ulike anbudsformene gjengitt i tabellen ovenfor, har jernbanen på regionalt nivå i Nederland tatt i bruk tilbudskonkurranse på lik linje med den regionale busstrafikken i landet. Det vil si at kvaliteten på tilbudet er helt eller delvis avgjørende for valg av tilbyder, innenfor en gitt økonomisk ramme (se kapittel 1). Gjennom bruk av tilbudskonkurranse opprettholder jernbanselskapene dermed større frihet på taktisk nivå enn hva tilfellet var med de ulike formene for anbuds konkurranse nevnt ovenfor. Innføringen av tilbudskonkurranse kom som en følge av at ansvaret for konkurranseutsettingen av de regionale jernbanelinjene ble desentralisert til regionalt myndighetsnivå, som fra før hadde ansvaret for konkurranseutsettingen av de regionale og lokale busstjenestene. Konkurranseutsetting av de regionale jernbanetjenestene i Nederland har med andre ord medført økt integrering av buss- og jernbanetjenester, både når det gjelder utformingen av konkurransevilkårene og samordning av tjenestetilbudet. I enkelte regioner av Nederland har dette blant annet medført at jernbane- og buss-tjenestene i økende grad konkurransesettes i en og samme pakke på regionalt nivå.

Lignende integrerende effekter av konkurranseutsettingen har vi sett i Sverige. På lik linje med i Nederland ble ansvaret for konkurranseutsettingen av regionale

jernbanetjenester lagt på samme regionale nivå som konkurranseutsettingen av busstjenester (hos *Trafikhuvudmänen*). Det medførte dels bedre samordning mellom regionale buss- og togtjenester, samtidig som de regionale myndighetene innførte konkurranse reformer i jernbane som de hadde erfaring med fra busstransporten. I Danmark har vi sett tilsvarende utvikling, der noe av motivasjonen bak amtenes overtakelse av statens eierandeler i privatbanene i hovedstadsområdet fra 1. januar 2001 nettopp var ønsket om større samordningsfordeler mellom buss og jernbane.

Økt samordning og integrering av transportformene på regionalt nivå i Nederland og Sverige kan likevel ikke tilskrives konkurranseutsettingen alene, ettersom en slik overføring av myndighet like gjerne kunne skjedd i et ikke-konkurrerende miljø. Konkurranseutsettingen har likevel vært en indirekte drivkraft, dels gjennom samordning av kontraktsregimene og dels ved at en rekke eksisterende bussoperatører har deltatt i konkurransen om å betjene jernbanestrekninger i tillegg. Det sistnevnte har bidratt til en sterk bransjegliding mellom buss og jernbane også på virksomhetsnivå, samtidig som det har medført et høyere antall konkurrerende tilbydere også innen jernbanetransporten enn hva som ellers ville vært tilfellet. Tilsvarende bransjegliding har også funnet sted i Storbritannia hvor flere av dagens budgivere er tidligere bussoperatører. Preston og Root (1999:72) går så langt som til å si at forutgående liberalisering og konkurranseutsetting av bussmarkedet nærmest er en forutsetning for at det skal kunne utvikles en levedyktig konkurranse også innen jernbanesektoren, med et tilstrekkelige antall tilbydere.

4.6 Organisering og samordning

Ovenfor så vi hvordan konkurranseutsettingen har blitt etterfulgt av økt samordning mellom det regionale transporttilbudet i Nederland, Sverige og Danmark. Endret ansvarsdeling innen offentlig forvaltning og innføringen av konkurranse har imidlertid også medført en rekke nye samordningsproblemer.

Et problem er samarbeid mellom forskjellige entreprenører om kjøreplaner og billetter. Slike samordningsproblemer har en eksempler på både i Holland, NS nektet billettsamarbeid med Lovers Rail, da de i en periode konkurrerte på en felles strekning – og i Storbritannia. Generelt ser en imidlertid en utvikling i retning av håndtering av dette problemet, som i Storbritannia med etablering av krav om et visst billettsamarbeid i kontraktene, dels ved at de enkelte TOC's på eget initiativ etablerer et slikt samarbeid .

Ett annet samordningsproblem angår stasjonene. Når det gjelder samarbeid om eiendom og utstyr på og omkring stasjonene, eksisterer det kompliserte forhold. I Nederland er eierskapet delt mellom ProRail og NS Real Estate. Ledelsen av stasjonen er ProRails ansvar, men utlisensiert til NS Stations. I Danmark eier DSB selve stasjonsbygningen, mens eiendomsretten til skilt, tilgangveier , perrongutstyr og trafikkinformasjonsutstyr er delt mellom DSB og BaneDanmark (DSB & Banestyrelsen 1999). Inntrykket der er at dette fungerer i det daglige, men også krever noe fleksibilitet ved rengjøring, vedlikehold etc. (Sørensen 2005).

Det er imidlertid når det gjelder oppdelingen i infrastruktur og togdrift at en finner de største utfordringene. Denne oppdelingen er en forutsetning for konkurranseutsetting i jernbanesektoren. Flere kritikere har pekt på, at denne oppdelingen vil skape samordningsproblemer. For eksempel har Sørensen tidligere sitert en avdelingsleder i DSB for følgende bemerkning: *"It is like this that in all the initiatives we take there is always something regarding the tracks, and there is always something regarding the trains. You cannot make a train without seeing to it that the infrastructure matches it. And it is obvious that it creates an enormous amount of coordination. It is a strain that coordination work"* (Sørensen 2005, se også Pfund 2002).

Det er for å demme opp for slike problemer, at det både i Nederland og England er gjennomført tiltak, som skal forbedre samspillet mellom infrastruktur og togdrift. I Nederland har ProRail, NS, Railion og departementet slik sammen utviklet en visjon de omtaler som "Bruk og Benytt", som fokuserer på å forbedre påliteligheten i det samlede jernbanesystemet. Planen har medført, at Railned og NS ikke legger frem konkurrerende planer for jernbanens fremtid. Der er videre innført kvartalsvise møter mellom direktørene for ProRail, NS og Railion. I Storbritannia foregår det lignende forsøk på å forbedre samspillet mellom infrastruktur og togdrift. Antallet konsesjoner vil bli redusert og brakt i overensstemmelse med de regionale enhetene i Network Rail, med det formål å muliggjøre tettere samarbeid. I Danmark var det, en viss tid etter oppdelingen i infrastruktur og togdrift etablert et koordineringsutvalg, der DSB, Banestyrelsen (BaneDanmark forgjenger), privatbanene (som nå kalles amtbaner), Trafikministeriet og Jernbanetilsynet (som nå er nedlagt) var representert (Pfund 2002: 87).

Det er imidlertid verdt å merke seg at disse nye samarbeidsrelasjonene ikke innebærer noen tilbakegang til tidligere tiders integrerte løsninger (i samme selskap), men fremveksten av en ny form for kontraktsbaserte samarbeidsavtaler. Utviklingen kommer som en økende anerkjennelse av at tjenestetilbudet, kvaliteten på det – og passasjereffektene av det – er fundamentalt avhengig av og gjensidig påvirket av velfungerende infrastrukturhold og ruteproduksjon. Både Nederland og Storbritannia har eksempler på tilfeller der planer og investeringer hos disse to partene går i stikk motsatt retning. Eksempler på slik kontraktsbasert samordning eller re-integrering ser vi både i Nederland og Storbritannia, samtidig som det er innført forsøk med det i Sverige (Nilsson, Hammarlund, Jonsson og Östlund 2003). Det sentrale i kontraktene er at partene møtes (infrastrukturholder og operatør) og avtaler seg imellom hvilke mål og tiltak de skal arbeide samme om – og hvordan hver part forpliktes til å følge de oppsatte målene. Forpliktelsene knyttes da gjerne opp mot ulike insentivmodeller og utbetalinger av bonus/malus fra den ene til den andre parten. Bakgrunnen både i Storbritannia, Sverige og Nederland var økende problemer med punktlighet og stabilitet.

4.7 Effekter av konkurranseutsettingen

Vi ser altså at både konkurranse- og kontraktsformer varierer mellom de fire landene og i Sveriges tilfelle, internt i det enkelte land. Videre har vi sett at også den organisatoriske kontekst varierer stort. Vi vil her forsøke å se nærmere på hvilket effekter innføringen av konkurranse har hatt på jernbanetjenestene. Det er

i den sammenheng kun snakk om en sammenligning av forhold før og etter innføringen av konkurranse, med de vanskeligheter det innebærer for å knytte endringene som et direkte resultat av konkurranseutsettelsen.

- **Produksjonseffektivisering:** I samtlige land ser innføringen av konkurranseutsetting ut til å ha medført økt kostnadseffektivisering av produksjonen. Dette har vært tilfellet både i Sverige, Storbritannia, Danmark og Nederland. Kostnadseffektiviseringen har dels kommet som følge av innføringen av konkurranse og dels som følge av inntoget av private aktører (privatisering). Samtidig har tilbud fra eksisterende bussoperatører bidratt til kostnadsbesparende nyvinninger på produksjonssiden i Sverige og Nederland og bidratt til økt konkurranse (i antall tilbydere) både i Storbritannia, Sverige og Nederland.
- Det har til nå ikke vært gjennomført studier av effekter av ulike konkurranse- og kontraktsformer som vi her har sett på. Erfaringer fra Sverige tyder imidlertid på at det knyttes større risiko for senere konkurser ved bruk av nettoanbud enn ved bruk av bruttoanbud. Cantos mfl (2002) finner på den annen side at de mest uavhengige selskapene, med minst ekstern påvirkning av driften og bruk av nettokontrakter, fremstår som de mest effektive selskapene både når det gjelder kostnads- og inntektseffektivitet. Denne studien tar imidlertid ikke høyde for at mange av selskapene med friest vilkår i realiteten opererer på et forhåndsdefinert lønnsomt marked uten konkurranse, slik tilfellet var i Sverige, Danmark og Nederland. Bruttokontrakter benyttes på sin side i større grad på ikke-lønnsomme ruter som konkurranseutsettes. Konklusjonene hos Cantos mfl kan altså i like stor grad skyldes markedsforskjeller som kontraktsforskjeller, og tar uansett ikke høyde for ulik grad av konkurranse. Utover dette tyder erfaringene med tilbudskonkurranse på regionalt nivå i Nederland at en slik konkurranseform kan medføre økt samordning av jernbane- og busstjenestene. Nettoanbudet i Midt- og Vest-Jylland i Danmark tyder dessuten på at nettokontrakter sikrer maksimal utnyttelse av eksisterende vognpark ut over driftsdøgnet. På den andre siden gir den ikke nok insentiver til å øke kapasiteten i rushtiden (dvs. investere i økt vognpark).
- Kostnadseffektiviseringen har i alle eksemplene medført at man har oppnådd samme eller økt produksjonsvolum til et lavere tilskuddsnivå enn tidligere. I de tilfellene hvor de sparte kostnadene har blitt kanalisert ut i produksjonen igjen til høyere produksjonsvolum, som i Sverige, Storbritannia og regionalt i Nederland, kan konkurranseutsetting dessuten sies å ha bidratt til høyere markedseffektivitet enn tidligere.
- Utviklingen av samlede offentlige tilskudd har imidlertid ikke sunket i takt med produksjonsgevinstene. Årsaken til dette er at konkurranseutsettingen i samtlige land, med unntak av Danmark, har sammenfalt med økte investeringer i infrastrukturen og satsing på dette. I Storbritannia, Nederland og Sverige sammenfalt konkurranseinnføringen således med økt erkjennelse av – og satsing på – infrastrukturens betydning og tidligere neglisjering av dette. I Sverige har derfor de samlede offentlige utgiftene til jernbanevirksomheten økt betraktelig siden reformene startet opp, men er i dag fordelt på en rekke ulike aktører. Det samme har vi sett i Storbritannia. De offentlige tilskuddene har imidlertid i noen grad blitt overført fra drift til infrastruktur.

- Forholdet mellom konkurranseutsetting og passasjerutvikling er dermed usikker: Selv om det kan se ut til at bruken av konkurranse har sammenfalt med et økt antall passasjerer, er det høyst usikkert hva årsaken til dette er. Økt satsing på infrastruktur og pålitelighet er nok en medvirkende årsak. Passasjerveksten i samtlige land nevnt ovenfor må også sees i sammenheng med andre årsaker, som økonomisk vekst i Storbritannia og bro over Øresund i Danmark.
- Takstutvikling: Det ser ikke ut til at økt konkurranse er forbundet med reduserte takster/priser for forbrukerne, snarere tvert i mot. Det eneste unntaket i så måte er noen tilfeller av indirekte konkurranse mellom ekspressbuss og tog i Sverige, men også her er det generelle bildet at konkurranseinnføring har gått hånd i hånd med økte takster.
- Sikkerhet: Ingen av de undersøkelsene vi har sett på gir grunnlag for å si at sikkerheten er redusert som følge av økt bruk av konkurranse innen jernbane. Trenden synes snarere å være opprettholdt fra tidligere, det vil si stadig økende sikkerhetsnivåer og et redusert antall ulykker. Dette må sees i sammenheng med at konkurransereformer i samtlige land vi har sett på har sammenfalt med økende investeringer i infrastruktur. Disse funnene og denne tolkningen er konsistent med Elvik (2005) som i sin syntese av kunnskap om effekter av deregulering på sikkerhet oppsummerer at erfaringer med deregulering av jernbane er assosiert med forbedret sikkerhet, selv om denne assosiasjonen/samvariasjonen ikke nødvendigvis impliserer et kausalt forhold.

4.8 Konvergerende eller divergerende utviklingstrekk?

Mens det altså er en relativt entydig tendens at konkurranseutsetting har fremmet produksjonseffektivitet, er effektene når det gjelder markeds- og samfunns-effektivitet mer usikre. Det allmenne spørsmålet er slik om den isolert sett økte produksjonseffektiviteten som følger av konkurranseutsettingen på de ulike områdene utlignes eller svekkes av koordineringsproblemer som oppstår som følge av fragmentering og spillsituasjoner mellom de ulike organisasjonene. Dette er også noe av bakgrunnen for at selv om en kan observere en særegen utviklingsdynamikk i de ulike land, er det snarere konvergens enn divergens som preger prosessene den siste del av perioden. Dette har primært sammenheng med utviklingen i det landet som hadde gått lengst i konkurranseutsetting - Storbritannia. En har ikke søkt å reversere avmonopoliseringen og privatiseringen når det gjelder persontransporttjenester, men etter denne første, relativt omfattende reformfasen fra 1993 til 1998, har det blitt tatt initiativer i form av en vis reversering av privatiseringen innen infrastruktur og forsøk på bedret samordning og muligheter for å ta overordnede strategiske grep. Disse endringene må sees i sammenheng med både ideologiske forhold og skifte i regjering og hvordan disse påvirker tolkningen av erfarte problemer med utviklingen så langt.

Forsøkene på å sikre overordnet, strategisk styring skjer først gjennom etableringen av et eget organ for dette formål – SRA i 1998 – i neste fase gjennom å flytte dette ansvaret direkte til departementet (2005). Forsøkene på å gjenvinne styringen i infrastrukturpolitikken skjer gjennom at det Railtrack, som privat eier av infrastruktur ble erstattet med Network Rail, der forutsetningen er at overskudd

skal reinvesteres i infrastruktur. Når det gjelder kjøp av tjenester, kan en observere sterkere vekt på kvalitetskontrakter og på lengre, og mer forutsigbare kontraktsperioder.

