



Rapport 2018/25 | For NHO Transport



Anbud i bussmarkedet - samfunnsøkonomiske konsekvenser

Effektivitet, styring og kvalitet

Ingeborg Rasmussen, Tor Homleid og Inger Lande Bjerkmann

Dokumentdetaljer

Tittel	Anbud i bussmarkedet - samfunnsøkonomiske konsekvenser
Rapportnummer	2018/25
ISBN	978-82-8126-378-9
Forfattere	Ingeborg Rasmussen, Tor Homleid og Inger Lande Bjerkmann
Prosjektleder	Ingeborg Rasmussen
Kvalitetssikrer	Steinar Strøm
Oppdragsgiver	NHO Transport
Dato for ferdigstilling	4. juli 2018
Tilgjengelighet	Offentlig
Nøkkelord	Kollektivtransport, anbud, offentlige kjøp, konkurranseøkonomi, klima, miljø, ny teknologi

Om Vista Analyse

Vista Analyse AS er et samfunnsfaglig analyseselskap med hovedvekt på økonomisk forskning, utredning, evaluering og rådgivning. Vi utfører oppdrag med høy faglig kvalitet, uavhengighet og integritet. Våre sentrale temaområder omfatter klima, energi, samferdsel, næringsutvikling, byutvikling og velferd.

Våre medarbeidere har meget høy akademisk kompetanse og bred erfaring innenfor konsulentvirksomhet. Ved behov benytter vi et velutviklet nettverk med selskaper og ressurspersoner nasjonalt og internasjonalt. Selskapet er i sin helhet eiet av medarbeiderne.

Forord

På oppdrag fra NHO Transport har Vista Analyse utredet hvilke samfunnsøkonomiske gevinster og kostnader som følger ved anbudskonkurranser i rutebussmarkedet. Formålet med utredningen er å svare på hvorvidt anbudsutsetting av det fylkeskommunale rutebussnettet er samfunnsøkonomisk lønnsomt sammenliknet med andre måter å organisere dette kollektivtilbudet på.

Arbeidet er gjennomført av Ingeborg Rasmussen, Tor Homleid og Inger Lande Bjerkmann. Steinar Strøm har vært prosjektets kvalitetssikrer.

Kontaktpersoner hos oppdragsgiver har vært Jofri Lunde og Jon H. Stordrange. Prosjektet har vært presentert og drøftet med styret i NHO Transport. Det har også vært gjennomført et ekspertmøte med representanter fra NHO Transports medlemsbedrifter. I tillegg har det vært gjennomført intervjuer med et utvalg representanter fra busselskapene og de fylkeskommunale administrasjonsselskapene. Vi takker alle som har bidratt og satt av tid til å svare på spørsmål og gi innspill til funn og hypoteser.

Hovedkonklusjonene fra utredningsarbeidet ble presentert på et fagseminar i regi av NHO Transport, 13.juni 2018.

Oslo 4. juli 2018

Ingeborg Rasmussen
Prosjektleder/Partner
Vista Analyse AS

Ordliste

Direkte kjøp gjennom forhandlinger	Direkte kjøp gjennom forhandlinger innebærer at retten til tjenesteproduksjonen tildeles en tilbyder, eller i enkelte tilfelle utføres av det offentlige selv, uten bruk av konkurranse som virkemiddel. Tilbyderen kan være egne rettssubjekter, også private eller interkommunale, som får løyve til driften av kollektivtransport. Disse får produksjonsretten uten konkurranse.
Konkurranseutsetting	Konkurranseutsetting/eksponering referer som regel til en situasjon hvor det offentlige lar andre rettssubjekter konkurrere om å utføre en oppgave som det offentlige tradisjonelt har utført selv.
Anbudskonkurranse	Anbud innebærer at det offentlige avholder en konkurranse om retten til å produsere varer eller tjenester på vegne av det offentlige. Etter beslutning vil kontraktøren få en eksklusiv, men tidsbegrenset rett til å produsere den aktuelle varen eller tjenesten for oppdragsgiveren. Det offentlige har fortsatt ansvaret for tjenestens innhold og kvalitet.
Rutebuss	Med rutebuss mener vi i denne rapporten busser som går i faste ruter der det offentlige definerer tilbudet og dekker betaler for tilbudet. Dette i motsetning til ekspressbuss som også går i faste ruter, men som ikke mottar offentlig støtte..
Bruttokontrakt	Bruttokontrakter kjennetegnes ved at alle inntektene fra billettsalg går til myndighetene. Fylkeskommunen påtar seg dermed inntektsrisikoen, mens operatørene i stor grad beholder kostnadsrisikoen. Myndighetene påtar seg her hovedansvaret for planleggingen av rutetilbudet og er i så måte godt rustet til å samordne ulike aktører.
Nettokontrakt	Nettokontrakter kjennetegnes av at operatøren beholder alle passasjerinntektene, slik at operatørene både har en betydelig inntekts- og kostnadsrisiko knyttet til produksjonen. Operatørene har dermed en selvstendig interesse i å tilpasse seg slik at passasjerinntektene øker. Fylkeskommunene setter takstene. Inntektene kan dermed kun påvirkes gjennom tiltak som stimulerer passasjertallene.

Innhold

Sammendrag og konklusjoner	7
1 Innledning	13
1.1 Fylkeskommunene og Oslo kommune har ansvaret	13
1.2 Oppbygging av rapporten	15
2 Analytisk rammeverk	16
2.1 Hva er en samfunnsøkonomisk analyse?	16
2.2 Overordnede kriterier for å vurdere konkurranseeksponering	17
2.3 Oppsummering og operasjonalisering av kriterier	25
3 Anbud, eller?	27
3.1 Fra forretningsdrift til offentlig gode og kontraktstyring	27
3.2 Anbud gav økt produksjonseffektivitet og lavere enhetskostnader	29
3.3 Administrasjonskostnader ble flyttet fra operatør til administrasjonsselskap	30
3.4 Hva med sjåførene og arbeidstagernes rettigheter?	31
3.5 Hva innebærer egenregi i 2018?	31
3.6 Oppgavefordelingen sentral for kostnadssammenlikningen	32
3.7 Oppsummering; anbud realiserte gevinster	33
4 Markedet for busstransport	34
4.1 Markedsaktørene	34
4.2 Konkurranseutsetting ved anbud og ulike kontraktstyper	35
4.3 Kostnadsutvikling og markedseffektivitet	36
4.4 Effektiviteten har økt	46
5 Aktørenes vurderinger	47
5.1 Kostnadsutvikling	47
5.2 Kontraktene	51
6 Analyse og konklusjoner	54
6.1 Betingelser for at konkurranseutsetting skal gi ønskede gevinster	54
6.2 Effektivitet og kvalitet	59
6.3 Andre hensyn som kan bli påvirket av anbudsutsetting	63
6.4 Anbud eller egenregi? Noen samfunnsøkonomiske betraktninger	65
6.5 Konklusjon	67
6.6 Veien videre	68
Referanser	69

Figurer

Figur 1.1	Aktører i markedet for busstransport	15
Figur 3.1	Oppgavefordeling ved tre alternative organiseringer	32
Figur 4.1:	Markesandeler Norge totalt, 2017	34
Figur 4.2	Kostnadsindeks for busstransport, totalindeks og delindekser, løpende priser (2010 K1 = 100)	38
Figur 4.3	Kostnadsindeksen for busstransport. SSBs totalindeks og to konstruerte totalindekser, løpende priser (2010 K1 = 100)*	39
Figur 4.4	Totalindeks uten kapitalkostnad og SSBs KPI-JAE, løpende priser (2010 K1 = 100)*	39
Figur 4.5	Passasjerkilometer og antall passasjerer. Fylkeskommunale bussruter. 2005-2017	40
Figur 4.6	Kollektivtransport med buss, fylkeskommunale ruter. Billettinntekt per reise og offentlig kjøp per passasjer og per innbygger. Faste 2015-priser, deflatert med KPI-JAE (heltrukne linjer) og med en konstruert totalindeks uten kapitalkostnader (stiplede linjer). 2005-2017, indeks 2010=100	41
Figur 4.7	Kostnad i kroner per reise for Ruter. Totalt for buss (både bybuss og regionbuss). 2008-2017. Justert med KPI	42
Figur 4.8	Vognkilometer (1 000 km) etter fylke. 2005-2016	44
Figur 6.1	Oppgavefordeling før anbudsutsetting og i dag	61
Figur 6.2	Tre alternative driftsformer for fylkeskommunal busstransport	66

Tabeller

Tabell 2.1	Oversikt over kriterier, metoder og datakilder	26
Tabell 4.1	Delindekser i SSBs busskostnadsindeks og vektandel i prosent	37
Tabell 4.2	Anslag på priser ved bruk av ulike drivstofftyper*	45

Sammendrag og konklusjoner

Anbudsutsetting i det offentlige rutebusstilbudet ble tillatt fra 1994. I dag er nær alle de fylkeskommunale rutene anbudsutsatt. Formålet med anbudsutsetting er å sikre effektivitet, styring og kvalitet for passasjerene. Anbudsutsetting er dermed ikke et mål i seg selv, men et virkemiddel for å få et best mulig fylkeskommunalt busstilbud for hver offentlig krone som brukes. Det er det politiske nivået som har ansvaret for å prioritere ressursene, og å fastsette konkrete mål for kollektivtilbudet i den enkelte fylkeskommune. Vi finner at anbudsutsetting bidrar til en kostnadseffektiv produksjon og kvalitet i tjenestene. Vår vurdering er at mekanismer som følger av anbudskonkurranser har bidratt til effektiviseringsgevinster på mellom 10 – 15 prosent. Transaksjonskostnadene er langt lavere enn effektiviseringsgevinstene. Anbudsutsetting i dette markedet gir høyere samfunnsøkonomisk lønnsomhet enn det som kan forventes oppnådd gjennom fylkeskommunal egenproduksjon.

Hvorfor anbudsutsette det offentlige rutebusstilbudet?