Utviklingen i Nederland viser at problemstillinger knyttet til koordinering mellom infrastruktur og persontransporten stikker dypere enn spørsmålet om privatisering, og trolig viser til noen mer generelle langtidseffekter av skillet mellom infrastruktur og drift slik dette er blitt applisert siden EU-direktivet fra 1991. Men for eksempel i Nederland, der det i liten grad er etablert konkurranse utenom de regionale strekningene, er koordineringsproblemene færre, i og med at en her kan etablere kontrakter og samarbeid mellom tre parter; NS – det nasjonale jernbanselskapet, det statlig eide ProRail, som har ansvaret for infrastruktur, (begge med konsesjoner for 20 år) og departementet.

Sammenstillen utviklingen innen to så vidt ulike regimer som det britiske og det nederlandske, er to allmenne, overgripende og relaterte problemstillinger tydelige; (i) spørsmålet om hvordan sikre koordinering mellom utbygging og vedlikehold av infrastruktur og drift og unngå spillsituasjoner når det organisatoriske skillet på dette området lett fører til at de nyetablerte organene forfølger ulike, og av og til konkurrerende målsetninger, og (ii) spørsmålet om hvordan etablere avtaler mellom slike organisasjoner, en utvikling som er parallell til den vi ser når det gjelder behovet for avtaler mellom ulike aktører på myndighets- og operatørsiden innen lokal busstransport, altså såkalte partnerskapsmodeller.

5 Norske og internasjonale erfaringer med anbud på regionale flyruter

5.1 Innledning

Det norske forvaltningsregimet for kjøp av regionale lufttransporttjenester er, som beskrevet i kapittel 2, et regime utformet innen EU-direktivets forordning om 3-årskontrakter – og med et nettoanbud med høy grad av spesifisering av tilbudet. Det er også et område der det har vært erfaringer med anbud i mange år. På denne bakgrunnen retter vi i dette prosjektet oppmerksomheten mot de erfaringer som er gjort i Norge med dette regimet.

Vi skal derfor, i dette kapitlet, rette oppmerksomheten mot disse erfaringene – og oppsummere bedriftsøkonomiske og samfunnsøkonomiske effekter av ulike krav til tilbudet. Innledningsvis vil vi imidlertid først nærmere beskrive det norske regimet og de problemstillinger en der er opptatt av – og sette det inn i en internasjonal kontekst for klarere å få frem særdragene:

Etter 1994 kan altså det norske konkurranseregimet innen luftfart grovt deles i to deler: Det generelle er et innenriksmarked med frikonkurranse fra 1994, og et reguleringsregime for offentlig kjøp av bedriftsøkonomisk ulønnsomme ruter regulert av EU-reguleringer om Public Service Obligation eller Forpliktelse for offentlig tjenesteyting (FOT) som det benevnes i Norge. Regelverket er generelt sett fleksibelt mht hva som kan lyses ut på anbud og hvordan dette skal gjøres, med ett unntak: Anbud på rutenett og enkeltruter kan lyses ut for en periode på inntil tre år. Staten ved Samferdselsdepartementet har ansvar for kjøp av luftfartstjenester. De regionale interessene ivaretas av fylkesvise høringsprosesser før anbudene lyses ut. Fylkene har ikke hatt noe finansielt medansvar.

Det er Stortinget som vedtar hvilke flyplasser som skal ha regional rutedrift. De regionale flyplassene ble i stor grad etablert på 70-tallet. Lufthavnstrukturen er siden ikke endret til tross for at vegbygging har redusert reisetiden med bil i mange områder, og selv om dette har vært et tilbakevendende politisk tema. Hvilke steder som skal ha forbindelse hvor, styres politisk av Samferdselsdepartementet med innspill fra fylkene. Takstene er fastsatt historisk med prisøkning tilsvarende den alminnelige prisøkningen.

Samferdselsdepartementet benytter altså anbud om nettokontrakter med høy grad av detaljeringsnivå (krav) i anbudet. Anbudskonkurransene som har blitt lyst ut har så langt kun hatt pris som utvelgelseskriterium. Det stilles krav til at selskapene oppfyller alle kriterier for å delta i konkurransen og at tilbudet oppfyller alle krav som stilles i FOT. Anbudsutlysningene er altså preget av at staten tar en rekke beslutninger på taktisk nivå. De typiske utlysningene har høy grad av spesifisering når det gjelder antall flygninger, kapasitet, rutetider og type luftfartøy og

takster (maksimaltakster og sosiale rabatter (barn +honnør). Når det gjelder *type luftfartøy*, stilles det enten krav til 30 seter og trykkabin, eller mindre fly (men minimum 15 seter) og da heller ikke trykkabin. Dette er et svært sentral kriterium. Dersom det stilles krav om 30 seter og trykkabin og det samtidig er begrensninger på rullebanelengden (800-1000 m), vil Widerøe AS ha et konkurransefortrinn. Det er det eneste norske selskapet med en slik flytype, mens det eksisterer flere europeiske. Som beskrevet i kapittel 2, er dette konkurransefortrinn resultat av en ønsket politikk i den forstand at sentrale politiske myndigheter bevisst søkte å styrke Widerøes posisjon mot kommende konkurranse. På den andre siden representerer det forholdet at markedet er preget av en tidligere monopolist med fortrinn i flypark og kompetanse en utfordring i forhold til utforming og effekter av anbud.

1.2 Sentrale problemstillinger for myndighetene

Utgangspunktet for å kjøpe regionale flyrutetjenester er altså en allmenn politisk enighet om å forsyne alle deler av landet med et passende flyrutetilbud. Et annet gitt utgangspunkt er EU-regelverket som bestemmer at kjøpet skal skje ved tre-årige anbud.

Med dette utgangspunktet står to hovedspørsmål sentralt:

1. Hvilken kvalitet skal tilbudet ha?
2. Hvordan kan det oppnås konkurranse om anbudene?

Tilbudskvalitet

Dette spørsmålet rommer mange aspekter. For det første hvilken transportstandard i form av frekvens, billettpris og materiell skal det legges opp til. Man har søkt å løse dette ved å utforme tilbudet med utgangspunkt i det tilbudet som har eksistert historisk og så foreta gradvise endringer. Lokale myndigheter er brukt som høringsinstans mht hvilke behov som bør dekkes.

For det andre omhandler det spørsmålet om geografisk dekning. Hvor langt skal passasjerene måtte reise før de kommer til en flyplass med rutetilbud? Det er i dag samsvar mellom hvilke flyplasser som man ønsker å kjøpe rutetjenester på og hvilke flyplasser som Avinor blir pålagt av Stortinget å drive.

For det tredje berøres grenseflaten mellom offentlig kjøp og det kommersielle markedet. Hvor dårlig/svekket skal det kommersielle tilbudet bli, og hvor sterkt lokalpolitisk press og tilskudd skal til før sentrale politiske myndigheter skal gå inn for å kjøpe rutetjenester?

Denne skjæringsflaten er avhengig av konkurransesituasjonen i det kommersielle markedet. Dersom det er tilnærmet monopol, vil monopolisten uten risiko trekke seg ut av mindre, marginale ruter for så å spekulere i at staten må gå inn med kjøp som fører til at staten støtter et tilbud som monopolisten kanskje likevel ville drive (dvs. tom trussel om rutenedleggelse). Her vil staten sitte med langt mindre informasjon om ruteøkonomi enn selskapene og dermed være avhengig av den informasjon de får tilgang til. Dersom det er hard konkurranse i det kommersielle markedet, er faren for dette mindre, spesielt hvis det eksisterer mindre aktører med en flåte av mindre fly egnet for trafikksvake ruter.

Generelt kan man si at for alle disse tilbudsaspektene, vil det oppstå et lokalt press mot (for) høy kvalitet så lenge regionene selv ikke er økonomisk ansvarlig for kjøpet.

Hvordan oppnå konkurranse?

Widerøe har historisk hatt hånd om kortbanerutene. Utfordringen med overgang til anbud er å utforme disse på en slik måte at mindre nykommere har en mulighet til å komme inn på markedet og dermed utgjør en reell konkurrent for Widerøe.

Her er flere spørsmål relevante. For det første, hvor stort skal et ruteområde være? Jo mindre område, jo lettere er det for små operatører å komme inn. Dessuten, dersom det er hensiktsmessig med mange små ruteområder, aktualiseres spørsmålet om regionale myndigheter (fylket) like godt kunne stå for anbudsutlysningen.

For det andre, hvilke krav skal stilles til flystørrelse og flytype? Dersom det stilles krav til minst 30 seter og trykkabin, vil mange selskaper med mindre materiell utelukkes. På den annen side er dette også et kvalitetsspørsmål.

Det tredje er spørsmålet om infrastrukturen, spesielt rullebanelengden. Kombinasjonen av kravet om trykkabin og minst 30 seter og kort rullebane medfører at Widerøe har et konkurransefortrinn. En rullebaneforlengelse til 1200 meter eller mer vil kunne gjøre flere flytyper aktuelle og dermed bidra til økt konkurranse. Rullebaneforlengelse er dyrt og må dermed sees i sammenheng med helheten i flyplasstrukturen.

5.2 Det norske regimet i en internasjonal kontekst – og relevante utenlandske erfaringer

Som nevnt er det et fellestrekk for de europeiske land at de er underlagt samme EU-regulering på feltet. I Island, Sverige, Norge, Irland, Portugal er det nasjonale myndigheter som håndterer PSO, mens i Frankrike, Tyskland, Italia og Spania er det regionale myndigheter som har ansvaret. I Skottland er det en kombinasjon av nasjonalt og regionalt ansvar.

Norge har flest PSO-ruter i Europa med 61 ruter. Deretter kommer Frankrike med 46 ruter. På delt tredjeplass kommer Spania, Portugal og Skottland med 10-12 ruter hver. PSO-andelen av antall seter tilbudt i innenlands flytrafikk, er høyest i Portugal (40 prosent) og Irland (23 prosent). Flere andre land ligger rundt 10 prosent, bl.a. Norge og Frankrike.

Gjennomsnittlig hopplengde på PSO-rutene varierer. Mens den i Frankrike er nær 600 km, er den i Norge litt under 200 km. Gjennomsnittlig flystørrelse varierer også. Portugal og Frankrike har store fly (hhv. 110 og 70 seter), mens Spania, Sverige og Tyskland har mindre fly (50-35 seter). Skottland er nede på 10-15 seter. Minste tillatte flystørrelse på norske FOT-ruter er 15 seter.

5.2.1 Krav til servicenivå

Alle land stiller krav til minimum frekvens og setekapasitet. Alle bortsett fra Sverige og Spania stiller krav til minimum flystørrelse. Trykkabin kreves kun i

Norge, men for større fly (mer enn 50 seter) er dette normal standard. I tillegg stiller mange krav om når flyene skal gå (rutetabell). Krav til rutetabell stilles for at reisende skal nå videre forbindelser eller skal kunne gjennomføre en dagstur. Nivået på kravene kan imidlertid stilles på ulike måter og det kan være sesongvariasjoner. Frankrike og Norge er av Williams og Pagliari (2004) framhevet som land som stiller svært omfattende krav.

Takster og kompensasjonsnivå

Takster og kompensasjonsnivå henger naturlig nok sammen. De fleste land stiller krav til maksimaltakst. Kravet er ofte knyttet til en fullt fleksibel billett på økonomiklasse (hvis det er klassesdeling). Kravene er gjerne stilt i forhold til kostnads- og inntektsnivå i det enkelte land. Norge hadde i 2000 det desidert høyeste samlede subsidiebeløp (46 million €) fordi vi også hadde det mest omfattende nettet. Portugal bruker 28 mill € og Frankrike 18 mill €. Støtten per passasjer lå imidlertid i Norge på linje med Sverige og UK (60 €pax), mens Tyskland lå på det dobbelte og Frankrike og Portugal lå i overkant av 20 €pax.

Det er imidlertid store rutevise variasjoner i støttebeløpet per passasjer. Dette varierer med hoppplengde og trafikkgrunnlaget. Når det gjelder internasjonal konkurranse på dette markedet, så er det svært sjelden at et selskap fra et annet land vinner anbudene. Det skotske Loganair har en rute i Irland og Danish Air Transport har rutene Florø-Oslo og Florø-Bergen i Norge.

5.2.2 Noen konklusjoner fra oppsummeringer av internasjonale erfaringer når det gjelder barrierer mot konkurranse

Allment finnes det "sunk costs" som f.eks. etableringskostnader, som favoriserer den aktør som allerede er inne i markedet (se f.eks. Widerøes dominerende stilling i Norge og Loganair i Skottland). En annen barriere er den korte tiden som ofte settes mellom kontraktstildeling (tildeling av enerett) og oppstart av FOT-rutene (såkalt cut-off-date). EU-kommisjonen har gitt uttrykk for at akseptabel praksis er en måneds cut-off date. På denne tiden skal selskapene som vinner anbudet etablere nødvendig infrastruktur, skaffe tilveie materiell og personell, skaffe nødvendige operative tillatelser og fullført opplæring. Dette har i praksis vist seg å være en barriere for nye selskaper på anbudsrutene i Norge (Sletten 2001). Det gjenstår derfor som en utfordring å lyse ut anbudene på en slik måte at man sikrer seg reell konkurranse (Williams og Pagliari 2004).

En annen sentral problemstilling, gjelder beskyttelsen som ligger i selve anbudet. Reynolds-Feighan (1995) har kritisert EUs PSO-system for at det har barrierer mot å komme inn i markedet. Den som vinner anbudet, får beskyttelse for hele anbudsperioden, som riktignok bare er tre år før en ny konkurranse finner sted. Spesielt i økonomiske oppgangstider og perioder med økt konkurranse kan dette være uheldig. Han viser til at mange små britiske flyplasser opplevde rask vekst etter dereguleringen og det var nettopp den frie etableringsretten som bidro til dette. I hvor stor grad dette er et problem avhenger av hvordan PSO-praksisen er i det enkelte land. Dersom relativt store ruter (som f.eks. i Frankrike) oppnår beskyttelse er dette riktig, men dersom PSO kun innføres på virkelig geografisk

perifere og markedsmessig marginale ruter, er faren for å støte bort en ny potensiell konkurrent langt mindre.

På dette området skiller det europeiske reguleringsregimet seg fra det i USA. I USA kan en operatør komme inn på ruten dersom han vil fly uten beskyttelse, mens det opprinnelige selskapet da kan velge om det vil fortsette å fly uten subsidier eller trekke seg helt ut. Forhold som usikkerhet, strategisk budgivning og en viss fare for tilnærmet monopol er argumenter som tilsier at andre flyselskap enn den som vinner anbudet, bør kunne få mulighet til å komme inn i løpet av anbudsperioden. Dette innebærer en endring av dagens EU-regler.

Også på et annet område har en i USA gjort erfaringer som er av interesse når det gjelder å utvikle praksisen med utlysning av anbud for regional luftfart. I USA har en etablert en ordning med at ekstra kvalitetskrav medfinansieres lokalt/regional. Dette innebærer å stille enkle basis kvalitetskrav, mens krav ut over dette bør dekkes ved regional tilleggsfinansiering.

Oppsummering

Det norske regimet er kjennetegnet av mange PSO-ruter (noe som selvsagt har sammenheng med geografiske forhold), relativt omfattende og detaljerte krav til tilbudet, høyest subsidiebeløp samlet, men subsidier per passasjer på linje med andre land. Blant internasjonale erfaringer av relevans for det norske reguleringsregimet er statlige basis kvalitetskrav kombinert med regional tilleggsfinansiering, og vurdering av reduksjon av de barrierer mot konkurranse som ligger i kort tid mellom kontraktstildeling og oppstart av FOT-rutene, samt beskyttelsen som ligger i anbudene.

5.3 Erfaringer med tre utlysingsrunder i Norge

5.3.1 Innledende beskrivelse

I dag er det ca 1 millioner passasjerer på kortbanerutene. Dette utgjør 10 prosent av innenlandsmarkedet. Samlet omsetning i kortbanemarkedet utgjør 1 milliard kr. For perioden 2003 til 2006 var 370 mill. kroner av dette er statstilskudd. I statsbudsjettet for 2005, utgjør statstilskuddet 444 mill. kroner

Når det gjelder norske erfaringer med anbud, ble *første anbud* lyst ut for perioden 1.4 1997- 1.4 2000. Anbudet besto av 4 hovedområder, med i alt 10 ruteområder. Det var lagt inn krav om fly på 30 seter og trykkabin på alle ruter med unntak av tre. Det var også anledning til å by på alle ruter under ett.

I alt syv selskaper la inn bud. Widerøe hadde lavest krav til kompensasjon på alle ruter og vant dermed samtlige ruter. Widerøe hadde også lagt inn et samlet bud som totalt krevde 30 prosent lavere tilskudd enn det de hadde fått i tilskudd året før. Rutetilbudet og transportstandarden ble opprettholdt samtidig som statstilskuddet ble redusert med 30 prosent. Besparelsen må imidlertid sees i sammenheng med et uvanlig høyt støttebeløp i årene før, på grunn av innfasing av nye fly.

I *andre anbud* for perioden 1.4 2000 – 1.4 2003 ble rutene ytterligere delt opp, samtidig som noen nye ruter ble underlagt FOT. Dette gav 12 ruteområder, der det

var mulig å legge inn bud på 20 ulike ruter. Til forskjell fra første utlysning, var det ikke anledning til å legge inn bud på alle ruteområdene under ett.

Åtte selskaper la inn bud. Fem fikk tildelt ruteområder. *Bare der det ikke var krav om fly med minst 30 seter og trykkabin, eller der rullebanelengden var over 1200 meter var det mer enn ett selskap som la inn bud.* Anbudet i 2000 representerte en 15 prosents større produksjon av flyruter enn i 1997, men var 30 prosent dyrere.

Mye tyder på at Widerøe i denne andre store anbudsrunder var klar over hvilke ruteområder som var konkurranseutsatt, og hvilke de kunne regne med at de ville være enerådende på, og at de la inn bud i henhold til dette.

I *tredje anbud* ble ytterligere flere ruter skilt ut slik at det totalt ble 15 ruteområder. Det ble også i enda større grad lagt vekt på å tilrettelegge for konkurranse i anbudet, bl.a. ved å tillate bruk av mindre fly på flere ruteområder.

I alt 7 selskap la inn anbud, og 5 selskap ble tildelt ruter. Prisen på anbudet for perioden 2003 – 2006 gikk litt ned i forhold til den foregående perioden.

Nye aktører kom inn på noen anbudsrunder. Widerøe fremdeles klart størst på anbudsrutene. Ut over Widerøe, var det ingen av de flyselskapene som kom inn på anbudsrutene i andre anbudsrunder, konkurransedyktige i tredje runde.

Ved tredje utlysning var det også mye som tydet på at Widerøe gikk ut med strategisk prising i forhold til hva selskapet oppfattet som konkurransesituasjonen på den enkelte rute. Spesielt tydelig var dette på Finnmark- Nord-Troms hvor tilskuddet gikk ned fra 121 mill kr til 68 mill kr pr år som et tilsvar på redusert krav til flystørrelse i dette området. Etter at hovedkonkurrenten måtte legge ned, sa Widerøe fra seg kontrakten etter kort tids drift og vant nytt anbud på 90 mill kr per år for perioden 1.7.2004 til 31.3.2007.

Tilskudd per passasjer

Et mål for hvor vellykket praksisen med anbud har vært, er tilskuddet per passasjer. Dette fanger opp om det har foregått en effektivisering (kostnadene i telleren) og om tilbudet er utformet slik at det blir attraktivt i markedet (nevneren). Takstene er gjennomgående satt slik at de følger prisutviklingen i samfunnet.

Etter 1995 har det vært kun vært en svak økning i passasjergrunnlaget. Antall passasjerer hadde en topp ved åpningen av hovedflyplass på Gardermoen og stagnerte noe rundt tusenårsskiftet. Som tabell 5.1. viser har tilbudet utviklet seg mer sprangvis. I 1992 og 1993 lå det rundt 210-215 mill kr. I årene 1994-96 lå det i underkant av 290 mill kr i forbindelse med innføring av nye fly hos Widerøe. Etter innføring av anbud i 1997 lå tilskuddet rundt 250 mill kr i to år før det steg til 400 mill kr som har vært tilskuddsnivået siden 2001. Saldert budsjett for 2004 viser 420,5 mill kr.

Tabell 5.1: Tilskudd til regionale flyruter 1992-2003. Mill. kroner

År	Løpende kr	1998-kr
1992	215	243
1993	213	235
1994	289	314
1995	290	307
1996	279	292
1997	253	259
1998	249	249
1999	274	268
2000	350	332
2001	401	368
2002	397	361
2003	401	356

TØI-rapport 787/2005

Samlet betyr dette at tilskuddet per passasjer har økt med 35 prosent nominelt og med 12 prosent i reelle priser i perioden 1995-2003. Det er ingen grunn til å tro at gjennomsnittlig reiselengde i FOT-nettet er endret i perioden. Også tilskudd per passasjerkm har dermed økt etter innføringen av anbud. Det er grunn til å anta at systemet med fylkesvis høring og et sterk lokalpolitisk press mot høy tilbuds-kvalitet uten at ønskene er koblet mot et ansvar for finansieringen, bidrar til økningen i tilskuddet per passasjer.

Fra Samferdselsdepartementet sin side har en hatt den oppfatning at produksjonen er økt og at tilskuddet i forhold til dette er på samme nivå som før innføringen av anbud. Vi har ikke tall for tilbudte setekm og kan derfor ikke verifisere dette. En forsiktig konklusjon blir dermed at tilskudd per produsert enhet har vært stabilt eller økt etter innføring av anbud.

Tabell 5.2: Tilskudd og passasjerer i regionale anbudsruiter

	1995	2003
Tilskudd (mill kr)	290	401
Passasjerer (1000)	986	1020
Tilskudd/passasjer, løpende kr	294	393
Tilskudd/passasjer, 1998-kr	312	349

TØI-rapport 787/2005

Med andre ord: Overgang til anbudsutlysning gav gevinst i første runde, men har senere ført til kostnadsøkning. Det er fortsatt begrenset konkurranse om anbudene og et klart innslag av strategisk budgivning. Tilskuddet per passasjer har økt etter innføring av anbud. Det er ikke over tid bygd opp et konkurrerende selskap til Widerøe. Dette har sammenheng med at sterke krav til flytype (trykkabin og mer enn 30 seter) kombinert med kort rullebane, begrenser aktuelle flytyper og dermed aktuelle tilbydere.

Spørsmålet om hvilket organ som skal ha ansvar for kjøp

I forbindelse med diskusjonen om hvor en bør legge ansvaret for kjøp av regionale luftfartstjenester, staten eller fylket, har bla Møreforskning (Hervik mfl.

1999) utredet dette spørsmålet for Samferdselsdepartementet og Kommunaldepartementet. Møreforskningens konklusjon helte i retning av at kjøpet med fordel kunne ligge på regionalt nivå. En viktig grunn var en bedre avveining mot annen offentlig ressursbruk (fylket må selv veie behovet for flytjenester opp mot helse og utdanning). Dagens ordning gir et lokalpolitisk press for høy kvalitet. Videre ble det hevdet at stordriftsfordelene var uttømt ved 4-5 fly som var det antallet som ville være aktuelt innen for de ulike fylkesvise ruteområder (Vestlandet, Nordland og Finmark). Dessuten kan koordineringen bli bedre da fylket også kjøper andre transporttjenester (busser og hurtigbåt).

ECON (2000) har på vegne av Widerøe laget en motmelding som konkluderte med det motsatte. En slik omlegging vil i følge ECON neppe føre til økt konkurranse, vil redusere mulighetene for å utnytte stordriftsfordeler og vil øke faren for at rutenettet blir organisert på en ineffektiv måte. Stordriftsfordeler er størst mht innkjøp, teknisk vedlikehold og besparelse på reservefly. Det er imidlertid også mulig å kjøpe tyngre vedlikehold og sikre seg ved beredskapsavtaler med andre. Videre hevder ECON at det er tvilsomt at avveiningen mot av annen bruk av offentlige midler blir mer effektiv i regional regi enn i statlig regi. Dessuten vil de administrative kostnadene øke ved en regional ordning.

I dokumentasjonsrapporten gies det argumenter for at regionalisering av ansvaret likevel ikke vil kunne løse problemet med for liten konkurranse om anbudene. Dette har med rullebanelengde og krav til flystørrelse å gjøre. Dessuten har den statlige politikken gått i retning av stadig oppsplitting i flere ruteområder som i seg selv synes å gi økt konkurranse. Det stilles også spørsmål om kravet til høy standard på flymateriellet ville vært annerledes om fylket hadde ansvaret. Lokalpolitiske ønsker ligger mange steder bak dagens krav. Samferdselsdepartementet foretar fylkesvise høringer i forkant av anbudsutlysningene. Videre, dersom rullebanene skal forlenges eller flyplasstrukturen endres, er staten den rette aktør for dette. Dessuten er kjøpet relativt oversiktlig, de omfatter et fåtall av ”holderplasser” og få operative enheter (15-17 fly). Slike argumenter tilsier fortsatt statlig ansvar for anbudene for regionale flyruter.

5.4 Beregninger av effekter av ulike utforminger av tilbudet

Som vi har sett ovenfor, er noen av de mest sentrale problemstillingene når det gjelder utformingen av anbudene, hvilken vekt en skal legge på flystørrelse og frekvens og hvilke effekter slike krav har når det gjelder konkurranse og de samfunnsøkonomiske effektene. Når det gjelder beregninger av ulike utforminger av rutetilbudet, har Eriksen og Minken (2004) sett på hvordan ulike krav til tilbudet av lufttransporttjenester lar seg kombinere, og hvordan de kravene vi stiller påvirker de bedriftsøkonomiske kostnader og overskudd og den samfunnsøkonomiske effektiviteten. Dette er belyst ved hjelp av en modell for samfunnsøkonomiske konsekvenser av rutestruktur på lufttransportmarkedet. Beregningene sammenstiller ulike kombinasjoner av flystørrelse, frekvens og kapasitet (se dokumentasjonsrapport 787a/2005).

Eriksen og Minken har utført og tolket eksempelberegninger for tre mer eller mindre typiske ruteområder, som her er gitt benevnelsen ruteområdene K, L og M. Ruteområde K har et nettverk bestående av kun to flyplasser og forholdsvis

liten trafikk og opereres av 19 seters fly. Ruteområde L har mange flyplasser i nettverket og stor trafikk og opereres av 38 seters fly. Ruteområde M har også stor trafikk, men har bare to lufthavner i nettverket og opereres av 38 seters maskiner. Ruteområdene er virkelige, modellen er stilisert og gir kun uttrykk for tendenser. I beregningene har de lagt til grunn at billettprisene holdes uendret. Tallgrunnlaget for eksemplene er oppdatert til 2003. Resultatene, driftskostnader og samfunnsøkonomisk overskudd, blir påvirket av at kapasiteten i utgangspunktet er ulikt utnyttet i de tre ruteområdene.

Beregningene viser at når flystørrelsen endres og frekvensen holdes fast, er den relative endringen i driftskostnader om lag den samme for alle ruteområder. En doubling av kapasiteten ved å doble flystørrelsen fører til rundt 80 prosent økning i driftskostnadene. Det er altså kostbart å holde høy kapasitet (og høy komfort) ved å benytte 38 seters fly framfor 19 seters fly, ved gitt frekvens.

Dersom kapasiteten holdes konstant, er det fortsatt sterkt ulønnsomt å bytte økt flystørrelse mot færre avganger for område K med tynn trafikk der det i dag brukes mindre fly, mens effektene er mindre for de øvrige områder.

Beregninger av driftskostnader og samfunnsøkonomisk overskudd, viser at med flystørrelse vil en økning i frekvensene ikke koste mye for ruteområder som opereres av 19-setere. For områder som betjenes av 38 seters maskiner er kostnadsøkningen avhengig av ruteområdets egenart og kapasitetsutnyttelsen på forhånd. Dersom det ikke er mulig å betjene området med samme antall fly som tidligere, kan kostnadsøkningen ved en frekvensøkning bli betydelig, siden vi i modellen opererer med et helt antall fly for hvert ruteområde¹³. Dersom kapasitetsutnyttelsen av flyene er svak, vil frekvensøkning kun medføre moderat økning i kostnadene.

Kostnadene for tilbudt kapasitet følger en trappefunksjon avhengig av hvor mange fly som benyttes. Ett 19 seters fly, er billigere enn et større 38 seters fly, som igjen er billigere enn to 19-setere osv. For hvert ruteområde vil derfor spørsmålet om hvilken flystørrelse som det er mest økonomisk å benytte, avhenge av hvor stor kapasitet som trengs i ruteområdet (gitt at flyene skal disponeres i sin helhet innenfor dette ruteområdet).

På bakgrunn av dette konkluderes det med at i de tilfeller det er vanskelig å dele på flyene mellom ruteområder, vil det ofte være slik at 19-seters fly er billigere å drive enn 38 seters fly – unntatt i de tilfeller der kapasiteten på grunn av etterspørselen bør være stor.

I tilfeller der flyene hele tiden regnes å være fullt utnyttet, blir bildet et helt annet. Beregninger for et ruteområde N, med enkel struktur, relativt korte avstander og relativt stor trafikk, 912 passasjerer om dagen (eller 270 000 i året), viser følgende. Ved at et fly kan utnyttes fullt ut ved at det deles på flere ruteområder,, må vi ned i svært liten kapasitet (91 passasjerer) for at 19-seteren skal bli billigere enn 38-seteren. Jo større kapasiteten blir ut over dette, jo mer lønnsom blir 38-seterne relativt sett. Dersom resten av flyparkens kapasitet fullt ut kan utnyttes i et

¹³ I virkeligheten kan dette i noen grad tilpasses ved at samme operatør ser flere ruteområder under ett.

annet ruteområde, vil det for kapasitet på mer enn snaut 100 passasjer om dagen være billigst med 38 seters fly.

Med unntak av denne situasjonen, er det altså et relativt entydig funn at de sterke kravene til flystørrelse fører til merkostnader som i mange tilfeller kunne vært benyttet til et bedret tilbud i form av høyere frekvenser (men med mindre fly). Tilsvarende ville en revurdering av flyplasstrukturen kunne bidra til redusert kostnader og økt konkurranse. Sterke lokale ønsker om høy tilbudskvalitet uten tilhørende lokal/regional finansiering for inndekking av ønskene har bidratt til et høyt tilskudd per passasjer og har gjort det vanskelig å redusere tilbudskvaliteten eller å endre flyplasstrukturen.