Rutebuss, eller lokal kollektivtransport, har vært en sentral del av samferdselspolitikken fra den første samferdselsloven ble vedtatt i 1948. Rutebusstilbudet bestod på det tidspunkt som hovedregel av lokale selskaper, med eller uten offentlig støtte, der tilbudet ble drevet i samarbeid med kommunen. De aller fleste selskapene var private. Utover 1960 og -70-tallet var det en kraftig vekst i de offentlige utgiftene til dette tilbudet. Fra 1986 fikk fylkeskommunene ansvaret for det fylkeskommunale kollektivtilbudet, og finansieringen av tilbudet ble innlemmet i fylkeskommunenes inntektssystem. Hensikten med denne overføringen var blant annet å sikre en effektiv ressursbruk og politisk kontroll over prioriteringen av offentlige tilskudd. Fra 1994 ble det tillatt å anbudsutsette den fylkeskommunale rutebussproduksjonen. Historien viser en forsiktig innfasing. I 2005, 11 år etter det ble åpnet for anbud, var anbud tatt i bruk i noe over halvparten av landets fylker. Anbudene dekket likevel kun 26 prosent av landets ruteproduksjon og 40 prosent av passasjerene. I 2018 er nær samtlige ruter anbudsutsatt.

Bakgrunnen for at anbud ble innført var et ønske om økt kostnadseffektivitet, kvalitetsutvikling og et større fokus på passasjerene. Hvorvidt de ønskede virkningene oppnås, er tema for denne utredning. Dette gjøres gjennom å besvare følgende spørsmål:

- Er anbud i rutebussmarkedet samfunnsøkonomisk lønnsomt?
- Hvilke samfunnsøkonomiske gevinster følger med anbud i rutebussmarkedet?
- ... og hvilke samfunnsøkonomiske kostnader følger med anbud?

Anbudsutsetting er et virkemiddel

I litteraturen pekes det særlig på to sentrale mekanismer som gjør at konkurranse kan bidra til produktivitet. Den første mekanismen handler om at konkurranse kan skape og styrke insentivene til omstilling, innovasjon og økt effektivitet i eksisterende bedrifter. Den andre mekanismen handler om at konkurranse bidrar til omstilling ved at ressursene flytter dit de kaster mest av seg, altså at mer produktive bedrifter kommer til og vokser, og mindre produktive bedrifter forsvinner (NOU 2015: 1).

Offentlig sektor har normalt ikke samme konkurransepress til omstillinger som privat sektor. Ved å ta i bruk konkurranseutsetting kan offentlig sektor nyte godt av de positive virkningene konkurranse skaper. Konkurranseutsetting av tjenester innebærer at virksomheter (private og offentlige) konkurrerer om å levere tjenester til befolkningen på vegne av det offentlige. I bussmarkedet er det etablert konkurranse gjennom anbud om å kjøre ruter eller ruteområder i et område mot et vederlag.

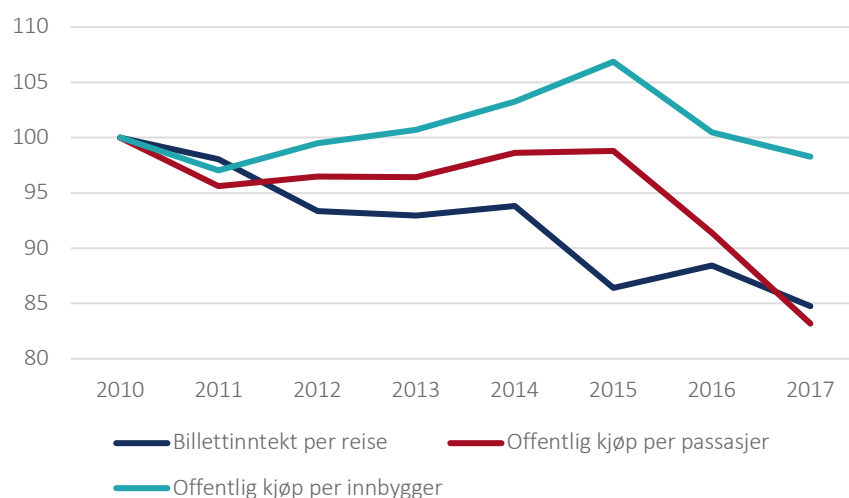
Positive fordeler med konkurranseutsetting kan være kostnadsreduksjoner og økt oppmerksomhet om kjerneoppgaver, økt fleksibilitet, bedre tjenestekvalitet og økt tilgang til spisskompetanse (NOU, 2015:1).

Anbudskonkurranser stimulerer til kostnadseffektivitet i rutebusstilbudet

Vi viser til tidligere studier som finner at anbudsutsetting i rutebussmarkedet gir effektiviseringsgevinster på om lag 10 prosent sammenliknet med andre måter å organisere markedet på. De første anbudene viser noe større gevinster, men det kan skyldes manglende risikoprising i de første anbudsrundene, og at operatørene dermed bar større kostnader enn det som er inkludert i beregningene. Gjentatte anbud har gitt positive læringseffekter som også har bidratt til en riktigere risikoprising.

Vi har brukt offentlig kjøp per passasjer eller per innbygger som indikatorer på kostnadseffektivitet. For å gi et riktig bilde av utviklingen i effektivitet har vi deflatert utviklingen med de faktiske kostnadene (eksterne) i bussmarkedet. Våre analyser viser at både offentlig kjøp per innbygger og særlig offentlig kjøp per passasjer, faller når vi måler enhetskostnaden på denne måten, se Figur S1. Denne utviklingen har skjedd samtidig som billettinntekter per reise har sunket. Hvis vi ser på offentlig kjøp per passasjer, har det vært en effektivisering i enhetskostnadene på om lag 17 prosent fra 2010. Resultatet kan tilskrives innsats både hos innkjøperne og hos operatørene, men ville neppe vært mulig å nå uten fungerende konkurranse om kontraktene. Vår vurdering er at mekanismer som følger av anbudskonkurranser har bidratt til effektiviseringsgevinster på mellom 10 – 15 prosent.

Figur S1 Kollektivtransport med buss, fylkeskommunale ruter. Billettinntekt per reise, offentlig kjøp per passasjer og per innbygger. Faste 2015-priser, deflatert med en konstruert versjon av SSBs totalindeks der kapitalkostnader ikke er med. 2010-2017, indeks 2010=100



Kilde: SSB og Vista Analyse

Virksom konkurranse er en forutsetning for effekt

Våre analyser viser at det er virksom konkurranse i anbudsmarkedet for rutebuss, og at konkurransen er en viktig forklaringsfaktor bak effektiviseringen som har vært gjennomført de siste årene. Det er etter våre vurderinger liten grunn til å bekymre seg over at konkurransen i markedet vil svekkes slik at vilkårene for en fungerende konkurranse ikke vil være oppfylt i overskuelig framtid. Virksom konkurranse er avgjørende for å sikre at anbudsutsetting skal kunne oppnå de ønskede gevinstene.

Lave transaksjonskostnader

Transaksjonskostnadene er lave, og langt lavere enn de påviste effektivitetsgevinstene. Dette gjør at det totalt sett er samfunnsøkonomisk lønnsomt å organisere den fylkeskommunale rutebussproduksjonen gjennom et anbudsregime. En del av transaksjonskostnadene er knyttet til kvalitetsoppfølging. Kvalitetsoppfølging og brukerperspektivet måtte uansett vært fulgt opp ved egenproduksjon. Med støtte i teori og empirisk forskning vil vi hevde at det er en risiko for at egenproduksjon i fylkeskommunal regi kan gi lavere kvalitet i tilbudet og/eller lavere kostnadseffektivitet enn det som oppnås gjennom dagens løsning.

Fylkeskommunene har fått nye og krevende oppgaver på kollektivområdet. Dette har gitt en kraftig vekst i fylkeskommunene og fylkeskommunalt eide administrasjonsselskaper. Veksten som følger av oppgaveendringer må ikke forveksles med transaksjonskostnader ved anbudsutsetting.

Hensynet til styring og demokratisk kontroll er godt ivaretatt

Styring og demokratisk kontroll er et viktig hensyn i all offentlig tjenesteproduksjon som finansieres med offentlige midler. Vi finner at anbudsutsetting i bussmarkedet ivaretar dette hensynet. Det er politikerne som setter målene for kollektivtilbudet, og det er forholdsvis enkelt å vurdere resultatene i forhold til ressursbruk og fastsatte mål.

Virksomhetsoverdragelse og bransjeavtaler sikrer arbeidstagerne (sjåførene)

Anbud kan ha bidratt til en utvikling i sjåføryrket med en intensivering av arbeidstiden og en mer konjunkturavhengig lønnsutvikling. De fleste endringene på dette området må likevel antas å være uavhengige av anbudsutsettelse. Sjåførenes opplevelse av utrygghet for egen arbeidsplass og arbeidsmiljø, må likevel til en viss grad kunne tilskrives anbud. For å bøte på disse virkningene ble det innført nasjonale normallønnsavtaler (bransjeavtale) i 2008, mens regler om virksomhetsoverdragelse ved anbud kom på plass fra 2010.

Gulbrandsen (2017) viser til at lønns- og arbeidsvilkårene i bussbransjen ikke har vært utsatt for lønnspress, men at arbeidstagerne (sjåførene) har opprettholdt akseptable lønns- og arbeidsvilkår takket være høy organisasjonsgrad, sterke fagforeninger og et godt samarbeid med arbeidsgiversiden. På den annen side trekker han frem at arbeidstakersiden kan ha mistet en viss medbestemmelserett siden mange forhold av betydning for sjåførene avgjøres av oppdragsgiverne og ikke operatørene. Sjåførene taper dermed innflytelse siden de ikke har noe arbeidstaker – arbeidsgiverrelasjon vis a vis oppdragsgiverne.

Hva er alternativet til anbudsutsetting?