5.4.1 Oppsummering

Det norske forvaltningsregimet skiller seg ut i en europeisk sammenheng som nettoanbud med høyt detaljeringsnivå. Når det gjelder effekten av flere runder med anbudskonkurranse, så førte disse til en gevinst i form av reduserte kostnader i første runde, men etter den tid har det vært en kostnadsøkning. I sum har det altså ikke vært reduksjon i tilskuddene og ingen vesentlig passasjervekst. Det er fortsatt begrenset konkurranse om anbudene og et klart innslag av strategisk budgivning, noe som blant annet må knyttes til at krav til flytype (trykkabin og mer enn 30 seter) kombinert med kort rullebane, begrenser aktuelle flytyper og dermed aktuelle tilbydere.

En revurdering av flyplasstrukturen kan bidra til reduserte kostnader og økt konkurranse. Analyser indikerer også at reduserte krav til flystørrelse både vil gi bedrifts- og samfunnsøkonomisk gevinst, og endringer i kvalitetskrav kunne for eksempel konverteres til bedret tilbud i form av frekvens eller reduserte kostnader. Dette kan sees som argumenter for både endringer i kvalitetskravene i anbudene og en dreining i retning av tilbudskonkurranse. I tillegg til spørsmålet om kontraktsform og rutestørrelse berører både kvalitetskrav og flyplasstruktur spørsmålet om hvilket myndighetsorgan/-nivå som skal ha ansvar for kjøp av regionale flyruter: I dag er det relevante alternativet fylkeskommunene, men setter spørsmålet inn i en regionaliseringsdiskusjon, trekker flere argumenter logisk i retning av å legge ansvaret på et nytt regionnivå, samordningsmuligheter med andre transportmidler, fleksibilitet i kvalitetskrav versus kostnader, insentiver i retning av samordning/-reduksjon av flyplasser i det regionale nettet. Annerledes formulert: logisk representerer forslaget om overføring av ansvaret til regionene et svar på det forhold at sterke lokale ønsker om høy tilbudskvalitet uten tilhørende lokalt/regionalt finansiering for inndekking av ønskene, gjør det vanskelig å redusere tilbudskvaliteten eller å endre flyplasstrukturen. Mot dette er et empirisk argument, at realpolitiske erfaringer gir liten støtte for at det regionale politisk styrte nivå har stort potensial for sanering av virksomheter (og dermed arbeidsplasser) på tross av at dette kan gi samordnings- og kostnadsgevinster. Bakgrunnen er at slike folkevalgte regioner ofte er preget av en maktbalanse mellom ulike deler av regionen som gjør slike endringer vanskelige. Eller for å parafrasere statsviteren Rokkan: Økonomiske kostnader betyr noe, men politiske kostnader er avgjørende.

6 Konklusjon og oppsummerende drøfting

Den overordnede problemstillingen i dette prosjektet kan formuleres som to spørsmål: For det første: Hva er effekten av og erfaringene med ulike former for konkurranseutsetting? For det andre: Hva er relevansen av disse erfaringene for organiseringen av kjøp av persontjenester i Norge?

Første spørsmål besvares i kapitlets første del: I pkt. 6.2. oppsummerer relevante erfaringer fra gjennomgangen av de ulike sektorstudiene, avsluttet med en gjennomgang av styrker og svakheter med ulike former for konkurranseutsetting.

Andre spørsmål besvares fra 6.2. som summerer særtrekk ved norske målsetting og organisering, før vi mer spesifikt diskuterer overførbarheten av erfaringene, mens 6.4 nærmere spesifiserer forholdet mellom målsetninger og konkurranseutsettingsform i norsk kontekst.

6.1 Eksemplenes makt – en konklusjon

Gjennomgangen viste at det er konkurranseutsetting snarere enn fri konkurranse som har preget reformene i europeisk persontransport de siste 10 årene. Unntaket i så måte er luftfart og lokal busstransport i Storbritannia utenom London. Utover dette har det vært forsøk med konkurranse på sporet i britisk og nederlandsk jernbanevirksomhet. I Nederland er imidlertid utviklingen reversert samtidig som frikonkurranse på linjenettet aldri har fått særlig stort omfang i Storbritannia. Det mest slående innen jernbanesektoren er således en reversering av de mest liberaliserende trendene fra 1990-tallet.

På mange måter kan vi si det samme om erfaringene med frikonkurranse i britisk bussektor. Kraftige forbedringer i produksjonseffektiviteten, reduserte tilskuddsnivåer og høyere produksjonsvolum som følge av økt bruk av mindre busser, sammenfalt med sviktende investeringsnivåer og gradvis fallende kvalitet på tjenestetilbudet. Det sistnevnte var ikke minst knyttet til lite koordinering og samordning av rute- og tjenestetilbudet mellom ulike operatører. På bakgrunn av dette og manglende passasjereffekter åpnet Storbritannia på slutten av 1990-tallet opp for kvalitetspartnerskapsavtaler og formelle kvalitetskontrakter mellom lokale myndigheter og operatører omkring samordning av tjenestetilbudet, infrastrukturtiltak og kvalitetsutvikling. Lokale myndigheter ble på den måten gitt muligheter til å reregulere visse sider av frikonkurransen.

Frikonkurranse er imidlertid fortsatt hovedregelen ved bussproduksjon i Storbritannia, og selv om det har vært visse effekter av kvalitetspartnerskapsavtalene på visse strekninger og delområder, er den generelle situasjonen at myndighetene ikke klarer å komme i inngrep med tilbudsutforming i frikonkurranseregimet. Deres muligheter til påvirkning begrenser seg til infrastrukturutbygging, de

indirekte effekter på tilbudet som følger av etterspørsel som følger av sosiale rabatter – og endelig anbud på strekninger som ikke er kommersielt bærekraftige. På dette siste området er tendensen nå at det ikke er realkonkurranse om anbudene i de ulike regionene. Mye tyder på at de britiske markedet for lokal persontransport er delt opp mellom et knippe store aktører som i liten grad entrer den annens område – særlig ikke når det gjelder anbudskonkurranse. Problemet med etablering av de mer formelle kvalitetskontraktene i denne sammenheng, er at de skal svært mye til for at myndighetene skal kunne påføre disse selskapene kontraktsfesting av forhold som de ikke ser seg tjent med.

Utover disse eksemplene viser landkapitlene at konkurranse først og fremst innføres i form av konkurranseutsetting innen både buss og jernbane. Likevel er det til dels store forskjeller i hvordan denne konkurranseutsettingen organiseres. Tabell 6.1 nedenfor gjengir hvilke former for anbudskonkurranse vi har funnet eksempler på i landene vi har gått igjennom i denne rapporten, det vil si ulike konkurranseformer hvor pris fremstår som avgjørende tildelingskriterium (se kapittel 1).

Tabell 6.1: Ulike former for anbudskonkurranse i bruk i europeisk persontransport

	Uten ekstra insentiv	Ekstra insentiv
Myndighetene får inntektene	<i>Bruttoanbud.</i> Buss i København i Danmark Buss i London Jernbane regionalt i Sverige	<i>Utvidet bruttoanbud</i> Buss i Halland i Sverige
Operatøren får inntektene	<i>Nettoanbud.</i> Buss i Helsingborg i Sverige Jernbane på ulønnsomme linjer inter-regionalt i Sverige Jernbane i Midt og Vest-Jylland i Danmark Regionale flyruter i Norge	<i>Utvidet nettoanbud</i> Buss i Telemark i Norge Jernbane i Storbritannia ¹⁴

TØI-rapport 787/2005

Terskelen for å bli kategorisert i de to utvidede anbudsformene er lavere innen jernbanesektoren enn i bussektoren. Det vil si at det skal kraftigere insentiver til i bussektoren for å bli kategorisert som utvidet brutto- eller nettoanbud enn for jernbanesektoren. Dette har vi først og fremst gjort fordi antallet frihetsgrader tilgjengelig – og det tilhørende behovet for ekstra insentiver – er lavere i jernbane- enn bussektoren. Dette gjelder særlig bruken av ekstra passasjerinsentiver hvor togoperatørene har langt færre muligheter til å drive reell markedsutvikling enn bussoperatørene hvor hele rutestrukturer kan endres. Både den fastlagt infrastrukturen, sikkerhetskravene, de høye materialkostnadene (etableringshindre) og ønske om sterkere politisk styring med jernbane enn buss bidrar til dette.

¹⁴ Plasseringen av Storbritannia som utvidet nettoanbud innen jernbane er basert på den kontraktsformen som er benyttet til konkurranseutsetting av "franchise-avtaler" de siste par årene (se beskrivelsene av Storbritannia i vedleggsrapport 787a/2005). Dette er på mange måter det nærmeste vi kommer anbudet som nylig er gjennomført på Gjøvikbanen i Norge. I Norge har man imidlertid valgt en mer lukket kontraktsform det første driftsåret, hvor insentivbruken og handlingsfriheten gradvis økes de senere årene.

Med dette i mente vil vi nedenfor gå gjennom hovederfaringene fra de ulike anbudsformene med eksempler både fra jernbane og bussektoren. Luftfartskapitlet omhandler på sin side i all hovedsak de norske erfaringene med nettoanbud med sterke restriksjoner på operatørene frihetsgrader, og vil derfor presenteres som eget underavsnitt under denne konkurranseformen.

6.1.1 Erfaringer med bruttoanbud

Bruttoanbud – anbuds konkurranse med forhåndsdefinert rutetilbud og bruk av bruttokontrakter – har blitt brukt i busstrafikken i London og København og på regional jernbane i Sverige. Selv om det etter hvert har blitt vanlig å supplere bruttokontraktene med enkle bonus- og malussystemer, er bruttoanbud fortsatt den vanligste formen for konkurranseutsetting innen europeisk busstransport.

Bruttoanbudene i London, København og de fleste regionale jernbanestrekningene i Sverige har medført økt produksjonseffektivitet på kort sikt, som igjen har redusert det generelle tilskuddsnivået i områdene. En gjennomgang av Wallis og Henscher (2005) viser at de gjennomsnittlige effektivitetsgevinstene ved konkurranseutsetting av lokal bussetransport ligger på 20-30 prosent på kort sikt. Som vi har sett i London og København har imidlertid prisene en tendens til å øke igjen ved senere runder, selv om de sjelden når samme nivå som tidligere. Denne prisøkningen kan ikke bare knyttes til underbud ved første runde, forverret produksjonseffektivitet og/eller endrede prisstrategier fra operatørselskapenes side, men må også sees i sammenheng med økte kvalitetsstandarder, økte lønnsnivåer, mindre fremkommelighet og andre strukturelle endringstrekk utenfor operatørselskapenes kontroll.

Vel så interessant som diskusjonene om de direkte konsekvensene av bruttoanbudene i de ulike områdene, er måten anbudsformen har blitt utviklet over tid. Både i London, København og i de fleste områder i Sverige ser vi i større eller mindre grad at bruttokontraktene blir supplert med økonomiske insentiver ut over inntektsfordelingen som følger av den opprinnelige bruttokontrakten. Disse insentivene kan omhandle både oppnåelse av kvalitets-, produksjons- eller passasjer-mål, er dimensjonert på ulike måter og i ulike størrelser, og blir etterfulgt av økt handlingsfrihet til operatør slik at de får muligheten til å nyttiggjøre seg av insentivutbetalingene. Dette finner sted både innen lokal kollektivtransport og jernbanedrift som tidligere er anbudsutsatt på bruttokontrakter, selv om insentivene som oftest utgjør relativt lave andeler av den totale kontraktssummen. I en av bruttoanbudenes hjembyer, København, har de imidlertid innledet forsøk med kontrakter hvor insentiver utgjør større deler av kontraktssummen, rundt 15 prosent, med økt handlingsfrihet til operatører i samsvar med dette.

6.1.2 Erfaringer med utvidet bruttoanbud

Utvidet bruttoanbud finner en av sine mest ekstreme former innen busstransporten i Hallands län i Sverige. Insentivene i Halland omhandler antall passasjerer (inntil 25 prosent av kontraktssummen). Denne vektleggingen av indirekte styring gjennom insentiver har blitt etterfulgt med økt handlingsfrihet på taktisk nivå til operatør.

Erfaringene fra Halland tyder imidlertid på at denne konkurranseformen er mer i tråd med siktemålene mot økte markedsandeler og markedseffektivitet enn forbedret produksjonseffektivitet og kostnadsbesparelser. Konkurranseutsettingen i Halland resulterte i så måte i noe dyrere kontrakter enn hva tilfellet var tidligere. De økte tilskuddsnivåene har imidlertid blitt mer enn oppveid av økte passasjerinntekter som følge av 10 prosents økning i passasjernivået på 3 år. Det er i så måte ikke tilskuddsreduksjonene som er slående med det utvidede bruttoanbudet i Halland, men utvidelsen av tilbudet og økningen i produksjonsvolumet. Økningen i passasjernivået har dessuten blitt oppnådd gjennom tett samarbeid mellom myndigheter og operatør, formalisert gjennom utdypende relasjonskontrakter.

Den direkte styringen av tilbudet som bruttoanbudet representerer har i så måte blitt erstattet med indirekte styring og kontroll ved hjelp av to virkemidler i Hallands tilfelle: 1) Utstrakt insentivbruk og ii) aktivt samarbeid og informasjonsflyt gjennom relasjonskontrakter, hvor partene har definert en rekke løpende arbeidsgrupper med gjensidig plikter og rettigheter til deltakelse. Operatørens økte inntektsrisiko i kontraktene medfører også at også operatørene er mer avhengig av og sårbar for hva myndighetene foretar seg av andre tiltak. Dette har igjen medført tettere samarbeid også på det uformelle planet omkring koordinering av nye felles tiltak for å oppnå målet om passasjerandeler.

6.1.3 Erfaringer med nettoanbud

Eksemplene vi har løftet fram for nettoanbudsformen finner vi i Helsingborg kommune i Sverige, på inter-regionale og ulønnsomme jernbanelinjer i Sverige, og jernbanelinjene i Midt- og Vest-Jylland i Danmark. Nettoanbud innebærer at myndighetene konkurranseutsetter en nettokontrakt med stor handlingsfrihet for operatør på taktisk nivå. Insentivene utover passasjerinntektene er imidlertid små eller ikke tilstedeværende.