Samtlige fylker har valgt å organisere arbeidet med kollektivtilbudet gjennom egne administrasjonsselskaper eller bestillerenheter i den fylkeskommunale administrasjonen. Disse enhetene har ansvaret for å gjennomføre vedtatt politikk, herunder anskaffe operatører som leverer busstjenester, og dermed sørge for at fastsatt rutetilbud faktisk tilbys. Alternativet til anbudsutsetting er egenproduksjon eller utvidet egenproduksjon. Utvidet egenproduksjon innebærer at fylkeskommunen oppretter et underliggende selskap som står for driften av kollektivtransporten og har ansvar for busser, sjåførere mv. Egenproduksjon innebærer at fylkeskommunen selv organiserer driften av kollektivtransporten med ansvar for busser, ansatte mv. i en egen enhet i fylkesadministrasjonen. Det forutsettes i begge tilfeller at kollektivordningen, statsstøttereglementet og anskaffelsesloven følges.

Oppgavefordeling med dagens organisering og de to nevnte løsningene med egenproduksjon eller utvidet egenproduksjon er vist i figur S2.

Figur S2 Oppgavefordeling og organisering; tre modeller

Oppgaver	Egenproduksjon	Utvidet egenproduksjon	Dagens modell
Overordnede mål Fastsette økonomiske rammer for ruteproduksjon	Fylkeskommunen	Fylkeskommunen	Fylkeskommunen
Strategisk planlegging Ruteplanlegging Felles markedsføring / profilering Utviklingsoppgaver Politikkoppfølging (miljø og klima)		Fylkeskommunalt selskap. Selskapet beholder oppgavene som dagens administrasjonsselskap utfører i tillegg får de driftsansvar for produksjonen, materiell og ansatte til driftsoppgaver, herunder sjåførere	Dagens administrasjonsselskap / bestillerenhet i fk - ingen endring i oppgavene fra dagens situasjon
Overordnede IKT systemer Kvalitetskrav Oppfølging av levert/produsert kvalitet			
Kvalitetsstyring Teknologi, klima og miljø Drift - og kjøreplaner			Markedsaktører / Operatører

Vi har vist at anbudsutsetting i fylkeskommunale rutebusstilbud stimulerer operatørene til å levere kostnadseffektive tjenester til ønsket kvalitet. Transaksjonskostnadene er begrenset, og uansett langt lavere enn effektivitetsgevinstene som utløses gjennom anbud. En del av transaksjonskostnadene i dagens system, vil også følge med dersom en velger egenproduksjon som modell for organisering. Dette gjelder særlig kostnader i forbindelse med oppfølging av kvalitet i tilbudet, og utvikling av virkemidler som kan stimulere til en fortsatt effektivisering av produksjonen.

En alternativ organisering i form av omlegging til egenproduksjon vil gi betydelige omstillingskostnader for fylkeskommunene. Fylkeskommune har organisert innkjøpene etter en bestiller- utfører-mo-
dell. Dette gir det politiske nivået muligheter til styring og oversikt over ressursbruken og resultatene som oppnås på kollektivområdet i fylkene. En omlegging til egenproduksjon vil kreve en annen kompetanse enn fylkeskommunene har i dag.

Konklusjon og anbefalinger

Anbudsutsetting er et virkemiddel for å oppnå effektiv ressursbruk, lavere priser, bedre kvalitet og tilgjengelighet i de fylkeskommunale bussrutene. Forutsetningene for at anbudskonkurranser i rutebussmarkedet skal kunne høste de ønskede gevinstene, er oppfylt. Markedet leverer ønsket kvalitet og kostnadseffektive tjenester til de reisende og til samfunnet. Anbudskonkurranser med tilhørende kontraktstyring og bruk av insentiver, framstår dermed som den mest kostnadseffektive måten å realisere målene som er satt for offentlig rutebussproduksjon på.

Det er satt ambisiøse mål for kollektivtransporten framover. Ny teknologi, i form av utslippsfrie kjøretøy, autonome kjøretøy, og en fortsatt utvikling av digitale verktøy som øker mobiliteten, gir nye muligheter, og kanskje noen utfordringer.

Mer dialog og samarbeid, og felles utvikling av kontraktsutforminger, framstår som et naturlig neste skritt i utviklingen. Dette bør inkludere en videreutvikling av insentiver i kontraktene som stimulerer alle involverte til å trekke i samme retning. En videreutvikling av dagens system der det bygges på kompetansen som er opparbeidet på både bestiller og tilbydersiden, må forventes å gi adskillig bedre resultater enn å bruke ressurser på en eventuell omstilling til en form for egenregi eller utvidet egenregi.

1 Innledning

Vista Analyse har på oppdrag fra NHO Transport vurdert hvilke samfunnsøkonomiske gevinster og kostnader som følger med anbud i rutebussmarkedet. Formålet med utredningen er å svare på hvorvidt anbudsutsetting av det fylkeskommunale rutebussnettet er samfunnsøkonomisk lønnsomt sammenliknet med andre måter å organisere dette kollektivtilbudet på. Som en del av utredningen belyses kostnadsutviklingen og kostnadsdrivere i bransjen. Resultatene fra analysene inngår som en del av kunnskapsgrunnlaget i utviklingsarbeidet innenfor rutebussmarkedet der miljø- og klimahensyn, sammen med nye teknologiske muligheter, stiller krav til bransjen så vel som til myndighetene.

Anbudsutsetting i det fylkeskommunale rutebustilbudet er i dag den vanlige organisering av dette tilbudet. Det første anbudet ble utlyst i 1994. Hensikten med anbudsutsettelse var å stimulere til økt effektivitet, bedre kvalitet og et større brukerfokus. Virkningene av anbudsutsettelse har vært analysert flere ganger tidligere, og samtlige studier konkluderer med at anbudsutsetting har gitt høyere kostnadseffektivitet enn alternativene.

I denne rapporten ser vi nærmere på samfunnsøkonomiske gevinster og kostnader ved anbudsutsetting i dagens situasjon, der vi forsøker å sammenlikne virkningene med en alternativ organisering i form av egenproduksjon i fylkeskommunene. Som en del av analysen ser vi på kostnadsutviklingen i bussproduksjon, der vi særlig har lagt vekt på de siste 10 årene.

Vi har basert analysene på teori og tilgjengelig empiri. I tillegg har vi hentet inn kunnskap og vurderinger gjennom intervjuer med representanter fra operatørleddet og fylkeskommunale administrasjonsselskap. Vi har også studert et utvalg kontrakter og gjennomført analyser på data fra SSB.

1.1 Fylkeskommunene og Oslo kommune har ansvaret

Fylkeskommunene og Oslo kommune har i dag ansvaret for den lokale kollektivtransporten i fylket. De yter tilskudd til lokale ruter med buss, båt (unntatt riksvegferger), trikk, T-bane og bybane. De bestemmer også omfanget av rutetilbudet og fastsetter takster for det lokale rutetilbudet. Fylkeskommunene gir etter delegasjon fra departementet også løyve til fylkesgrensekryssende båtruter og ekspressbuss- og flybussruter.

Staten fastsetter rammevilkår for kollektivtransporten. Statens økonomiske ansvar for lokal kollektivtrafikk er knyttet til de årlige rammeoverføringene til fylkeskommunene som bevilges over Kommunal- og moderniseringsdepartementets budsjett. Staten gir også tilskudd til lokal kollektivtransport gjennom «*Belønningsordningen for bedre kollektivtrafikk og mindre bilbruk i byområdene*». Denne ordningen ble innført i 2004. I tillegg inneholder ordningen med bymiljøavtaler/ byvekstavtaler statlige overføringer til lokal kollektivtransport.

Staten yter også tilskudd til persontransport på det nasjonale jernbanenettet, flyruter på kortbanenettet, riksvegferger og kystruten Bergen–Kirkenes (Hurtigruten). Vi ser ikke på organiseringen av disse markedene i denne rapporten.

1.1.1 EU-regelverk og anskaffelsesregelverket setter rammer

EU har gjennom kollektivtransportforordningen bestemt hvordan offentlige myndigheter kan tildele tilskudd og/ eller enerett til drift av kollektivtrafikk (FOR-2010-12-17-1673). Forordningen gjelder persontransporttjenester av allmenn økonomisk betydning og skal sikre effektive transporttjenester gjennom regulert konkurranse. Forordningen gir myndighetene rett til å gi ytere av offentlig tjenester enerett, gi dem finansiell godtgjøring samt fastsette alminnelige regler for drift av offentlig transport som gjelder for alle ytere. Hovedregelen er at tildelingen skal skje etter anbud, men det gis unntaksbestemmelser som muliggjør produksjon i egenregi eller utvidet egenregi.

Ved anbudsutsettelse av en kontrakt skal forsyningsforskriften, anskaffelsesforskriften eller tjenestekonsesjonsforskriften følges. Disse reglene fastsetter hvordan saksbehandlingen og anskaffelsesprosessen skal gjennomføres. Kravene til anbudsutsettelse i kollektivtransportforordningen og anskaffelsesregelverket gjelder ikke for drift i egenregi. Bakgrunnen for dette er at anskaffelsesregelverket ikke skal regulere hvordan det offentlige organiserer sin egen virksomhet.

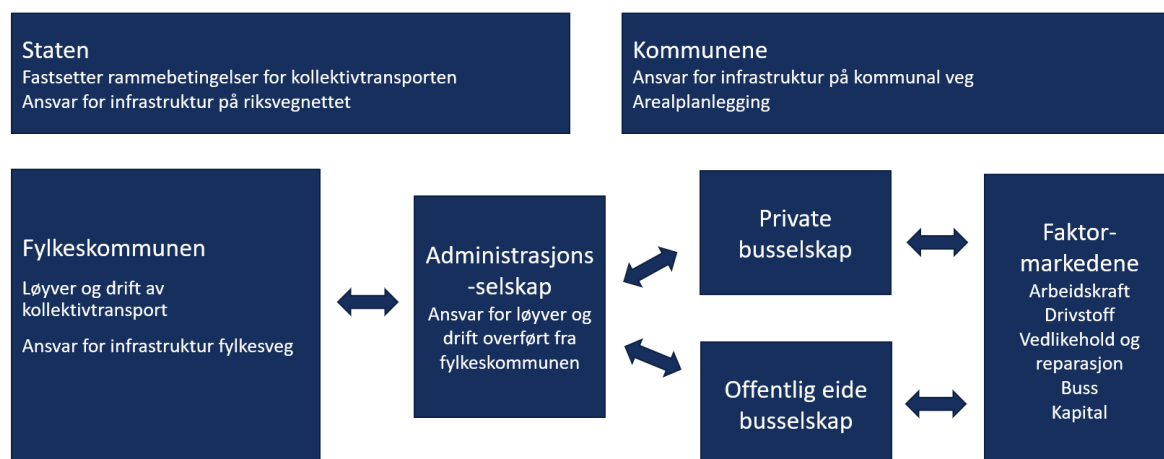
Det stilles en rekke krav som må være oppfylte for at fylkeskommunen skal kunne velge drift i egenregi eller utvidet egenregi. Det er blant annet et aktivitetskriterium som sier at et selskap minst må utføre 80 prosent av sin aktivitet for oppdragsgiveren eller andre rettssubjekter som oppdragsgiveren kontrollerer. Dersom de angitte vilkårene for egenregi er oppfylt og fylkeskommunen velger egenregi, trår statsstøttereglementet inn. Statsstøttereglene krever blant annet at det ikke skal gis overkompensasjon for utførte tjenester.

Aktørene i dagens marked

Staten fastsetter de overordnede rammebetingelsene for kollektivtransporten. Fylkeskommunen har ansvaret for drift av det fylkeskommunale kollektivtilbudet. Fylkeskommunene har valgt litt forskjellige organiseringer. Noen har valgt å opprette egne administrasjonsselskap som har ansvaret for kollektivtransporten, mens andre har opprettet egne bestillerenheter i den fylkeskommunale administrasjonen. I begge tilfeller fastsetter det politiske nivået mål og rammer for tilbudet, mens fylkeskommunens administrasjon eller administrasjonsselskapene skal gjennomføre vedtatt politikk. Busselskapene er den utførende parten, det vil si at det er busselskapene (operatørene) som på oppdrag fra fylkeskommunen (eller administrasjonsselskapet) frakter passasjerene og kjører bussrutene som fylkeskommunen/administrasjonsselskapene har fastsatt.

Busselskapene har eierskap til materiell (bussene) og ansvar for bemanning. Busselskapene er både privat og offentlig eid og kjøper innsatsfaktorer i faktormarkedene. Med faktormarkedet menes markedene for innsatsfaktorene for bussdrift. Figur 1.1 gir en grafisk oversikt over aktørene i markedet. Merk at figuren kun gjelder for fylkeskommuner som har opprettet administrasjonsselskaper. For de øvrige fylkeskommunene går pilene rett fra fylkeskommunen til busselskapene.

Figur 1.1 Aktører i markedet for busstransport¹



Kilde: Vista Analyse

1.2 Oppbygging av rapporten

Vi starter med å gå gjennom det analytiske rammeverket som vi bygger analysene på. I dette kapitlet redegjør vi for teori og relevant empiri. Formålet med kapitlet er å gi kunnskap og forståelse om mekanismene som påvirker konkurransen, samt hvilke forutsetninger som må være oppfylt for at anbudskonkurranser skal kunne gi de ønskede virkningene. I kapittel 3 drøfter vi hva som er alternativene til anbud. Vi gir en historisk gjennomgang for å vise hvilke andre alternativer som har vært i bruk tidligere. Kapitlet gir også en oppsummering av relevante funn fra tidligere studier. I kapittel 4 går vi gjennom bussmarkedet, med en særlig oppmerksomhet på kostnadsutviklingen. Vi viser blant annet hvordan vi kommer fram til at kostnadene er redusert fra 2010, med en vurdering av anbudskonkurransenes betydning for de observerte effektiviseringsgevinstene. Deretter oppsummerer vi innspill og vurderinger fra intervjuene, kontraktsgjennomgangen og relevante styringsdokumenter i kapittel 5. I kapittel 6 ser vi alle resultatene i sammenheng og drøfter om vilkårene for virksom konkurranse er til stede og hvilke samfunnsøkonomiske gevinster som følger med dagens markedsorganisering.

¹ Figuren viser en organisering der fylkeskommunene har opprettet egne administrasjonsselskaper. Enkelte fylkeskommuner har beholdt en innkjøpsavdeling i fylkeskommunen som i varetar de samme oppgavene som administrasjonsselskapene.

2 Analytisk rammeverk

I dette kapitlet presenterer vi det analytiske rammeverket for analysen. Rammeverket er i hovedsak forankret i samfunnsøkonomi, men er noe utvidet med kunnskap fra strategi- og styringsfaglig litteratur. Kapitlet starter med en kort gjennomgang av hva en samfunnsøkonomisk analyse er, før vi retter oppmerksomheten mot mer konkrete problemstillinger som omhandler konkurranseeksponering kontra ikke konkurranseeksponering.

Formålet med kapitlet er å forankre analysene i eksisterende empiri og teori, og å vise hvordan virkningene kan evalueres i et samfunnsøkonomisk perspektiv. Fokuset i kapitlet er på mekanismer og ønskede virkninger bak ulike former for konkurranseeksponering av offentlige, samfunnsnyttige tjenester.

Anbudsutsetting er et virkemiddel for å oppnå effektiv ressursbruk, lavere priser, bedre kvalitet og tilgjengelighet i de fylkeskommunale bussrutene. Forutsetningene for at ønskede virkninger skal kunne realiseres er sentrale og gjennomgått i dette kapitlet.

2.1 Hva er en samfunnsøkonomisk analyse?

En samfunnsøkonomisk analyse er et verktøy for å identifisere og synliggjøre virkninger (konsekvenser) av et tiltak for berørte grupper i samfunnet. Hensikten med en samfunnsøkonomisk analyse er å finne ut om et tiltak er samfunnsøkonomisk lønnsomt eller ikke, samt å kunne rangere og prioritere mellom ulike tiltak (DFØ, 2014). I denne analysen er anbudsutsetting av «rutebuss» tiltaket som skal analyseres. I og med nær sagt samtlige ruter med offentlig støtte i dag har vært gjenstand for anbud, er analysen lagt opp som en såkalt ex-post-evaluering. I denne type analyser brukes det samfunnsøkonomiske rammeverket til å vurdere hvorvidt tiltaket, i dette tilfelle anbudsutsettelse; har hatt de ønskede virkningene. I tillegg skal eventuelle utilsiktede virkninger for samfunnet eller enkeltgrupper belyses.

“ Alt som påvirker ressursbruken eller velferden til noen i samfunnet, skal tas med, men analysen skal i utgangspunktet begrenses til virkninger for grupper i Norge. (DFØ, 2014)

En viktig del av en samfunnsøkonomisk analyse er det såkalte referansealternativet. Referansealternativet skal ideelt sett beskrive situasjonen dersom tiltaket, dvs. anbudsutsetting, ikke hadde funnet sted. Referansealternativet brukes som sammenlikningsgrunnlag for å identifisere og beskrive virkninger av tiltaket. I denne analysen er det ikke helt opplagt hva referansealternativet er. Dette kommer vi tilbake til i kapittel 3. I utgangspunktet tenker vi at en eller annen form for fylkeskommunal egenproduksjon eller utvidet egenproduksjon som gjennomføres innenfor de rammene som følger av kollektivtransportforordningen, er referansealternativet.

Samfunnsøkonomisk lønnsomhet (nytte-minus kostnader) måles som differansen mellom virkningene av tiltaket og referansealternativet. Vi er ute etter den totale lønnsomheten for hele samfunnet. Dette innebærer at fordelingsvirkninger ikke er en del av lønnsomhetsvurderingen. I den grad det er grupper, eksempelvis arbeidstakere eller reisende, som påføres vesentlige kostnader eller gevinster, skal en samfunnsøkonomisk analyse likevel synliggjøre denne type virkninger.

2.1.1 Kostnadseffektivitetsanalyse er mest egnet

I samfunnsøkonomiske analyser av tiltak skilles det mellom tre, delvis overlappende, analyseformer. I en fullstendig nytte-kostnadsanalyse beregnes den samfunnsøkonomiske lønnsomheten i form av netto nåverdi. Dersom alle virkninger kan verdsettes i kroner, beregnes det i denne tilnærmingen hvilket alternativ som har høyest samfunnsøkonomisk lønnsomhet. I de fleste tilfeller er det ikke mulig å tallfeste alle virkninger. I den grad det er mulig, er det ikke alltid regningssvarende å bruke ressurser på å tallfeste alle virkninger. En mulig tilnærming er da å identifisere og analysere virkninger, inkludert virkninger som ikke er prissatt. Tallfestingen kan da begrenses til å anslå nivået på differansen mellom alternativene som studeres, med tilhørende beskrivelser av virkningene som skiller alternativene. Det er denne overordnede tilnærmingen som er brukt i denne utredningen.

Vi har også lagt til grunn at ruteproduksjonen i utgangspunktet er uavhengig av om det velges anbud eller andre anskaffelsesformer. Dette begrunner vi med at tilbudet, målt i ruteproduksjon, antas å være gitt. Det som da kan variere er kvalitet (unntatt nivået på ruteproduksjonen), og kostnader ved å fremskaffe den angitte ruteproduksjonen til ønsket kvalitet. Dersom kostnadene reduseres, kan fylkeskommune velge om de vil bruke de frigjorte midlene på mer ruteproduksjon, eller om de heller ønsker å bruke frigjorte midler på andre områder. I begge tilfellene økt kostnadseffektivitet til en gitt kvalitet, økt samfunnsnytte.

Formålet med konkurranseutsetting er bedre effektivitet og/eller kvalitet. Grunnlaget for hypotesen om at konkurranseutsetting kan gi bedre effektivitet og kvalitet er oppsummert i Tekstboks 2.1.