Valget av nettoanbud i svensk og dansk jernbane skyldes hovedsakelig nettokontraktenes dominerende posisjon i sektoren forut for innføringen av konkurranseutsetting. I motsetning til hovedregelen for bussektoren i Norge har jernbanemyndighetene i Sverige og Danmark med det valgt konkurranseformer som er i samsvar med den kontrakts- og ansvarsdelingen som eksisterte mellom partene tidligere. Til tross for at få eller ingen effektevalueringer innen jernbane skiller mellom ulike former for konkurranseutsetting, fremkommer dog enkelte forskjeller fra landeksemplene: Nettoanbud har vært forbundet med flere konkurser i Sverige enn bruttoanbudene på de regionale jernbanelinjene. Dette skyldes at flere operatører har hatt problemer med å beregne riktig inntektsnivå i mangel på tilstrekkelig markedsinformasjon. Samtidig viser erfaringene fra Midt- og Vest-Jylland at nettoanbud er godt egnet til å øke produksjonsvolumet gjennom maksimal utnyttelse av eksisterende vognpark. Dette medfører imidlertid ikke at produksjonen nødvendigvis øker på tider hvor etterspørselen er som størst, da dette vil kreve investeringer i nye vognsett i tillegg (for eksempel i rushtiden). I Sverige har en opplevd store forbedringer i kostnadseffektiviteten ved bruken av

nettoanbud innen jernbane, de samme finner en på nevnte strekninger i Danmark.¹⁵

I den lokale kollektivtrafikken er bruken av nettoanbud mindre vanlig. I Sverige finnes dog et par unntak: Helsingborg og Sundsvall. Rapporten fokuserer på erfaringene fra Helsingborg, hvor nettoanbudsformen nylig har blitt forkastet til fordel for et utvidet bruttoanbud i kombinasjon med en unik partnerskapsavtale. Dette var hovedsakelig begrunnet i at nettoperioden verken medførte økt antall reisende eller mer fornøyde kunder. Reiter (2004) konkluderer imidlertid med at svakhetene ikke lå så mye i kontraktsformen som i måten konkurransen ble implementert og rollene fortolket på: Sveriges tradisjoner for bruk av bruttokontrakter med markedskompetanse hos regionsmyndighetene, medførte at Helsingborg endte opp med en operatør som verken hadde tradisjon eller kompetanse for å tenke markedsutvikling, samtidig som myndighetene ikke hadde et tilstrekkelig avklart forhold til sin rolle som avgjørende infrastrukturholder.¹⁶ Etter operatørens oppfatning oppveide dermed ikke passasjerinntektene alene den risikoen det var å utvikle og satse på nye rutestrukturer, ettersom sannsynligheten for passasjer-suksess i stor grad var avhengig av en myndighetsside de ikke hadde tillit til. Bruken av nettoanbud innebærer dessuten at myndighetene står uten økonomiske insentiver til å forbedre forutsetningene for en attraktiv kollektivtrafikk, i og med at operatøren henter all fortjeneste ved vellykkede infrastrukturelle investeringer gjennom passasjerinntektene. Helsingborg valgte derfor å erstatte nettoanbudet med et unikt trepartssamarbeid mellom kommune, trafikhuvudmann og operatør gjennom såkalte partnerskapsavtaler, som ble inngått i 2004. Dette er for øvrig i tråd med utviklingen mot kvalitetspartnerskap i Storbritannia og hva som nå prøves ut i København.

Nettoperioden i Helsingborg medførte imidlertid klare forbedringer i kostnads-effektiviteten. Erfaringene herfra, samt London og andre studier, viser at bruk av nettokontrakter er som mest effektive når de kombineres med områdevisе anbuds-utlysninger (Preston og Van Velde 2001, Jansson 2004). På den måten gis operatørene mulighetene til selv å hente ut nettverkseffekter av tilbudene, slik at risikoen for tap på noen strekninger kan oppveies med lavere risiko andre steder. Både innen jernbane og busstransport tyder også mye på at nettokontrakter gir bedre utnyttelse av eksisterende vognpark enn hva tilfellet er med rendyrkede bruttokontrakter. Nettokontraktene alene sikrer imidlertid ikke at den økte flatedekningen oppstår på tider og i områder hvor etterspørselen er som størst – da dette ofte vil måtte innebære investeringer i nytt vognmateriell. Bruken av nettokontrakter har også blitt brukt som forklaring på hvorfor norsk busstransport fremstår med høy flatedekning og lav frekvens sammenlignet med andre europeiske land (Maretope 2003).

Innenfor luftfart har en i Norge erfaringer med et forvaltningsregime som i en europeisk sammenheng skiller seg ut som nettoanbud med høyt detaljeringsnivå.

¹⁵ Etter vårt kjennskap har imidlertid ingen studier sammenlignet disse erfaringene med bruttoanbudene som benyttes på de regionale jernbanestrekningene i Sverige.

¹⁶ Dette er på mange måter motsatte utfordringer enn hva vi finner i norske fylker med tradisjon for fremforhandlede nettokontrakter.

Det er imidlertid et regime som har det til felles med øvrige EU/EØS-land at EU-direktivene krever 3-årig kontraktperiode. Når det gjelder effekten av flere runder med anbudskonkurranse, så førte disse til en gevinst i form av reduserte kostnader i første runde, men etter den tid har det vært en kostnadsøkning. I sum har det altså ikke vært reduksjon i tilskuddene og ingen vesentlig passasjervekst. Det er fortsatt begrenset konkurranse om anbudene, med de åpninger dette gir for strategisk budgivning, noe som blant annet må knyttes til at krav til flytype (trykkabin og mer enn 30 seter) kombinert med kort rullebane, begrenser aktuelle flytyper og dermed aktuelle tilbydere.

Analysen som er foretatt innen dette prosjektet gir relativt entydige funn om at de sterke kravene til flystørrelse i mange tilfeller fører til merkostnader som for eksempel kunne vært benyttet til et bedret tilbud i form av høyere frekvenser (men med mindre fly). Tilsvarende ville en revurdering av flyplasstrukturen kunne bidra til reduserte kostnader og økt konkurranse. Når analysene indikerer at reduserte krav til flystørrelse både vil gi bedrifts- og samfunnsøkonomisk gevinst, og endringer i kvalitetskrav kunne konverteres til bedret tilbud i form av frekvens eller reduserte kostnader, så kan dette sees som argumenter for både endringer i kvalitetskravene i anbudene og en dreining i retning av tilbudskonkurranse.

Disse sterke kravene om høy tilbudskvalitet i form av flystørrelse og opprettholdelse av flyplass- og rutestruktur, må sees i sammenheng med sterke lokale ønsker om høy tilbudskvalitet uten et tilhørende lokalt/regionalt finansielt grunnlag for inndekking av ønskene. Dette har medvirket til en diskusjon om hva som er det mest relevante nivået å legge ansvaret for kjøp av regionale luftfartstjenester – regionalt eller sentralt nivå.

6.1.4 Erfaringer med utvidet nettoanbud

Utvidet nettoanbud i bussbransjen har til nå kun blitt benyttet i ekstrem form i grenlandsområdet i Telemark i Norge. Innen jernbane har denne anbudsformen blitt benyttet både i Storbritannia og under konkurranseutsettingen av Gjøvikbanen. Som vi tidligere har nevnt innebærer de utvidede nettoanbudene innen jernbanen likevel betydelig færre friheter for operatørene enn hva tilfellet er med bussektoren.

De første effektene av det utvidede nettoanbudet i Telemark har vært interessante. Den vinnende operatøren vant kontrakten på bakgrunn av et helt nytt rutetilbud, med færre busslinjer, høyere frekvens og med lavere og mer ensartet takststruktur (se Norheim og Longva 2005). Samtidig innebar det vinnende tilbudet en markant økning på produksjonsvolumet med i underkant av 10 prosent flere produserte vognkilometer enn tidligere til samme pris. Dette viser hvordan økt designfrihet for operatør kan gi annerledes og innovative løsninger enn hva myndighetene tidligere har kommet fram til, i tråd med resultatene fra tilbudskonkurransen i Nederland. Gjennom insentivstyringen ble også økningen i produksjonsvolum særlig rettet inn mot områder og perioder hvor etterspørselen er som størst. Hvorvidt dette faktisk leder til passasjergevinster og/eller ytterligere markedsutvikling videre er det imidlertid for tidlig å si noe om.

Det finnes imidlertid også en del utfordringer knyttet til en slik konkurranseform. For det første er det en krevende konkurranseform hvor de eksisterende opera-

tørene har størst markedskunnskap og dermed konkurransefortrinn. Denne problemstillingen blir forsterket i de situasjoner – som i Telemark – hvor tidligere konsesjonsløyver har vært drevet på basis av nettokontrakter. Det innebærer at myndighetene ikke har den nødvendige markeds- og kostnadsinformasjonen å gi til potensielle tilbydere som kan gi nye aktører en realistisk mulighet til å beregne markedspotensialet i området. Dette kan i så fall trekke i retning av at slike konkurranseformer bør utnyttes der myndighetene sitter på tilstrekkelig markedsinformasjon å gi ut, enten opparbeidet gjennom tidligere versjoner av bruttoanbudet, gjennom drift ved egen regi eller gjennom andre kontraktsformuleringer som har sikret tilstrekkelig informasjonsflyt av markedskunnskap fra eksisterende operatør.

Det er også viktig å beregne riktige insentiver for hvert enkelt område, og ikke minst en god balanse mellom passasjeravhengige insentiver og takstnivå. For eksempel vil størrelsen på de passasjeravhengige insentivene avhenge av hvilket øvre takstnivå som myndighetene aksepterer, og det vil være lite heldig å gi operatørene full takstfrihet kombinert med passasjeravhengige insentiver.

6.1.5 Erfaringer med tilbudskonkurranse

I tillegg til de ulike anbudsformene gjengitt i tabellen ovenfor, har både buss-transporten og jernbanevirksomheten på regionalt nivå i Nederland tatt i bruk hva vi tidligere har benevnt som tilbudskonkurranse. Det vil si at kvaliteten på tilbudet er helt eller delvis avgjørende for valg av tilbyder, innenfor en gitt økonomisk ramme. Gjennom bruk av tilbudskonkurranse opprettholder operatørselskapene større frihet på taktisk nivå i tildelingsfasen enn hva tilfellet var med de ulike formene for anbuds konkurranse nevnt ovenfor.

Rapportens gjennomgang av tilbudskonkurransens effekter på lokal kollektivtransport i Nederland konkluderte med følgende tommelfingerregel: (i) Jo åpnere rutenett, desto større potensial for gevinst – men også større kostnader forbundet med både evalueringen av de ulike tilbudene og kontrollen i etterkant av kontraktsfordelingen. Og (ii), jo flere evalueringskriterier, desto bedre styring, kontroll og forutsigbarhet – men også mindre potensial for gevinst i ruteproduksjon og innovasjon i vogntyper. Det sistnevnte tilfellet, kombinert med fastlagt rutenett i tildelingsfasen, kommer gjennom sine store begrensninger på operatørens handlingsfrihet svært nær de mer tradisjonelle formene for bruttoanbud og ren konkurranse på pris. Dette fremstår således som kun en mer avansert måte å oppnå samme effekt som ved bruken av rendyrket bruttoanbud.

Selv om enkelte utforminger av tilbudskonkurransen på denne måten viste potensial for innovasjon og tilbudsutvikling når det skulle konkurreres om adgangen til markedet, ga ingen av eksemplene tilstrekkelig grunnlag for en dynamisk utvikling av tilbudet i driftsperioden etter tildelingen. Dette har igjen gitt seg utslag i manglende passasjervekst i forhold til forhåpningene. Innovasjon og tilbudsutvikling over tid kan altså ikke ivaretas av en tilbudskonkurranse alene uten at man samtidig ser nærmere på kontraktsinnholdet.

Uansett kan det se ut til at de nederlandske forsøkene er bedre egnet til å fremme innovasjon i ruter og vognmateriell, som i sin tur gir økt produksjonsvolum, enn de er egnet til å skape en reell vekst i antall passasjerer. Samtidig gir de neder-

landske erfaringene grunnlag for å hevde at konkurranseutsettingen bør omfatte en viss minstestandard av forhåndsdefinerte kriterier omkring tjenestetilbudet, for på den måten opprettholde sammenlignbarheten ved tilbudene. Alt for stor åpenhet krever stor ressurs for å sammenligne tilbudene, og gjør prosessen desto mer sårbar for juridiske konflikter i etterkant av tildelingen.

6.1.6 Konkurransereformer og effekter – hva kan vi si?

Gjennomgangen av de ulike formene for konkurranseutsetting kan oppsummeres i fem hovedkonklusjoner:

- For det første fremstår ingen konkurranseform som den andre overlegen i alle tilfeller – og i forhold til alle ønskede effekter. Dette har dels sammenheng med at det er ulike utfordringer knyttet til ulike konkurranseformer. Eksempel: Mens utfordringene ved rene bruttoanbud er knyttet til operatørinvolveringen, er utfordringene ved rene nettoanbud knyttet til det motsatte, nemlig myndighetsinvolveringen. Det har også sammenheng med at det er nasjonsspesifikke og sektorspesifikke forskjeller knyttet til overførbarheten av erfaringer. Dette problemet omhandler dels nasjonsspesifikk variasjon i de politiske, administrative og finansielle omgivelsene – noen av disse tar vi nærmere opp nedenfor. Men det omhandler også variasjon mellom sektorene. Et sentralt område her er variasjon i forholdet mellom infrastruktur og drift. Spesielt for jernbane fremstår dette som en sentral problemstilling: Det er et allment problem knyttet til oppsplitting mellom infrastruktur og drift i alle land som har vært behandlet her – med påfølgende forsøk på å håndtere dette gjennom ulike former for avtaler og partnerskap. Problemstillingen er allmenn i den forstand at den går igjen i alle land, men den synes mest framtrædende der en har gått lengst i oppsplitting og konkurranseutsetting, Storbritannia, - og det er grunn til å anta at koordineringsproblemene og dermed koordinerings- og administrasjonskostnader øker med økende fragmentering og spillsituasjoner mellom organisasjoner som følger bedriftsøkonomiske hensyn på områder med stort koordineringsbehov
- For det andre er det likevel grunnlag for å si at alle former for konkurranseutsetting har ført til økt bedriftsintern produksjonseffektivitet på kort sikt, men at det er store forskjeller i kostnadene og utfordringene knyttet til å gjennomføre konkurransen. Når det gjelder effektene på markedseffektiviteten finner en variasjon, som dels er knyttet til graden av insentiver, men selvsagt også til hvorvidt myndighetene har som målsetning å benytte reduserte produksjonskostnader til bedret tilbud eller ikke – noe som igjen er knyttet til insentivstrukturen som kjøpsorganet inngår i, som eksemplet Nederland viser i lokal persontransport. Det er videre et fellestrekk at vi finner få systematiske undersøkelser om samfunnseffektiviteten i de ulike land og på de ulike sektorer. Det er heller ikke dokumentasjon for at noen konkurranseregimer er andre overlegne når det gjelder sikkerhet.
- For det tredje synes valget av konkurranseform å utvikle seg i bestemte historiske faser. Første fase gjennomføres ofte med relativt rendyrkede bruttoanbud, ofte begrunnet med ønsker om offentlige besparelser. En enkel tommelfingerregel basert på internasjonale erfaringer tilsier 20-30 prosent kostnadseffektivisering i konkurranseutsettingens første runde, avhengig av

situasjon og kontekst forut for konkurranseinnføringen. Ettersom kostnadene øker igjen i senere anbudsrunder, kan det se ut som om konkurranseformen beveger seg mer i retning av utvidede bruttoanbud der bruken av økonomiske insentiver og handlingsfrihet til operatør blir stadig mer slående. Spørsmål om riktig dimensjonering og beregning av insentivene blir i så fall sentralt.