Tekstboks 2.1 Om konkurranseutsetting, effektivitet og kvalitet: Sitat fra Robertsen (1999)

Konkurranseutsetting er et sett av metoder for å bedre produktiviteten i offentlig sektor. Hensikten er å øke produksjon eller kvalitet av en offentlig tjeneste uten at budsjettildelingen øker, eller å redusere budsjettet uten at tjenesteomfang eller kvalitet reduseres. Problemet er at offentlig produksjon gjerne er skjermet mot konkurranse, og denne skjermingen skaper gode muligheter for både x-ineffektivitet (Leibenstein 1966 og 1975) og opportunistekostnader (Globerman og Vining 1996). X-ineffektivitet kan oppstå fordi fravær av konkurranse gir svake impulser til forbedringer av produksjonsprosessen og innsats fra de ansatte. Opportunistekostnader oppstår fordi mangel på konkurranse gir ufullstendig kostnadsinformasjon til bevilgende myndighet. Dette gir utførende sektor mulighet til å utnytte situasjonen ved å tilpasse seg i henhold til egne preferanser og ikke i henhold til politikernes. Poenget med konkurranseutsetting er altså først og fremst å redusere mulighetene for både x-ineffektivitet og opportuniste hos utfører. (Robertsen, 1999)

2.2 Overordnede kriterier for å vurdere konkurranseeksponering

Innenfor OECD-området har det de siste 30 årene vært en økende oppmerksomhet om behovet for å effektivisere offentlig tjenesteproduksjon. Konkurranseeksponering er et virkemiddel på dette området. Gjennom etablering av et konkurransemarked er flere tidligere offentlige monopoler fratatt eneretten og har måtte konkurrere i, eller om, et marked. Dette er en utvikling som vi ser i samtlige OECD-land, inkludert Norge. Den bakenforliggende ideen bunner i en forståelse av at det offentlig vil tendere til å drive mer effektivt og brukerorientert dersom de må konkurrere om å produsere en tjeneste.

Konkurransesponsoring må også sees i sammenheng med framveksten av New Public Management (NPM). Kjernen i NPM bygger på en antakelse om at en offentlig virksomhet som likner mer på markedet vil kunne bidra til bedre kvalitet og høyere effektivitet i den offentlige tjenesteytingen.

Både NPM og konkurransesponsoring er gjenstand for ideologiske, så vel som faglige debatter. Vi går ikke inn på den ideologiske debatten, men har i stedet valgt å bygge på vurderingskriteriene for konkurransesponsoring fra NOU (2000:19). I denne utredningen benyttes følgende kriterier:

- Effektivitet
- Kvalitet
- Styring og demokratisk kontroll
- Tilgjengelighet for bruker
- Utvikling og opprettholdelse av markedskonkurranse

Kriteriene er forankret i formålet med konkurransesponsoring, det vil si ønsket om å stimulere til bedre kvalitet og høyere effektivitet i offentlig tjenesteproduksjon. De øvrige punktene med unntak av det siste, gjelder andre hensyn som må ivaretas på tjenesteområder der det offentlige har et forsyningsansvar. Det siste punktet retter seg mot betingelser for at konkurransesponsoring skal fungere som et effektiviseringsvirkemiddel. Tjenester som innebærer myndighetsutøvelse, som eksempelvis barnevern, har andre hensyn som også må ivaretas ved en eventuell konkurransesponsoring, se blant annet: Vista Analyse (2016). Vi anser ikke kollektivtransport som myndighetsutøvelse og ser derfor bort fra denne type problemstillinger.

Vi går kort gjennom punktene og grunnlaget for vår operasjonalisering av kriterier for å vurdere hvorvidt anbudsutsettelse i kollektivtransport, nærmere bestemt rutebuss, er samfunnsøkonomisk lønnsomt. I kapittel 6 anvender vi kriteriene på resultatene fra undersøkelsene og delanalysene som er presentert i kapittel 3 til 5.

2.2.1 Effektivitet

I rutebussmarkedet kan effektivitet vurderes innenfor følgende perspektiver:

- Effektiv produksjon (kostnadseffektivitet)
- Målrettet produksjon (formålseffektivitet)

Formålseffektivitet og kostnadseffektivitet de viktigste kriteriene i en vurdering av samfunnsøkonomisk lønnsomhet av et virkemiddel. Vi går gjennom den teoretiske begrunnelsen for disse kriteriene.

2.2.1.1 Effektiv produksjon (kostnadseffektivitet)

Hensynet til en effektiv ressursbruk er kanskje den viktigste begrunnelsen bak anbudsutsetting. Med effektiv produksjon menes at den samlede produksjonen, eller fylkeskommunens kollektivtilbud, leverer et gitt tilbud til lavest mulig kostnader. Innenfor det offentlige rutebussmarkedet handler dette om mest mulig produksjon per brukte krone.

I sin enkleste form kan det offentliges utgifter til en gitt produksjon, før og etter anbudsutsetting, sammenliknes for å vurdere eventuelle forskjeller i kostnadseffektivitet. Eventuelt kan det gjøres sammenlikninger mellom områder/ruter som er anbudsutsatt med ruter som ikke er anbudsutsatt.

Ingen av delene er i praksis mulig i dagens rutebussmarked. Dette fordi nær alle ruter er anbudsut-satt, og fordi de historiske dataene ikke er egnet som sammenlikningsgrunnlag for å vurdere kostna-dene ved dagens bussdrift. Vi referer i stedet til tidligere studier der denne type sammenlikninger er gjort basert på data som er noe mer sammenfallende i tid, og hvor kostnadstall for ulike driftsformer er mer sammenliknbare. I kapittel 4 ser vi på markedsutviklingen i den fylkeskommunale bussdriften. Kapitlet danner en viktig del av grunnlaget for å kunne vurdere utviklingen i kostnadseffektivitet for derigjennom å kunne vurdere hvorvidt anbudskonkurranser stimulerer operatørene til effektiv drift.

Transaksjonskostnader

For at anbudsutsetting skal kunne sammenliknes med andre driftsformer, må alle kostnadene med, inkludert transaksjonskostnadene. Transaksjonskostnader kan defineres som kostnaden ved å skaffe informasjon, utforme anbudsdokumenter, spesifisere kvaliteter ved tjenesten, forhandlinger med potensielle leverandører, ta avgjørelser, kjøpe/skrive kontrakter og evaluering/overvåking for å sikre at man oppnår ønsket resultat (omfang og kvalitet) på leveransen, samt rettviser og reforhandlinger ved uenighet eller manglende kontraktoppfyllelse. I økonomisk litteratur betegnes ofte alle kostna-der ved transaksjoner i et marked utover selve prisen på produktet eller tjenesten, som transaksjons-kostnader (Williamson, 1986)

Jo enklere et produkt eller en tjeneste er å definere og måle, jo lavere er transaksjonskostnadene.

Anskaffelser av rutetilbud vil ofte kunne være krevende anskaffelser. Dette skyldes blant annet at det kan være nettverkseffekter mellom ulike ruter, og andre kollektivtilbud. I den grad det skal stilles krav til materiell, kreves det kompetanse og analyser på bestillersiden for å sikre at materiellet som kreves også er egnet til tjenesten som skal utføres. IT-utstyr til kommunikasjon, overvåkning, trafikk-informasjon og betalingsinnkreving fra passasjer, er andre eksempler på krav til utstyr som kan spe-sifiseres og som kan gi opphav til transaksjonskostnader.

Fylkeskommunen/administrasjonsselskapet må også vurdere hva som er en hensiktsmessig modell for godtgjørelse, og regulering av godtgjørelse ved endringer underveis i kontraktperioden. Normalt er godtgjørelsen knyttet til rutekilometer, rutetimer og vogner. Om lag to av tre kontrakter har i dag ulike former for insentiver, bonus/malus, i tillegg til produksjonsgodtgjørelse. Kontraktstype, og an-skaffelsesmodell må velges før en kontrakt kan utlyses. Etter kontrakt er inngått skal leverandørene følges opp, blant annet med hensyn til kvalitet på leveransen. Dette er en del av transaksjonskostna-dene.

Skille mellom transaksjonskostnader og oppgaveendringer

For å kunne sammenlikne transaksjonskostnadene ved bussanbud og produksjon i egenregi, må det klargjøres hvilke kostnadsposter som inngår, og hvordan oppgave- og ansvarsfordelingen mellom operatør og innkjøper faktisk er. Dersom innføring av anbud eller andre hensyn medfører at oppga-ver flyttes fra operatør til innkjøper, så er ikke dette å betrakte som en transaksjonskostnad i sam-funnsøkonomisk forstand. Ruteplanlegging, markedsføring og utvikling av informasjonssystemer som sanntidsinformasjon og digitale billettsystemer kan f.eks. ikke kategoriseres som transaksjons-kostnader ved anbud. Dette er oppgaver som til dels er flyttet fra operatørene til administrasjonsselska-pene, og dels er nyutviklede politikk- og teknologidrevet markedsoppgaver. Ny teknologi kan gjøre

bestillingene og transaksjonene mer komplekse, men teknologi kan også bidra til å redusere transaksjonskostnadene. For oppdragsgiver vil det også være et valg om teknologi, for eksempel krav til IKT-utstyr i bussene og miljøkrav, skal spesifiseres eller om det skal angis overordnede ytelseskrav. Dette handler i praksis om risikofordeling og oppgavefordeling mellom innkjøper og operatør, og må ikke forveksles med transaksjonskostnader.

Operatørene bærer sin del av transaksjonskostnadene gjennom å utarbeide tilbud, forhandle og å sette seg inn i kontrakter og lokale ruter som de risikerer å aldri få kjøre. For kontraktene de vinner vil det i kontraktsperioden være noen transaksjonskostnader i oppfølgingen.

Positiv læringskurve reduserer transaksjonskostnadene og gir riktigere risikoprising

Transaksjonskostnadene er som regel størst ved førstegangs anbudsutlysning i et land eller innen et sektorområde. Ved gjentatte utlysninger trekker bestiller veksler på tidligere erfaringer og transaksjonskostnadene synker normalt. Dette gjelder også for tilbyder/operatør. Transaksjonskostnadene ved første gangs anbud kan være høye, men ved gjentatte anbud får operatørene og oppdragsgiver en positiv læringskurve som reduserer transaksjonskostnadene over tid. En positiv læringskurve vil også over tid bidra til riktigere prising, og da særlig en riktigere beregning av, og aksept for risikoprising.