- For det fjerde kan det se ut til at konkurranseformer med kraftig insentivbruk og stor handlingsfrihet for operatørene i økende grad kombineres med forsøk på å innføre nye styrings- og kontrollformer, ofte utformet som såkalte partnerskapskontrakter og utstrakt samarbeid partene imellom. Både økonomiske insentiver og partnerskapsavtaler kan i så måte oppfattes som indirekte styrings- og kontrollsystemer som erstatning for den direkte kontrollen myndighetene har over tilbudsutformingen under bruttoanbudet. Fremveksten av såkalte partnerskapsavtaler og relasjonskontrakter synes også å være knyttet til endrede målsetninger fra kostnadseffektivisering til økte passasjerantall, der ønsket om å oppnå koordinerte og omforente tiltak rettet mot infrastruktur og tjenestekvaliteten blir mer sentralt. Nye kontraktsbaserte re-integreringsformer mellom infrastrukturholder og operatør finner vi eksempler på både innen lokal kollektivtransport og i jernbanesektoren.
- For det femte synes det på det rene at effektene av de ulike konkurranseformene er nærmere knyttet til operatørens grad av handlingsfrihet på taktisk nivå enn valget av brutto- eller nettokontrakt i seg selv. Økt handlingsfrihet til operatør har vist seg å gi innovasjoner i vognmateriell og rutestruktur innen lokal kollektivtransport både under frikonkurranse, tilbudskonkurranse og det utvidede nettoanbudet i Telemark. Samtidig synes innovasjonseffekten av handlingsfriheten å være nært knyttet til graden av partnerskapsfølelse og tillit mellom myndighet og operatør i hvert enkelt tilfelle. Handlingsfrihet og tillit/partnerskap bør således behandles som to sider av samme sak dersom målet med konkurranseutsettingen går ut over det å oppnå økt produksjonseffektivitet alene. Det er samtidig viktig å være klar over at handlingsfriheten til jernbaneoperatører er mer naturlig begrenset enn hva tilfellet er for bussoperatører, som følge av den fastlagte infrastrukturen. Valg av konkurranseform vil derfor trolig ha mindre å si for effektene innen jernbane enn bussektoren.
- Og for det sjette kan den valgte organisasjonsmodellen i større eller mindre grad reflektere de politiske, administrative, finansielle og tekniske omgivelsene de skal virke inn under. Dette vil på sin side ha avgjørende betydning for graden av transaksjonskostnader og utfordringer knyttet til innføringen av et nytt reguleringsregime. Dette så vi ikke minst i eksempelet fra Helsingborg hvor en annen institusjonell historikk ga motsatte overgangsutfordringer ved valg av nettoanbudsformen enn hva tilfellet ofte vil være i Norge, eller motsatt: Valg av bruttoanbud i Norge vil medføre langt større utfordringer knyttet til kompetanseoverføring og markedsinformasjon for myndighetene enn hva tilfellet er i Sverige hvor tradisjonene for bruk av bruttokontrakter er lange. Slike utfordringer og kostnader knyttet til innføringen av et nytt reguleringsregime må på sin side veies opp mot de kostnadmessige besparelsene konkurranseutsettingen isolert sett vil medføre. Dette vil både avhenge av hvilken modell som eksisterte forut for konkurranseinnføringen og hvilken form for konkurranseutsetting fylkesmyndighetene velger å ta i bruk.

6.2 Overførbarheten og relevansen av erfaringer

Som nevnt i første kapittel, er det flere forhold som er avgjørende når det gjelder overførbarhet av erfaringer;

Politiske målsetninger: De politiske målsetningene på gjeldende sektor kan antas å ha betydning både for i hvilken grad erfaringer fra en sektor er av relevans for en annen og for i hvilken grad erfaringer fra andre land er av relevans for Norge. De politiske målsetningene for lokal kollektivtransport har de generelt vært preget av politisk ønske om minimumstilbud til akseptabelt pris, det vil si en fordelingspolitisk begrunnelse, mens en i økende grad har vært opptatt av å redusere kostnadene og kostnadsveksten. For byområder, særlig de større byområder, har en også vært opptatt av å øke markedsandelen for kollektivtransport og dermed sterkere politisk vekt på styrket tilbud. Også for jernbanen kan en observere en sterkere vektlegging av de største byområdene, men også Intercity-triangelet og hovedstrekningene – det vil si de områder med et antatt markedsgrunnlag hvor de vurderer det slik at jernbanen har et konkurransemessig og miljømessig fortrinn. Den viktigste særegne målsetningen for offentlig kjøp av flytjenester er den regionalpolitiske, der en søker å kombinere ønsket om et effektivt system med relativt høy kvalitet på tilbudet.

Variasjon i organisasjons og – reguleringsformer. Forhold som angår lovverk, finansieringsmodeller innen offentlig sektor, relasjonene mellom myndighetsorganene og mellom myndigheter og operatører, kan antas å påvirke om erfaringer fra andre land lar seg overføre til norske forhold. Den ansvarsdelingen mellom myndighetsorgan og operatør som eksisterte forut for konkurranseutsettingen, vil eksempelvis ha stor betydning for hvilken kompetanse myndighetene går inn i konkurransesituasjonen med – og dermed hvilke utfordringer de står ovenfor. Når det gjelder kjøp av lokal persontransport er det et fellestrekk i Norge at dette er et fylkeskommunalt ansvar der overføringer fra staten skjer gjennom de generelle rammeoverføringene, og der det normale har vært løyver basert på nettoavtaler. Nå er feltet preget av økende mangfold både når det gjelder kjøpsorganisasjon og kontraktsformer, med økende bruk av anbud og fremveksten av egne kjøpsorganer utenfor fylkeskommunen, ofte organisert som egne privatrettslige aksjeselskap. Konkurranseutsettingen har dessuten i stor grad basert seg på konkurranseformer der det praktiske ansvaret for markedstilpasningen og tilbudsutviklingen har blitt overført fra operatører til myndigheter (ved overgang fra netto- til brutto-kontrakter).

Når det gjelder jernbanesektoren, er det staten ved Samferdselsdepartementet som har ansvaret for kjøp av persontransporttjenester med tog, historisk sett har dette vært avgrenset til kjøp fra NSB. Videre har en skilt ansvar for infrastruktur og drift, og dertil begynt konkurranseutsetting på begge områder med begrunnelse i målsetningen om økt effektivitet. Når det gjelder kjøp av persontransporttjenester har en gjennomført anbud på en strekning – og med konkurranseutsetting på operativt nivå. I relasjonen mellom myndigheter og tidligere monopolist er den formelle ansvarsdelingen preget av at beslutninger på taktisk nivå (takster og tilbud) tas av myndighetene, men etter forhandlinger. Den reelle kompetansefordelingen i form av kunnskap om produksjon og marked er imidlertid i favør av operatør.

Når det gjelder luftfart, er det også staten ved Samferdselsdepartementet som har ansvaret for kjøpet av regionale luftfartstjenester. Likeens er flyplassene og flyplasstrukturen et nasjonalt politisk ansvar. Også på dette området er det et klart skille mellom infrastruktur og drift og organisatorisk fristilling av infrastrukturholder Avinor. Når det gjelder kontraktsutforming på kjøpsiden, så har en hatt anbud siden 1997. Gitt EU-reguleringene er kontraktslengden gitt. Sentrale/politiske myndigheter har lagt opp til stor grad av innflytelse og klare kriterier på taktisk nivå - ikke bare når det gjelder maksimaltakster, minimumskrav til ruter, men også detaljerte krav til flystørrelse (ofte etter lokalt press).

Det er videre variasjon mellom de ulike sektorene når det gjelder hvilke faser de er i når det gjelder konkurranseutsetting. Luftfarten er deregulert, men med et nettoanbudsregime for kjøp av regionale luftfartstjenester. Det er i liten grad planer om eller diskusjoner om å endre hovedtrekkene i regimet, utover de problemstillinger vi har reist om utformingen av anbudene og spørsmål av kvaliteten på tilbudet. Slike spørsmål er diskutert i kapitlet om luftfart. Når det gjelder kjøp av persontransport på jernbane har en satt en strekning ut på anbud og den nye regjeringen Stoltenberg har signalisert at det ikke vil bli tatt initiativ til anbud på flere strekninger. Med unntak av de forhold vi har påpekt her når det gjelder erfarte koordineringsproblemer mellom drift og infrastruktur og ulike former for partnerskap for å møte dette problemet, skal vi heller ikke diskutere jernbane eksplisitt i fortsettelsen. Den mer generelle oppsummeringen av forholdet mellom ulike typer effektivitetsmål og ulike konkurranseformer (6.3) kan likevel være av relevans. Når det gjelder lokal persontransport er det stor variasjon lokalt, en er i gang med og en prøver ut ulike former for konkurranseutsetting i mange fylker – og andre har slike planer. Etter den mer allmenne oppsummeringen skal vi derfor mer spesifikt gå inn relevansen av erfaringene på dette området.

6.2.1 Om forutsetninger for drøftingen av relevansen av erfaringene for norske forhold – og avgrensning av dens gyldighetsområde

Vi skal i det følgende diskutere relevansen av de erfaringene som er beskrevet i denne rapporten for kjøp av persontransporttjenester i Norge. Noen forhold bør imidlertid understrekes innledningsvis: For det første er denne drøftingen forankret i det analytiske rammeverket vi har tatt utgangspunkt i, dets styrke er at det er relativt poengtert når det gjelder effektivitetsvurderinger. Det er imidlertid andre forhold ved effekter av konkurranseutsetting for maktfordelingen mellom myndigheter og operatører, som på lengre sikt også kan påvirke effektene som ikke blir berørt – utover det som angår ansvars- og dermed kompetansefordelingen.

For det andre, og relatert til dette spørsmålet, skal vi ikke her diskutere andre sider ved virksomheten til det offentlige kjøpsorgan enn ansvarsdelingen mellom myndighetsorgan og operatør. Det er altså en rekke forhold ved organisering av kjøpsorganiseringen, som ikke blir diskutert, det gjelder blant annet ulike tilknytningsformer og de betingelser disse impliserer for politisk styring. Vi tar heller ikke opp eksplisitt spørsmål knyttet endringskostnader ved konkurranseutsetting og etablering av nye kjøpsorganer, ei heller problemstillinger vi i andre sammenhenger har løftet fram knyttet til endret grunnlag for tillit mellom myndigheter og

operatør (Longva og Osland, 2005). Unntaket er områder der dette spørsmålet er spesielt framtreddende – i distrikter med lav kollektivandel i hovedsak basert på lovpålagt skoleskyss.

For det tredje er informasjonsgrunnlaget for drøftingen begrenset gjennom at vi i arbeidet med denne rapporten har funnet få eksempler på systematiske studier av forholdet mellom konkurranseutsetting og samfunnseffektivitet – det gjelder bla slike forhold som sidevirkninger av økt produksjonseffektivitet i form av nedbemanning, om disse blir overført til annen virksomhet eller overført til kostnads-siden av statsbudsjettet i form av trygdordninger, herunder nasjonale variasjoner på slike prosesser. En annen side ved samfunnseffektivitetsaspektet som vil bli berørt her gjelder områder der det er grunn til å anta at samfunnseffektive løsninger impliserer andre virkemidler enn de sektorinterne for å påvirke etterspørselen etter kollektive transportmidler – dvs. særlig byområder.

For det fjerde er altså den videre drøftingen primært fokusert mot relevansen av ulike konkurranseutsettingsformer for lokal persontransport. Når det gjelder luftfart, så var gjennomgangen av erfaringer nettopp forankret i norske erfaringer, og vi viser dermed til sektorkapitlet (kapittel 5) og den korte oppsummeringen overfor (se 6.1.3). Når det gjelder jernbane er deler av den drøftingen vi gjennomfører under av relevans, men her viser altså sektorgjennomgangen at det er andre erfaringer som er framtreddende enn type konkurranseutsetting av driften, det gjelder ikke minst koordinering mellom infrastrukturholder og driften.

Endelig skal vi ikke gå eksplisitt inn på kjøpsnivå når det gjelder erfaringer. Når det gjelder samordning og samordningsgevinster i forhold til hvilket nivå en legger kjøpet av transporttjenester på, så er de positive erfaringene i første rekke knyttet samordning på regionalt nivå i Sverige og Nederland, dvs. at en har lagt ansvaret for kjøp av lokal/regional busstransport og regional jernbanetransport på samme nivå.

Når det gjelder samordningsgevinster på regionnivå generelt i Norge, vil dette imidlertid ofte referere seg til samordning buss/båt/fly snarere enn buss og tog – og det berører problemstillinger vi ikke har funnet grunnlag for å ta opp her. Når det gjelder samordning mellom jernbane og øvrig kollektivtransport på lokalt/regionalt nivå i Norge, har slike erfaringer liten relevans utenfor Oslo-området. Og akkurat i hovedstadsområdet er forholdet mellom den regionale jernbanetransporten og den interregionale (og dermed hovedstaden som knutepunkt i forhold til øvrig jernbanetransport) av en slik kompleksitet at det ikke er grunnlag for å vurdere dette med bakgrunn i en utredning av denne type.

Det er imidlertid grunnlag for å si noe om kjøp av kollektivtransport i byområder generelt. Byområdene skiller seg ut i den forstand at

- det her foreligger politiske målsetninger om å styrke kollektivandelen.
- dette hviler på en antagelse om at dette vil gi økt samfunnseffektivitet fordi de eksterne kostnadene av vekst i personbilbruk er høyere enn i landet for øvrig.
- her er type konkurranseutsetting av relevans, men spørsmålet om passasjer-effekter er knyttet til andre virkemidler i offentlig politikk; særlig spørsmål om parkeringspolitikk og reguleringer av personbilbruk i form av veiprisning og lignende.

- dermed blir ikke bare spørsmålet om insentivene som kjøpsorganet/ene i byen etablerer i forhold til operatører av relevans, men også hvilket forhold denne står i til den insentivstruktur som dette kjøpsorganet inngår i. Eksemplifisert ved at det kan oppstå paradoksale situasjoner ved at lokale myndigheter som gjør grep som fremmer passasjervekst i kollektivtransport via indirekte virkemidler som parkeringspolitikk, kan få økte kostnader dersom de har etablert insentiver som premierer selskaper med passasjervekst.

På denne bakgrunnen skal vi i denne avsluttende drøftingen primært fokusere på erfaringenes relevans for kjøp av lokal persontransport/busstransport – men også med fokus på det særegne knyttet til storbyproblematikk.

6.2.2 Organisering av lokal kollektivtransport i Norge sammenlignet med Sverige, Danmark og Nederland

Sammenlignet med Sverige og Danmark har Norge en spesiell tradisjon for svake myndighetsorgan og sterke selskapsorgan. Dette må sees i sammenheng med den noe særegne kombinasjonen av nettoavtale og private selskaper i Norge. Dette har medført at markedskunnskapen har blitt utviklet på operatørnivå, mens myndighetene har hatt svake ressurser og muligheter til kontroll. I Sverige og Danmark har de større tradisjoner for sterke offentlige organ som enten har drevet ruteproduksjonen i egen regi eller har satt den bort i bruttoregi. Uansett har myndighetene her en annen fordelingsbakgrunn av markedskunnskapen mellom foretak og myndighet.

En konsekvens av dette er at myndighetssiden i Norge sammenlignet med Sverige og Danmark i liten grad har opparbeidet seg den nødvendige informasjonen og kompetansen som skal til for å gjennomføre mer innovative og avanserte former for konkurranseutsetting. Mye av informasjon som må deles ut til potensielt sett nye operatører for å jevne ut informasjonsskjevhetene i konkurransefasen er dermed utenfor myndighetenes kontroll, og markedsmakten til bestående operatør blir dermed stor.

Mens utfordringen i Norge i hovedsak er lite kompetanse på myndighetssiden sammenlignet med operatørsiden, tilsier den svenske tradisjonen det motsatte. Mens utfordringen for Norge dermed er knyttet til overflytting av kompetanse fra operatør til myndighet ved valg av bruttoanbud, vil Sverige oppleve tilsvarende utfordringer motsatt vei ved valg av nettoanbud. Dette har medført naturlig bruk av bruttoanbud i Sverige, mens det ikke har ført til naturlig bruk av nettoanbud i Norge.