Transaksjonskostnadene kan påvirkes. I Europa er det en utvikling i retning av stadig mer funksjonelle kontrakter der det fastsettes funksjonelle mål framfor spesifisering av tekniske løsninger. Krav som enkel påstigning for rullestolbrukere og barnevogner krever mindre kompetanse hos bestillerleddet enn krav der høyden på «lavgulv» spesifiseres. Med funksjonelle krav må operatøren selv komme fram til den beste løsningen for å imøtekomme kravet om enkel påstigning. En større grad av standardiserte kontrakter med balansert risikodeling og standardisert materiell, vil også kunne bidra til å redusere transaksjonskostnadene. Utviklingen i faktorer som påvirker transaksjonskostnadene og eventuelle læringseffekter, er relevante faktorer å inkludere i en samfunnsøkonomisk analyse.

Egenproduksjon eller anbud vurdert fra et ressursperspektiv

Spørsmål knyttet til om en oppgave skal settes ut eller utføres som egenproduksjon finner vi også i næringslivet og i strategi- og bedriftsøkonomifaget. Fra et ressursbasert perspektiv argumenteres det gjerne for at en bedrift bør konsentrere seg om (Moen & Riis, 2004):

1. Oppgaver knyttet til bedriftens kjernekompetanse (gitt at det er ledig kapasitet)
2. Oppgaver som kan utvide kjernekompetansen, det vil typisk si oppgaver som gir læringseffekter
3. Oppgaver som beskytter avkastningen av kjernekompetansen.

For offentlige virksomhet er det først og fremst de to første punktene som er aktuelle. I sin enkleste form bør oppgaver som *ikke* faller inn under punkt 1 eller 2 settes ut med mindre transaksjonskostnadene ved anbud er for store. Vi har allerede vært inne på transaksjonskostnader som et viktig kriterium for å vurdere den samfunnsøkonomiske lønnsomheten ved anbudskonkurranser om buss-ruter.

Ved en vurdering av hvilke oppgaver som bør betraktes som kjerneoppgaver for fylkeskommune, er det naturlig å ta utgangspunkt i oppgavefordeling mellom stat, fylkeskommuner og kommuner, samt hvordan fylkeskommunene er organisert.

Fylkeskommunene har etablert seg med bestiller-utfører-modeller og bygd opp kompetanse for å kunne betjene anbudskonkurranser og styre fylkets kollektivtilbud gjennom kontrakter. Noen har valgt å legge bestillerrollen til et administrasjonsselskap, mens andre har valgt en organisering med en bestillerfunksjon i fylkeskommunenes ordinære virksomhet. I begge tilfeller er det valgt en bestiller-utførermodell der det er bygd opp kompetanse på innkjøp av kollektivtjenester i bestillerleddet. Dette er relevant å ta hensyn til dersom det skal vurderes om fylkene skal bygge opp kompetanse og realkapital for å kunne drive med busstransport i egenregi. Risikoeksponering, kapitalkostnader og ulike former for bindinger vil være faktorer som er relevante å vurdere.

2.2.1.2 Målrettet produksjon (formålseffektivitet)

Formålseffektivitet handler om graden av måloppnåelse for et bestemt mål. Formålseffektivitet er et spørsmål om å velge de tiltakene som er mest effektive for formålet. Det offentlige fastsetter selv formålet ved offentlig tjenesteproduksjon.

Regjeringen har fastsatt en rekke ulike mål for kollektivtransporten (Regjeringen, 2018):

- Mobilitet for alle: Å transportere dem som ikke har egen transport. De har krav på like gode muligheter som andre til å utnytte samfunnets tilbud.
- Best mulig tilbud til trafikantene: Å gi et best mulig transporttilbud til dem som reiser kollektivt i dag, både når det gjelder reisetid, frekvens, komfort, pris og tilgjengelighet.
- Effektiv transportavvikling: Å bidra til bedre transportavvikling i byene og gjøre befolkningen og næringslivet mindre avhengig av bilbruk.
- Miljøeffektiv transport: Å bidra til en bærekraftig utvikling ved å redusere forurensning, ressurs- og energiforbruk fra transportsystemet.

Kollektivforordningen (FOR-2010-12-17-1673) viser til at det offentlige kan gripe inn i kollektivtransporten for å sikre levering av tjenester av *allmenn interesse, som er hyppigere, sikrere, bedre eller billigere, enn hva som kan oppnås gjennom markedskreftene alene*. Et rent markedsbasert busstilbud ville ikke gitt et tilstrekkelig omfang på tilbudet. Fordelingsvirkningene ville trolig heller ikke vært politisk akseptable.

Markedssvikt begrunner tiltak og støtter opp under formålet

Fra et samfunnsøkonomisk perspektiv er det flere former for markedssvikt som begrunner offentlig støtte til kollektivtransport. For det første har kollektivtransport trekk av å være et kollektivt gode (men med kapasitetsbegrensninger). Nettverkseffekter og positive eksterne effekter (økt fremkommelighet og mindre miljøbelastning) ved å overføre en trafikant fra bil til buss, er andre former for inngripen som skal motvirke markedssvikt. Nettverkseffekter og positive eksterne effekter er effekter som den enkelte ikke tar hensyn til, og tilpasningen blir dermed ikke samfunnsøkonomisk optimal.

For å realisere vedtatte mål og sikre samfunnsøkonomisk lønnsomhet, kan det offentlige regulere markedet gjennom avgifter og andre virkemidler, og/eller sørge for produksjon og fordeling av en tjeneste (busstransport) for å sikre et tilfredsstillende nivå på tilbudet. Begge virkemidlene brukes. Reguleringene har også påvirkning på passasjergrunnlaget og busstilbudets konkurranseevne.

Sekundærformål må behandles isolert

Offentlig tjenesteproduksjon kan i noen tilfeller ivareta flere hensyn enn det formålet som begrunner tjenesten. Sysselsetting, og da kanskje særlig sysselsetting i distriktene, er et eksempel på slike hensyn. I bussmarkedet kan lokal ruteproduksjon med tilhørende verkstedsvirksomhet gi lokale ringvirkninger og et grunnlag for "flersysleri", altså at de som kjører bussruten også har andre oppgaver i perioder da bussen står. Slik organisering kan bidra til å opprettholde bosetting. Denne type sekundære formål kan isolert sett gi en positiv nytte i et lokalsamfunn, men vil neppe kunne ivaretas gjennom en anbudsutsetting der det er de enkelte bussruter det skal konkurreres om. Flersysleriet vil dermed kunne falle bort ved overgang til anbud. Kollektivforordningen og statsstøtterelementet kan også gjøre det vanskelig å opprettholde denne type hensyn. Overkompensasjon av en tjeneste sammenliknet med kostnadene ved å frambringe en tjeneste i markedet, vil kunne stange mot statsstøtterelementet.

Opprettholdelse av ruter som ikke er lønnsomme og tråd med overordnet politikk, er et annet spørsmål. Det vil neppe stride mot verken kollektivforordningen eller statsstøtterelementet, men vil derimot redusere samfunnsnyttene ved at «gale» ruter prioriteres. Hva som er riktige og gale ruter, er til sjuende og sist et politisk spørsmål. Det er altså ikke noe ved anbud som modell for tilbud av kollektivtransporttjenester som innskrenker fylkeskommunenes valg av hvilke ruter den vil prioritere. Stibinding, potensielle overtallsproblemstillinger i fylkeskommunen eller andre hensyn, kan likevel påvirke beslutningstakernes vurderinger av «riktig» og «gale» prioriteringer.

Sekundærhensyn som ikke inngår i formålet bak kollektivtransport kan alternativt ivaretas gjennom andre statlige virkemidler. For å kunne sammenlikne anbudsutsetting med egenregi i tilfeller der dette spørsmålet påvirker produksjonen, dvs hvilke ruter som kjøres, rutetabeller, osv., skal nyttesiden av produksjonen ideelt sett sammenliknes. Det betyr at hvis valg av anbudsutsetting påvirker produksjonsnivået og hvilke ruter som kjøres, så må nyttesiden inkluderes i beregningene.

2.2.2 Kvalitet

Hensynet til kvalitet er sammen med effektivitet en viktig begrunnelse bak konkurranseeksponering av offentlige tjenester. NOU (2000:19) fokuserer på to innfallsvinkler til begrepet:

- Brukerdefinert kvalitet, det vil si hvordan brukeren vurderer tjenesten, om vedkommende opplever at tjenesten dekker hans eller hennes behov og svarer til forventningene
- Ekspertdefinert kvalitet, hvorav noen er nedfelt i offentlige regler (krav om bruk av sikkerhetsbelte), mens andre kan være krav til drivstoff, gulvhøyde, antall seter etc.

Kvalitet kan også knyttes til den politiske innholdssiden og være avledet av både bruker- og ekspertdefinerte krav. Brukerundersøkelser og passasjerenes tilfredshet med tilbudet fanger opp brukerdefinert kvalitet. Utslippskrav, inkludert krav om nullutslippsbusser eller bruk av definerte drivstofftyper, er eksempler på krav avledet av målene for kollektivtransport.

Tilbudets kvalitet har betydning for nytteverdien i en samfunnsøkonomisk analyse. I den grad anbudsutsetting påvirker kvaliteten, eller kostnadene ved å frambringe ønsket kvalitet i tilbudet, så skal differansen mellom anbudsutsetting og alternative driftsformer inkluderes i analysen.

Politikerne tvinges til å ta stilling til kvalitet og har muligheter til å følge opp kvalitetskrav

En anbudsutsetting tvinger politikere og bestiller til å ta stilling til hvilken kvalitet som skal bestilles av operatøren. Dette følges også opp gjennom kontraktsperioden. Det kan også legges inn insentiver i kontraktene som stimulerer operatøren til å levere ønsket kvalitet.

Ved mislighold kan den offentlige parten sanksjonere, og også si opp kontrakten. Sanksjoner ved mislighold skal kontraktsfestes. I gjennomgangen av empirien vil vi vurdere om kontraktene inneholder sanksjoner, og om insentivene i kontraktene fungerer etter hensikten.

Fleksibilitet til å gjøre endringer har en kostnadsside

I en anbudskonkurranse fastsettes det krav til kvalitet og ruteproduksjon som i prinsippet skal gjelde gjennom hele kontraktsperioden. Regelverket for offentlige anskaffelser gir rom for å legge inn noe fleksibilitet i kontraktene, gitt at dette er beskrevet i konkurransegrunnlaget og ivaretar hensynet til likebehandling av tilbyderne. Fleksibilitet i kontraktsperioden i form av at oppdragsgiver kan gjøre endringer i eksempelvis overgang til lav- og nullutslippsbusser og/eller produksjonsvolum, har et motstykke i usikkerhet og risiko for operatøren. Hvor stor risikoen for operatøren blir avhenger av hvordan kompensasjonen ved endringer er regulert i kontrakten. Det må forventes at operatøren priser risikoen inn i anbudet dersom konkurransesituasjonen tillater det. Med andre ord kan fleksibilitet i kontraktsperioden medføre en kostnad for oppdragsgiver.

Ved en eventuell egenregi vil oppdragsgiver i utgangspunktet kunne ha større fleksibilitet til å gjøre endringer i både ruteplaner, produksjonsvolum og kvalitetskrav. Fylkeskommunen kan velge å legge andre standarder på service og vedlikehold, rengjøring, og tilbud på kostnadskreven ruter/tidspunkt, og skalere opp og ned etter fylkeskommunens øvrige prioriteringer og økonomi. I praksis er denne fleksibiliteten begrenset til justeringer i prioriteringer mellom ruter, og kvalitetskrav som eksempelvis utbyggingstakt, vedlikeholdsprogram og rengjøring av bussene.

I analysen kommer vi tilbake til erfaringer og vurderinger av mulighetene til å påvirke kvaliteten i tilbudet ved egenregi og i anbudskontrakter.

2.2.3 Styling og demokratisk kontroll

Det er bred politisk enighet om at offentlige goder skal være tilgjengelig for alle brukergrupper, uavhengig av bosted, personlig økonomi og andre egenskaper. Offentlige tjenestetilbud der staten finansierer hele eller deler av tjenesten, må derfor også være underlagt en tilstrekkelig styling og demokratisk kontroll. I den offentlige debatten fremmes ofte synspunkter i retning av at konkurranseeksponering fører til at tilbudet i store markeder blir bedre enn i mer spredtbebygde områder.

Ved anbudskonkurranser er dette en mindre relevant problemstilling enn ved andre former for konkurranseeksponering. Som med kvalitet, tvinges politikerne til å gjøre avveininger mht nivået på kollektivsatsningen i forhold til andre områder som fylkeskommunen har ansvaret for, og det er også politikerne som har ansvaret for avveininger mellom tilbud i distriktene og større markedsområder. Ved konkurranseeksponering gjøres denne type avveininger gjennom målstyring og overordnede strategier, mens det ved egenproduksjon kan være enklere å påvirke gjennom kortsiktige politiske beslutninger om hvor bussen skal stoppe og hvilke ruter som skal kjøres.

Ved anbud fritas politikerne fra diskusjoner om mer kortsiktige, driftsmessige forhold. I mange tilfeller vil det også være tydeligere hvilke politiske prioriteringer som er gjort i avtaleverket mellom fylkeskommunen og administrasjonsselskapet der denne organiseringen er valgt, mens anbudsutlysningene i begge tilfeller synliggjør prioriteringene i rutetilbudet.

2.2.4 Tilgjengelighet for bruker

Tilbudets tilgjengelighet for brukerne er en annen variabel som kan tenkes å bli påvirket av spørsmålet om anbudsutsetting eller produksjon i egenregi. I den grad det er mulig vil vi vurdere hvordan anbudsutsetting kontra andre alternativer kan påvirke tilbudets tilgjengelighet for brukerne.

2.2.5 Utvikling og opprettholdelse av markedskonkurranse

En forutsetning for at anbudskonkurranser over tid skal kunne gi en kostnadseffektiv produksjon til ønsket kvalitet, er at det er tilstrekkelig konkurranse i markedet. Private monopoler er ikke mer effektive enn offentlige monopoler. Det må derfor legges til rette for tilstrekkelig konkurranse i markedet. Hva som er tilstrekkelig konkurranse vil være en vurderingssak. Ofte stilles det krav om minimum to, eller eventuelt tre reelle tilbydere for at vi kan si at konkurransen er virksom i den forstand at konkurransesituasjonen er tilstrekkelig til at formålet om kostnadseffektivitet, kvalitet og brukerfokus ivaretas.

Utgangspunktet for å definere virksom konkurranse er en perfekt fungerende markedøkonomi eller en frikonkurranseøkonomi. Dette er en økonomisk-teoretisk konstruksjon som sjelden vil være fullt ut oppfylt i praksis. Blant annet forutsettes det:

- et tilstrekkelig antall markedsaktører
- at ingen enkeltaktør eller gruppe av aktører kan utøve markedsrett
- at det er full markedsadgang i form av fri etablering
- at produktene er homogene og at alle aktører har full informasjon om alle forhold som er relevante for markedsbeslutninger
- at det ikke foreligger eksterne virkninger

Frikonkurranse kan representere en referanseramme og en målestokk som en faktisk markedskonkurranse i en gitt situasjon kan måles opp mot. Vi har tidligere omtalt noen former for markedssvikt som begrunner offentlige tiltak for å sikre et ønsket nivå på busstilbudet. Ytterligere forhold som kan påvirke markedskonkurransen er:

- imperfekt konkurranse i markedet eller manglende markeder for sentrale innsatsfaktorer
- asymmetrisk informasjon

Myndighetene kan i prinsippet gjennomføre reguleringer som eliminerer eller reduserer markedssvikt tilstrekkelig til å sikre effektiv konkurranse. Utfordringen er at heller ikke myndighetene alltid har full informasjon. Dette omtales ofte som reguleringssvikt. En ufullkommen markedssituasjon med konkurransesvikt, kan derfor ikke alltid løses gjennom perfekt regulering med full informasjon. Konkurransesvikt må derfor vurderes mot reguleringssvikt for å sikre en mest mulig effektiv konkurranse.

For å vurdere konkurransesituasjonen vil vi ta utgangspunkt i følgende krav:

- Det må finne sted konkurranse på likeverdige vilkår. Det vil si at det ikke skal gis ubegrunnede særfordeler til enkeltaktører eller grupper av aktører i form av preferanseordninger, unntaksbestemmelser eller andre diskriminerende tiltak som kan virke konkurransebegrensende.
- Ingen enkeltaktør eller gruppe av aktører skal kunne utøve markedsrett gjennom for eksempel å ta høyere pris, operere med høyere kostnader enn det som vil være tilfelle i et effektivt fungerende konkurransemarked eller ved strategier for å presse andre aktører ut av markedet (ev. hindre dem i å etablere seg).
- Markedene må være åpne i den forstand at det ikke legges unødvendige restriksjoner på etableringsvilkår og markedsadgang på måter som begrenser den potensielle konkurranse, fra nye aktører. Dette har sammenheng med punktet over når det gjelder bruk av markedsrett, men også reguleringer kan være etableringshindre.
- Markedene må være transparente i den forstand at alle aktører skal sikres tilstrekkelig informasjon til å opptre effektivt

Formålet med effektiv konkurranse er å bidra til effektiv ressursbruk, noe som igjen kan føre til lavere priser, bedre tilgjengelighet og kvalitet i kollektivmarkedet. Konkurranse er således ikke et mål i seg selv, men et virkemiddel for å oppnå effektivitet og kvalitet.

2.3 Oppsummering og operasjonalisering av kriterier

Vi har operasjonalisert mekanismene og kriteriene foran i tre kategorier:

- a. Forutsetninger (betingelser) for at en markedskonkurranse skal kunne gi ønskede effekter
- b. Metoder og kriterier for å kunne vurdere effektivitet og kvalitet
- c. Andre hensyn som kan bli påvirket av anbudsutsetting

Operasjonaliseringen er vist Tabell 2.1. I tabellen har vi også vist hvilke kilder og metodiske tilnærminger som vil danne grunnlaget for analysene bak vurderingen av de enkelte kriteriene.

Dersom punkt a ikke er oppfylt vil det ikke kunne forventes funn av positive gevinster. Det kan derimot påløpe kostnader i både kategori b (transaksjonskostnader) og kategori c (andre hensyn).

Tabell 2.1 Oversikt over kriterier, metoder og datakilder

Hensyn og kriterier	Kommentar; metode og datakilder
a. Forutsetninger (betingelser) for at en markeds konkurranse skal kunne gi ønskede effekter	
Tjenestens innhold må la seg spesifisere i en kontrakt	Vurderinger av kontrakter, intervjuer, litteratur
- Markedet er velfungerende og kan opprettholdes - Tilstrekkelig antall markedsaktører - Konkurranse på like vilkår - Åpne markeder og fri markedsadgang - Transparente markeder og konkurranser	Offentlig tilgjengelige data, litteratur, økonomiske analyser og intervjuer.
Ansvarsdelingen mellom oppdragsgiver og operatør må balansere risikodelingen	Intervjuer, kontrakter, litteratur og analyser
b. Effektivitet og kvalitet	
Er produksjonen effektiv? Målt ved: - Produksjonseffektivitet - Markedseffektivitet - Formåls effektivitet - Transaksjonskostnader (type og størrelse)	Økonomisk teori, økonomiske analyser, gjennomgang av tidligere empirisk forskning og utredninger, analyser av tilgjengelig empiri og vurderinger. Teoretisk tilnærming; vurdere markeds- og styringssvikt, oppgavefordeling og kostnadsutvikling. Vurdere forklaringsvariable bak observert utvikling. Analyser av utviklingen i ulike effektivitetsindikatorer.
c. Andre hensyn som kan bli påvirket av anbudsutsetting	
Styring og demokratisk kontroll	Teori og tilgjengelig empiri
Tilgjengelighet for bruker	Markedsutvikling og krav til tjenesten
Øvrige berørte aktører, herunder arbeidstakere (sjåførere)	Identifisere berørte parter, kilde for vurderingene vil i første rekke være litteratur og resultater fra tidligere gjennomførte undersøkelser

Kilde: Vista Analyse 2018

3 Anbud, eller?

For å kunne vurdere de samfunnsøkonomiske gevinstene og kostnadene ved anbudsutsetting av kollektivtransport, er det nødvendig å kjenne til alternativene til anbudsutsetting, og hva disse innebærer. I dette kapitlet drøfter vi hva som er alternativene til anbudsutsetting.