I Nederland er tilskuddene til den lokale kollektivtransporten på sin side øremerkede, noe de ikke er i Norge. Dette medfører en annen logikk og drivkraft ved utforming av konkurransen ettersom kostnadskutt ikke fremstår som den umiddelbare årsaken på lik linje med i Norge. Samtidig gis det offentlige tilskuddet i Nederland i form av et fast tilskudd per passasjer til provinsene. Dette medfører at provinsene har klare insentiv til å foreta seg tiltak som øker antall passasjerer, og medvirket slikt sett til at tilbudskonkurranse kanskje fremsto som et mer attraktivt valg her enn i andre land. Nederland er i så måte et godt eksempel på at finansieringsform er medvirkende årsak til valg av konkurranseutsetting. Dette påvirker

overføringsverdien av utenlandske studier til Norge. Selv om erfaringer med tilbudskonkurranse, gitt visse betingelser kan overføres til Norge, medfører ulike rammebetingelser at enkelte konkurranseformer har større sannsynlighet for å bli valgt her til lands enn andre. Det er likevel ingenting i veien for at tilbudskonkurranse kan velges som konkurranseform også innenfor en norsk kontekst.

6.3 Utfordringer ved valg av konkurranseform i Norge – en diskusjon

Hovedkonklusjonen fra den internasjonale gjennomgangen av ulike konkurranseformer innen jernbane, lokal kollektivtransport og luftfart tilsa at ingen konkurransemodell var den andre overlegen i alle sammenhenger – og i forhold til alle målsetninger. Samtidig vil utfordringene man står ovenfor ved valg av en konkret form for konkurranseutsetting variere med i hvor stor grad den valgte konkurranseformen samsvarer med tidligere regimers rolle- og ansvarsdeling mellom myndighet og operatør. Ulike valg gir ulike utfordringer som kan ha ulike svar. I dette avsnittet ønsker vi å se nærmere på hvilke valg og utfordringer norske myndigheter i så fall står overfor.

6.3.1 Dersom målet er økt produksjonseffektivitet alene

De internasjonale eksemplene tyder på at målsetningen om økt produksjonseffektivitet og kostnadsbesparelser for myndighetene kan oppnås med selv den enkleste formen for bruttoanbud, på kort sikt. Det vil si at myndighetene konkurranseutsetter eksisterende rutetilbud med laveste produksjonskostnad som tildelingskriterium. Dette er enkelt for myndighetene å gjennomføre og sammenligne, krever lite markedsinformasjon for operatørene å by på, og lite eller ingen markedskompetanse for myndighetene til videre utvikling av rutetilbudet. I en internasjonal gjennomgang lanserer eksempelvis Wallis og Henschel (2005) besparelser på rundt 10 til 30 prosent ved første gangs bruk av slike former for anbuds konkurranse i lokal kollektivtransport.

Størrelsene på besparelsene avhenger imidlertid av hvor effektiv driften var forut for konkurranseutsettingen. Vi vet i den sammenheng at de fleste norske fylker allerede har mangeårige erfaringer med bruk av effektivitetsavtaler og kraftige reduksjoner i tilskuddsnivået. I de senere årene har dessuten flere valgt å innarbeide trussel om anbud direkte i nye fremforhandlede kontrakter. Alt dette har vært med på å effektivisere bussproduksjonen i norske fylker, og sammenlignet med de fleste europeiske land fremstår Norge i dag med svært lave tilskuddsnivå til lokal kollektivtransport, også målt som andel av totalt produserte antall vognkilometer. Mye av potensialet for kostnadseffektivisering av ruteproduksjonen er derfor trolig hentet ut i flere fylker allerede. Det er altså ikke grunn til å forvente like store kostnadsbesparelser i Norge som enkelte eksempler internasjonalt kan tyde på, selv om det vil kunne være store ulikheter fylkene imellom. Noen av de umiddelbare kostnadsbesparelsene kan dessuten forventes å bli spist opp igjen ved senere anbudsrunder, selv om kostnadene sjelden når opp til samme nivå som tidligere (Wallis og Henschel 2005).

Det er også viktig å være klar over at slike bruttoanbud tilbyr få incentiver for operatørene til ytterligere å kutte kostnadene innenfor kontraktsperioden. Ønsket om ytterligere kostnadsbesparelser tilsier i så fall bruk av svært korte kontraktsperioder, gjerne ikke mer enn 3-4 år, for å kunne opprettholde et sterkest mulig kostnadstrykk for operatørene (Nilsson mfl 2005). Slike korte anbudsperioder kan imidlertid være lite hensiktsmessige i forhold til andre målsetninger, som for eksempel hensynet til de ansatte, deres arbeidsmiljø og målsetningene om et mer inkluderende arbeidsliv.

6.3.2 Dersom målet er tilbudsutvikling og innovasjon i tillegg

En av de korte bruttoanbudenes ulemper er at operatørene har få eller ingen interesser i å investere i inntektssiden av tjenesten. De kan i så måte forventes å bidra lite til markedsutvikling og ytterligere forbedringer av kvaliteten på kollektivtjenestene. Innen bruttoanbudet er definisjonen av rutetilbudet et klart definert ansvarsområde for myndighetene. Målsetninger om tilbudsutvikling og markedsinnovasjoner utover rene kostnadsbesparelser er dermed i all hovedsak avhengig av hva myndighetene foretar seg på området.

Et første avgjørende spørsmålet for vurderingene av modellens markedseffektivitet blir i så fall hvordan kostnadsbesparelsene anbudsrundene gir blir benyttet av myndighetene i neste omgang. Rundt halvparten av anbudsbesparelsene innen lokal kollektivtransport i København ble eksempelvis løst tilbake til kollektivtrafikken gjennom forbedringer i tjenestetilbudet (økt produksjonsvolum og høyere kvalitetsstandarder), og kan i så måte tolkes i markedseffektiverende retninger. Hvorvidt de faktisk bidrar til det avhenger imidlertid vel så mye av *hvordan* innsparingene blir benyttet som det faktum at de blir benyttet. Myndighetenes besittelse av markedsinformasjon og kompetanse til å utnytte den blir dermed sentralt. I norsk sammenheng, med tradisjoner for nettokontrakt med utstrakt markedsansvar hos operatør, tilsier dette stor kompetanse- og ressursoverføring fra tidligere operatør til det aktuelle myndighetsorganet, med tilsvarende høye overføringskostnader i forbindelse med etablering av det nye regimet. For å oppnå markeds- og tjenesteutvikling innenfor et bruttoanbudsregime er imidlertid dette avgjørende og strengt nødvendige grep å ta.

Et annet alternativ er å benytte seg av former for konkurranseutsetting som i større grad bygger på eksisterende kontraktsformer og rollefordeling i lokal norsk ruteproduksjon. Gjennomgangen tyder på at frihet til operatør gir økt innovasjon både når det gjelder materialvalg og tilbudsstruktur enn hva tilfellet er når myndighetene har ansvaret for tilbudsutforming. Dette gjelder taktisk frihet både i tildelingsfasen og kontraktsfasen, som i denne sammenheng innebærer utvidet bruttoanbud, nettoanbud, utvidet nettoanbud eller tilbudskonkurranse, som alle medfører stor grad av taktisk frihet for operatør, om enn i varierende grad. For stor frihet i tildelingsfasen krever imidlertid store ressurser til evaluering av tilbudene, noe som trekker i retning av forhåndsdefinerte minstestandarder for å øke sammenlignbarheten av tilbudene, for så heller å legge vekt på taktisk frihet i kontraktsfasen. Uansett vil det ved valg av konkurranseformer som vektlegger operatørens evner til å utvikle tjenestetilbudet, være sentralt at myndighetene har den nødvendige markedsinformasjonen å gi ut til potensielle konkurrenter for å sikre mest mulig symmetrisk markedsinformasjon. Dette kan i så fall trekke i

retning av at slike konkurranseformer bør utnyttes der myndighetene sitter på tilstrekkelig markedsinformasjon å gi ut, enten opparbeidet gjennom tidligere versjoner av bruttoanbudet, gjennom drift ved egen regi eller gjennom andre kontraktsformuleringer som har sikret slik informasjonsflyt fra eksisterende operatør.

Valg av stor taktisk frihet til operatør tilsier dessuten bruk av lengre kontraktsperioder, slik at operatørene kan operere med tilstrekkelig lang tidshorisont på sine markedsinvesteringer. Samtidig vil valg av utstrakt taktisk frihet til operatør – med tilhørende inntektsrisiko – øke argumentasjonen for områdevis konkurranseutsetting i forhold til rutevis. Operatørene gis dermed muligheter til å utnytte nettverksfordeler til å redusere risikoen ved enkelte rutestrekninger. Alt annet likt tyder studier på at rutevise nettoanbud medfører høyere kostnader for myndighetene enn rutevise bruttoanbud ettersom operatørene da vil prise noe av inntektsrisikoen inn i tilbudet: Jo større inntektsrisiko som tillegges operatørene, jo større grunn til å velge områdevis konkurranseutsetting.

En annen underliggende utfordring knyttet til konkurranseformer med stor taktisk frihet til operatør, er at de med nødvendighet innebærer mindre direkte styring av tilbudsutviklingen for myndighetssiden. Samtidig har vi sett at eksempelvis nettoanbud ikke tilfører operatørene tilstrekkelig inntekspotensial til å øke vognproduksjonen i områder og på tider hvor etterspørselen er som størst. Valg av slike konkurranseformer bør derfor gå hånd i hånd med utviklingen av nye indirekte styringsformer. I denne rapporten har vi fokusert på to slike styringsformer: (i) indirekte styring gjennom riktig dimensjonerte insentiver, enten rettet mot produksjonsvolum, kvalitet eller passasjertall – det skal lønne seg å produsere i henhold til etterspørsel – og (ii), indirekte styring gjennom utstrakt samarbeid mellom myndighet og operatør gjennom deltakelse i partnerskap og såkalte relasjonskontrakter.

6.3.3 Dersom målet dessuten omhandler økte passasjeandeler

Mens utfordringene ved rene bruttoanbud er knyttet til operatørinvolveringen er utfordringene ved rene nettoanbud knyttet til det motsatte, nemlig myndighetsinvolveringen. Og der manglende utvikling av det første leddet kan gå ut over tilbuds- og kvalitetsutviklingen som skal gjøre bussreisene mer attraktive, kan manglende utvikling av det andre gå ut over infrastrukturutviklingen som skal gi bussene økt fremkommelighet og attraktivitet i forhold til privatbilismen. Begge deler er uforenlig med målet om å oppnå økte kollektivandeler i byområder, og krever økt fokus på nye kontraktsbaserte samordningsformer mellom hver enkelt operatør, innkjøpsmyndighet og infrastrukturansvarlig. Utviklingen innenfor både buss og jernbane går da også nettopp i retning av forsøk på re-integrering av forholdet mellom infrastrukturholder og operatørene, dels i form av relasjonskontrakter innen jernbane og dels i form av trepartnerskapsavtaler innen bussektoren.

Dette kommer delvis som følge av at stor frihet og produksjonsrisiko for operatørene gjør dem mer sårbar og dermed avhengig av tiltak som gjennomføres fra myndighetenes side – og som slår rett ut på selskapenes bunnlinje. Dette vil dermed påvirke deres inntekspotensial ved nye investeringer – og dermed villighet til å gjennomføre dem. Myndighetene er på sin side avhengig av godt sam-

arbeid med operatører for gode kvalitetsforbedrende kollektivtiltak. Valg av konkurranseformer som vektlegger innovasjon og markedsutviklingsmuligheter for operatør, krever altså fokus på nye samordningsformer mellom infrastrukturholder og operatør dersom målet om økte passasjerandeler skal kunne oppnås.

6.3.4 Hva skal lokale myndigheter velge? Noen tommelfingerregler

I det ovennevnte la vi frem noen utfordringer som knytter seg til bestemte politiske målsetninger. I det følgende skal vi forsøke å peke på enkelte tommelfingerregler som kan knyttes til valg av kontraktsformer og innkjøpsorganisering – med et særlig fokus på ulike markedsstrukturer og det særegne knyttet til storbyproblematikk.

La oss starte med den særegne storbyproblematikken hvor både målsetningen og markedspotensialet tilsier økte passasjerandeler:

- Valg av konkurranse- og kontraktsform er her av betydning, men andre forhold som påvirker konkurranseforholdet mellom transportmidlene og dermed markedspotensialet er av større betydning – sentralt her er fremkommelighetstiltak, parkeringspolitikk og eventuelle reguleringer av bilbruk i form av rushtidsavgift eller lignende (se Vibe mfl 2005).
- Eget organ kan være nødvendig på grunn av økt koordinering mellom ruter og ulike kollektivmidler, samtidig som det er vanskelig å gi en operatør eneråderett på et område (Oslo er her i en særstilling i Norge med flere alternative kollektive transportmidler side om side). Markedseffektiviteten blir her den viktigste målestokken.
 - Tilsier en annen problemstilling enn i distrikt hvor kanskje produksjonseffektiviteten er mer interessant.
- Bruttokontrakt alene gir likevel for lite dynamikk og insentiv for operatør, både til markedsutvikling og ytterligere kostnadseffektivisering av produksjon. Dette øker sannsynligheten for at fokuset kun rettes mot personalkostnader – og utvikling av usunn bransje over tid (?). Insentiver bør derfor inkluderes i kontraktene for å rette opp i dette.
- Nettokontrakt alene gir heller ikke tilstrekkelig insentiv eller styring av markedsutvikling underveis i forhold til sårbarheten/risikoen som følger av full inntektsrisiko: Tilsier i så fall bruk av nettokontrakter med super-insentiv eller bruttokontrakter med insentiver.
- En svakhet med utvidet nettoanbud er imidlertid at den gir få insentiver til infrastrukturtiltak eller begrensninger på privatbilismen fra myndighetenes side, ettersom selskapene mottar alle inntektene ved suksessfulle tiltak i form av økte passasjerer. Utvidet nettoanbud i byområder forutsetter altså nær kontakt, tillit og formalisert samarbeid mellom partene, samt at operatøren må få eneråderett (områdevisе anbud).
- Alt annet tilsier bruk av utvidet bruttoanbud i storbyområder for å ivareta investeringsinteressen og tiltaksinteressen hos myndighetene ved mål om økte kollektivandeler: Myndighetene må få igjen noe av nytten ved infrastrukturtiltak.

- Dette insentivet kan imidlertid også komme fra nasjonalt hold, som for eksempel den nye insentivordningen og slik tilfellet var i Nederland. Det reduserer i så fall behovet for at myndighetene skal få noen av inntektene fra driften: Størrelsesordenen på insentivordningen vil dermed kunne påvirke vippepunktet for insentiver i bruttokontrakten.
- Ved myndighetsorgan kombinert med bruken av utvidede bruttoanbud: Store ressurser nødvendig på myndighetssiden for å ivareta markedskompetansen (kundeundersøkelser, tilbudsmuligheter osv), ikke bare koordinering.
 - Store insentiver for å ivareta utviklingsinteresse på selskapsnivå letter imidlertid noe på kravet om markedskompetanse hos myndighetene. I så fall kan de i større grad konsentrere seg om kontrollfunksjonen og kontraktsutvikling.
- Når selskapet får utvidet graden av risiko gjennom økt inntektsrisiko og insentivbruk, er det viktig at selskapet får økt grad av handlefrihet i takt med økningen i sin risiko. Selskapene må ha økt frihet for å kunne takle økt risiko.
- Frafallet av direkte styring og kontroll for myndighetene, som økt handlingsfrihet til operatør innebærer, kan kompenseres med indirekte styring gjennom riktig dimensjonerte insentiver og økt samarbeid gjennom partnerskap/relasjonskontrakter.

Ser en på utfordringer for lokal persontransport i distriktene, viser både norske og nederlandske eksempler at nettokontrakter er godt egnet til å få maksimal utnyttelse av eksisterende vognpark – og slikt sett sikrer god flatedekning i distriktene. Dette fordi operatørene har egeninteresser i alle nye passasjerer man kan oppnå uten at dette innebærer særlig økning i kostnadene. Altså kjøre eksisterende busser i områder og på tidspunkter de ellers ville stått stille (utenom rush på lav frekvens).

- Nettokontrakter alene synes altså å være er godt egnet virkemiddel til å øke flatedekningen/antall vognkilometer – og jo større markedsfrihet som er forbundet med den, jo større blir den effekten.
- Bruken av nettoanbud forutsetter imidlertid at operatør er enerådende på et område dersom myndighetene skal oppnå samme besparelser som ved bruk av bruttoanbud (områdevis snarere enn rutevis anbud): Operatøren må kunne spre risikoen forbundet med nettokontraktene gjennom å utnytte såkalte nettverkseffekter, samtidig som operatørens investeringer ikke skal komme andre kollektive transportmidler til gode.
- I distrikter der passasjergrunlaget er tynt, og med stor andel lovpålagt skole-skyss, dvs. der effektiviseringsgevinsten kan antas å være relativt lav, blir spørsmålet om potensielle endringskostnader knyttet til konkurranseutsetting mer framtreddende. Med bakgrunn i de relativt entydige funn i retning av sammenheng mellom konkurranseutsetting og økt produksjonseffektivitet bør en imidlertid, dersom en ønsker å realisere dette målet også i slike områder, vurdere ulike former for konkurranseeksponering – for eksempel i form av trussel om anbud.

- Lengre bruk av effektiviseringsavtaler i flere norske fylker, ofte koplet opp mot direkte trussel om anbud ved avtalebrudd, gir dessuten grunn til begrensede forhåpninger om hvor store kostnadsbesparelser mange av fylkene vil oppnå ved bruk av konkurranseutsetting i dag.
- Uavhengig av om driftskontraktene fordeles ved hjelp av konkurranseutsetting eller ikke vil kontraktens utforming og insentivstruktur være av avgjørende betydning for hvilke effekter – og utfordringer – som følger av dem.

Referanser

Nedenfor følger en oversikt over litteraturen som er referert til i denne synteserapporten. Rapporten bygger dessuten på annen litteratur og dokumentasjon som gjennomgås i vedleggsrapport 787a-2005, med særlig relevans for denne rapportens gjennomgang av jernbanesektoren.

- Alexandersson G, S Hulten, L Nordenlöw, G Ehrling 2000. *Spåren efter avreglingen*. KFB-Rapport 2000:25. <http://www.kfb.se/pdf/R-00-25.pdf>
- Beaumont, H. 2000. "The bus market in London". Paper presentert på *The Transport for London's Workshop*, september 2000, London Buses.
- Bekken, J-T. 2004. "Anbud fremdeles unntak fra regelen". I *Samferdsel* 2/2004, s. 18.22. Oslo: Transportøkonomisk institutt.
- Bekken, J-T., F. Longva og B. Norheim 2003. *Nye avtaleformen for kjøp av kollektivtransport i Telemark*. TØI-rapport 676/2003. Oslo: Transportøkonomisk institutt.
- Bråthen, O. I. mfl. 2003. "Experiences with quality contracts in public transport in Norway". Paper presentert på *The Eight International Conference on Competition and Ownership in Land Passenger Transport Thredbo 8*, Rio de Janeiro 2003.
- Cantos, P., J.M. Pastor og L. Serrano 2002. "Cost and revenue inefficiencies in the European railways". I *International Journal of Transport Economics*. Vol. XXIX-No 3 – October 2002.
- Carlquist, E. 2001. "Incentive contracts in Norwegian local public transport-The Hordaland model". Paper presentert på *The Seventh International Conference on Competition and Ownership in Land Passenger Transport Thredbo 7*, Molde 2001
- CIT 2004. *The bus Industry: Encouraging local delivery. Advice from the Commission for Integrated Transport*. London: Commission for Integrated Transport CIT.
- Danielsen, A. 2004. "Anbud – over og ut?". I *Transportforum* 8-2004, s. 6-8. Oslo: Transportbedriftenes Landsforening.
- DETR 2000. *Transport 2010 – the 10 year plan*. London: Department of the Environment Transport and the Regions DETR.
- ECON 2000. *Regionalisering av ansvaret for regionale flyruter?* ECON-rapport nr 4/2000.
- Elvik, R. 2005. *Economic deregulation and transport safety: A synthesis of evidence from evaluation studies*. TØI: Upublisert manuskript.

- Enoch, M. 1997. "Oxford and Darlington: The mess and success of bus deregulation". I *Proceedings of the Chartered Institute of Transport* 6, 1: 29-47.
- Frøysadal, E. og E. Carlquist 2002. *Kontraktsformer i norsk busstransport*. TØI-rapport 569/2002. Oslo: Transportøkonomisk institutt.
- Glaiser, S. 1993. "Bus deregulation in the United Kingdom". I Carbajo, J. red., *Regulatory Reforms in Transport: Some Recent Experiences*. Washington D. C: World Bank.
- Hagen, T. og F. Longva 2004. *Endringer i kontraktperioden. En dokumentsasjon av retningslinjer og praksis ved utvalgte kontraktsformer for lokal bussdrift i Skandinavia*. TØI-rapport 741/2004. Oslo: Transportøkonomisk institutt.
- Hagen, T., K. W. Johansen, B. Norheim og K. Jansson 2000. *Nye tilskudsformer i lokal kollektivtransport. Oppsummering av erfaringer fra Norge og utlandet*. TØI-notat 1156/2000. Oslo: Transportøkonomisk institutt.
- Hervik A., Bråthen S. og Ohr F. 1999. *Finansiering av regional luftfart. En problemdrøfting knyttet til regionalisering av anbudsansvaret*. Møreforskning rapport 9905.
- HUR 2005. *Regional Trafikoverblik januar 2005*. København: Hovedstadsområdetets Utviklingsråd HUR.
- HUR 2004. *Tæt på hindanden. Årsberetning 2003*. København: Hovedstadsområdetets Utviklingsråd HUR.
- HUR 2001. *HUR – Trafikdrift*. København: Hovedstadsområdetets Utviklingsråd HUR.
- ISOTOPE 1997. *Improved Structure and Organisation for urban Transport Operations of Passengers in Europe*. Final report. European Commission 1997.
- Jansson, K. 2002. *Organisation and Procurement of Public Transport*. VTI-arbeidsdokument. Linköping: VTI.
- Jansson, K. 2004. *Aspects on Organisation and Procurement of Public Transport*. VTI-arbeidsdokument. Linköping: VTI.
- Johansen, K.W. 1999. *Analyse av kostnadseffektivisering innenfor bussnæringen i Norge 1986-96*. TØI-rapport 1133/1999. Oslo: Transportøkonomisk institutt.
- Johnsen, Å, I Sletnes og S.I Vabo 2004. "Konkurranseutsetting i teori og praksis" i Johnsen, Sletnes og Vabo red.: *Konkurranseutsetting i kommunene*. Abstrakt forlag.
- Knowles, R. D. 1999. "Integrated transport, re-regulation and bus quality partnerships". Paper presentert på *The RGS-IBG Annual Conference*, University of Leicester, januar 1999.
- Larsen, O. I. 2001. "Designing incentive schemes for public transport operators in Hordaland county, Norway". Paper presentert på *The Seventh International Conference on Competition and Ownership in Land Passenger Transport Thredbo 7*, Molde 2002.

- MARETOPE 2003. *Managing and assessing Regulatory Evolution in local public Transport Operations in Europe*. Handbook European Commission 2003.
- Matthews, B. A. Bristow og C. Nash 2001. "Competitive tendering and deregulation in the British bus market – a comparison of impact on costs and demand in London and the British Metropolitan Areas". Paper presentert på *The 7th International conference on Competition and Ownership in Land Passenger Transport Thredbo 7*, Molde, juni 2001.
- Monami, E. 2000. "Quality regulation in passenger rail transport". I *International Journal of Transport Economics*, Vol. XXVII – No 2- June 2000.
- NEA 2003. *Final report: Integration and regulatory structures in public transport*. Funded by European Commission DG TREN. Rijswijk: NEA Transport research and training.
- Nilsson Jan-Eric 2003. *Restructuring Sweden's railways: The unintentional deregulation*. VTI särtryck 356A. 2003.
http://users.du.se/~jen/docs/Railways_EconC_final.pdf
- Nilsson, J-E., M. Bergman og R. Pyddoke 2005. *Den svåra beställarrollen. Om konkurrensetsättning och upphandling i offentlig sektor*. Stockholm: SNS Förlag.
- Nilsson, M., A-L. Elmquist, O. Jonsson og B. Östlund 2003. *Utvecklingen av incitamentsavtal i svensk kollektivtrafik*. TFK-rapport 2003:12. Stockholm: TFK-Institutet för transportforskning.
- Nilsson, M., S. Hammarlund, O. Jonsson og B. Östlund 2003. *Incitament til økad punktlighet på jærnvræg – förstudie*. TFK-rapport 2003:3. Stockholm: TFK-Institutet för transportforskning.
- Norheim, B. 1999. "Competitive pressure as an alternative to competitive tendering? The development of a performance contract in Oslo". Paper presentert på *The sixth International Conference on Competition and Ownership in Land passenger Transport Cape Town Thredbo 6*, South Africa, 1999.
- Norheim, B. og F. Longva 2005. "Quality tendering and contracting service design – Comparing the Dutch and Norwegian initiatives". Paper presentert på *The 9th International conference on Competition and Ownership in Land Passenger Transport Thredbo 9*, Lisboa, september 2005.
- Petersson, B. E. 2003. "Utvecklingen av incitamentsavtal i svensk kollektivtrafik". Foredrag og transparenter presentert ved seminar på *TFK-Institutet för transportforskning*, 2003. Stockholm: TFK-Institutet för transportforskning.
- Pfund, Carlo 2002. *Separation Philosophy of the European Union – Blessing or Curse? A contribution to the theme of separation of infrastructure from operations*. Bern: LITRA.
- Plattform for regjeringssamarbeid mellom Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet 2005-09. Soria Moria 13. oktober 2005.

- Preston, J. 1999. "The future of the Local Bus Market". Paper presentert på *the Royal Geographical Society-Institute of British Geographers Annual Conference*. Leicester: University of Leicester.
- Preston, J. 1997. "The restaurant at the end of the regulatory Cycle. A review of the options of the regulatory reform of the British local bus market". I: *Transport Studies Unit Reference 852*, Oxford: University of Oxford.
- Preston, J. og T. Holvad 2002. "Country report United Kingdom". I *Deliverable 4 Final report on development of case studies*. MARETOPE Managing and Assessing Regulatory Evolution in local public Transport Operations in Europe. Funded by the 5th Framework RTD Programme.
- Preston, J. og D. van de Velde 2001. "Workshop A: Competitive Tendering of Public Transport". Oppsummering av arbeidsgruppe A på *The 7th International conference on Competition and Ownership in Land Passenger Transport Thredbo 7*, Molde, juni 2001.
- Preston, J. og A. Root 1999. "Great Britain". I: D. van de Velde red., *Changing Trains. Railway reform and the role of competition: The experience of six countries*". Aldershot: Ashgate Publishing Ltd.
- QUATTRO 1998. *Quality approach in tendering/contracting urban public transport operations*. Final report. European Commission 1998.
- Regeringskansliet, Justitiedepartementet 2000: *En förvaltning i demokratins tjänst – ett handlingsprogram*. Stockholm: Justitiedepartementet.
- Reynolds-Feighan A. 1995. "European air transport public service obligation, a periodic review". I: *Financial Studies 161*, s. 58-74.
- Reiter, O. 2002. *Utvärdering av nettokostnadsavtalet för busstrafik i Helsingborg*. Helsingborg 2002.
- Roberts, C. C. 2003. "Is the current ownership structure of the British bus industry capable of meeting public policy objectives?". Paper presentert på *The 8th International conference on Competition and Ownership in Land Passenger Transport Thredbo 8*, Rio de Janeiro, Brasil: 15.-18. September 2003.
- Sletten S. 2001. "Making the PSO tendering more competitive". Paper presented at *the Second Forum on Air Transport in Europe's Remote Regions*. Conference proceedings, Jersey April.
- Sloth, J. 2003. "Competition in Copenhagen". Paper presentert på *UITP conference on contractual relationships between Authorities and Operators*, Wien, 24-26. februar 2003.
- Statens Järnvägar AB 2001. *En resa genom tiden*. Finnes på www.sj.se
- Stortingsmelding nr 26 2001-2002. *Bedre kollektivtransport*. Samferdselsdepartementet
- Stortingsmelding nr 24 2003-2004. *Nasjonal transportplan 2006-2015*. Samferdselsdepartementet.
- Stortingsmelding nr 6 2004-2005. *Om verksemda til NSB AS for perioden 2004-06*. Samferdselsdepartementet.

- Sørensen, Claus Hedegaard 2005: New conditions for decision-making and coordination in transport. Corporatisation and division in the Danish railway sector. I: Thyra Uth Thomsen, Lise Drewes Nielsen og Henrik Gudmundsson: *Social perspectives on mobility*. Aldershot: Ashgate.
- TAS 2002. *Bus Industry Monitor*. Preston: Transport Advisory Service TAS.
- Toner, J. 2001. "The London Bus Tendering Regime". Paper presentert på *The 7th International conference on Competition and Ownership in Land Passenger Transport Thredbo 7*, Molde, juni 2001.
- Tyson, B. 2003. "The role of quality partnerships and quality contracts". Paper presentert på *UITP conference on contractual relationships between Authorities and Operators*, Wien, 24-26. februar 2003.
- Van de Velde, D. 2004. *Reference Framework for Analyzing Targeted Competitive Tendering in Public Transport*. TØI-rapport 730/2004. Oslo: Transportøkonomisk institutt.
- Van de Velde, D. 2003. "Regulation and competition in the European land transport industry: Some recent evolutions". Paper presentert på *The 8th Conference on Competition and Ownership in Land Passenger Transport*, 14-18 September 2003.
- Vibe, N., Ø. Engebretsen og N. Fearnley 2005. *Persontransport i norske byområder. Utviklingstrekk, drivkrefter og rammebetingelser*. TØI-rapport 761/2005. Transportøkonomisk institutt.
- Wallis, I. og D. Henscher 2005. "Competitive tendering for urban bus services – cost impacts: International experience and issues". Paper presentert på *The 9th International conference on Competition and Ownership in Land Passenger Transport Thredbo 9*, Lisboa, september 2005.
- Whelan, G., J. Preston, M. Wardman og C. Nash 1998. "The privatisation of passenger rail services in Great Britain: An evolution of competition for the market and competition in the market". I: *Proceeding of the 8th World Conference on Transport Research*.
- White, P. 2000. "Bus Tendering in London – A critique". Paper presentert på *The Transport for London's Workshop*, september 2000, London Buses.
- White, P. 1997. "What conclusions can be drawn about bus deregulation in Britain". I: *Transport Reviews 17*, 1:1-16.
- Williams G., R. Pagliari 2004. "A comparative analysis of the application and use of public service obligation in air transport within the EU". I: *Transport Policy 11*, pp 55-66.

Sist utgitte TØI publikasjoner under program:

Mer miljøvennlige arbeidsreiser. Rammebetingelser og muligheter	801/2005
Parkeringspolitikk og parkeringstilbud i Follo-kommunene	778/2005
Lokalisering av virksomheter - konsekvenser for transport og miljø : en litteraturstudie	1021/1995

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

Transportøkonomisk institutt

Stiftelsen Norsk senter
for samferdselsforskning
P.b. 6110 Etterstad
0602 Oslo

Telefon 22 57 38 00

www.toi.no