Vi starter med et historisk tilbakeblikk til tiden før anbudskonkurranser ble innført. Det første spørsmålet blir da om organiseringen av det offentlige rutebussmarkedet slik det var før anbud ble innført er et realistisk alternativ.

Bakgrunnen for at anbud ble innført var et ønske om økt kostnadseffektivitet, kvalitetsutvikling og et større brukerfokus. Det andre spørsmålet som besvares ved hjelp av tidligere gjennomførte undersøkelser, er om dette ble realisert?

Det siste spørsmålet som belyses i dette kapitlet er hva som er alternativet til anbudsutsetting i dag, gitt at kollektivforordningen og øvrige regelverk for statsstøtte og offentlige forretningsvirksomhet skal følges.

3.1 Fra forretningsdrift til offentlig gode og kontraktstyring

Rutebuss, eller lokal kollektivtransport, har vært en sentral del av samferdselspolitikken fra den første samferdselsloven ble vedtatt i 1948. Rutebusstilbudet bestod på det tidspunkt som hovedregel av lokale selskaper, med eller uten offentlig støtte, der tilbudet ble drevet i samarbeid med kommunen. De aller fleste selskapene var private. I loven som ble vedtatt i 1948 heter det blant annet: *«Rute- og transportområder fastsettes i forbindelse med tilståelse av konsesjon, bevilling eller farts-tillatelse. De skal være gitt sammen med andre særlige vilkår i løyvedokumentene»*. Konsesjonsperioden skulle ifølge loven vanligvis ikke settes til kortere enn 10 år.

Utover 1950- og 1960-tallet var det en kraftig vekst i rutebussmarkedet på tross av en økende konkurranse fra privatbilismen. Selskapene var også i endring i denne perioden i form av en konsolidering der små lokale aktørene ble erstattet av større transportbedrifter.

1970-tallet var preget av en økende bevissthet om viktigheten av et tilfredsstillende kollektivtilbud for både vare- og persontransporten. Utviklingen ble delvis stimulert av oljekrisen, der viktigheten av mobilitet uten privatbil for alvor kom på dagsorden. En ny tilskuddsordning til kollektive transportmidler ble utviklet for å sikre et tilfredsstillende tilbud. Tilskuddsordningen var basert på kontrakter med en salderingsmodell der selskapenes underskudd kunne veltes over på det offentlige. Dette ble kombinert med et takstregulativ som først gjaldt for distriktene, men som etter hvert også gjaldt for forsteder. Resultatet ble en sterk vekst i subsidiene til rutebusser fra midten av 1970-tallet. Begreper som «subsidiebaronene» reflekterer at selskapene som var begunstiget med kontrakter på den tiden kan ha hatt svært gode økonomiske vilkår.

Og hvem var så selskapene? Noen var private, noen var offentlig eid gjennom kommunale eller interkommunale selskaper, mens andre hadde ulike former for delt eierskap mellom private og offentlige eiere.

“ Rute 30 var lenge Norges mest trafikkerte. Vi kjørte 60 busser i timen i rushtiden. De var betjent av sjåfør og billettør, og vi hadde postert inspektører med tilgang til ekstrasusser ute i løypa. Schøyens Bilcentraler hadde datterselskaper for nesten hver eneste rute. Rundt 1960 hadde vi ca. tusen ansatte og to hundre busser, og administrasjon og arbeidsgiveransvar for de ansatte i flere små selskaper. Vi var det største private rutebilselskapet i Norge. Motkatastrofen Bilen tok mer og mer over, og det ble stadig vanskeligere å oppnå lønnsomhet. Rute 30 holdt det likevel gående utover sekstitallet, men da T-banen åpnet i 1966 var gullgruven uttømt. I resten av landet var det vanlig å subsidiere, men ikke i Oslo. Takstene satte vi selv. Vi fikk taksttilskudd, men bare for å holde takstene noe lavere enn de ellers ville ha vært, og på slutten av sekstitallet var situasjonen prekær. (Rathe, 2004)

Sitatet illustrerer at det var store variasjoner i lønnsomheten mellom ulike markeder, og at kommersiell rutebussproduksjon uten støtte kunne være god forretningsvirksomhet i Oslo, mens resten av landet var avhengig av subsidier.

3.1.1 Nytt inntektssystem og fylkeskommunen fastsetter tilbudet

I 1986 ble det innført et nytt inntektssystem der statens overføringer til samferdselsformål ble lagt inn i den generelle rammeoverføringen til fylkeskommunene. Fylkeskommunene fikk med dette frihet til, og ansvaret for, å fastsette hvor mye ressurser som skulle settes av til kollektivtransport i fylket. Fylkeskommunene måtte da også ha meninger om hva som var et tilfredsstillende kollektivtilbud, og prioritere et definert nivå på kollektivtjenestene innenfor angitte budsjettammer. Med pressede økonomiske rammer ble det et økende behov for å sikre en effektiv ressursbruk og en tydeligere styring for å sikre at rutebusstilbudet var i samsvar med de politiske prioriteringene.

I de store byene ble produksjon i egenregi stort sett valgt, mens framforhandlede nettokontrakter, som oftest med ti års varighet, var mest vanlig utenfor de store byene. For å holde kontroll med kostnadsutviklingen tok flere og flere fylkeskommuner i bruk normtallssystemet som grunnlag for forhandlingene mellom fylkeskommunene og selskapene. Normtallssystemet ble første gang tatt i bruk i 1986 i Oppland og ble flittig brukt også på 2000-tallet. Eksempelvis viser et notat fra Asplan Viak (Asplan Viak, 2011) at Nettbuss Møre og Møre- og Romsdals fylkeskommune benyttet beregningssystemet for bussdriftskostnader som hjelpemiddel for å komme fram til et omforent kostnadsnivå og tilskuddsbeløp for ruteproduksjonen i 2011.²

Konkurransesponering og anbud fra 1994

Samferdselsloven ble endret flere ganger etter den første utformingen fra 1947. Endringene gikk fra å være en reguleringslov preget av at det var knapphet på ressurser etter slutten av andre verdenskrig, til å bli mer og mer markedsrettet der politisk styring og kontroll med utviklingen fikk økende oppmerksomhet.

I 1991 ble Samferdselsloven endret ved at det ble åpnet for konkurranseesponering og anbud i rutebussmarkedet. Forskrift til loven ble gitt i april 1994, mens det første anbudet ble utlyst i Oppland høsten 1994.

² Normtallssystemer som fylkeskommune brukte ble utviklet/vedlikeholdt av Asplan Viak AS og var i bruk fra avtaleåret 1986. Normtallssystemene hadde ved utløpet av 2012 vært virksomme i 27 år, men med avtagende bruk på 2000-tallet.

Mulighetene til å konkurranseutsette ruter gjennom anbud styrket fylkeskommunenes forhandlingsmakt, noe om blant annet resulterte i at flere selskaper inngikk «frivillige» effektiviseringsavtaler. Gjennom disse avtalene gikk selskapene med på å forplikte seg til effektivisering, eller sagt på en annen måte, til å redusere kostnader og akseptere reduserte tilskudd i en periode, mot at anbud ikke ble innført på et angitt antall år. Dette skjermet selskapene mot direkte konkurranse, samtidig som fylkeskommunens kostnader ble redusert. Selskapene fikk dermed også tid til å forberede seg til konkurranse og til å gjennomføre effektiviseringstiltak. Et viktig moment i denne sammenheng er at staten ved innføring av anbud endret grunnlaget for overføringen til samferdselsformål mellom 1995 og 1999. I følge Mathisen & Solvoll (2008) ble dette begrunnet i at fylkene kunne ta i bruk anbud, og dermed også redusere kostnadene. Fylkeskommunene sto da overfor valget mellom å redusere tilskuddene til kollektivtransport, eller å opprettholde tilskuddet til kollektivtransport ved å nedprioritere andre formål som skole og helse. Effektiviseringsavtalene gjorde det mulig å redusere tilskuddet, noe de fleste også gjorde i perioden 1993 til 1997. Ifølge Johansen (1999) ble anbud i liten grad benyttet i denne perioden. Besparelsene som ble realisert tilskrives derfor i første rekke konkurranseeksponering gjennom *trussel* om anbudsutsetting. Fra 1998 ser vi at tilskuddene øker, og at produksjonen øker.

Etter hvert tok flere i bruk anbudskonkurranser. Lovendringen og tidsbegrensede effektiviseringskontrakter gav også en forventning blant aktørene om at anbudskonkurranser etter hvert kom til å bli den vanligste anskaffelsesformen.

Nordberg (2001) viser at antall selskaper ble redusert fra om lag 200 i 1990, mens det i 1998 var 105 selskaper igjen. De fem største aktørene eide 64 prosent av totalt antall busser i 1998. Innføringen av anbud ser dermed ut til å ha satt fart i markedskonsolideringen som for alvor startet da inntektsystemet ble endret i 1986. I 2005 var antall selskaper redusert til 95 (Mathisen & Solvoll, 2008).

Innfasingen av anbud viser en forsiktig utvikling. I 2005, 11 år etter den første anbudsutsettingen i rutebussmarkedet, var anbud tatt i bruk i noe over halvparten av landets fylker. Anbudene dekket likevel kun 26 prosent av landets ruteproduksjon og omlag 40 prosent av passasjerene (Bekken mfl. 2006).

3.2 Anbud gav økt produksjonseffektivitet og lavere enhetskostnader

Det er gjennomført en rekke undersøkelser av virkningene av anbudsutsettingen fra slutten av 1990-tallet og på begynnelsen av 2000-tallet. Funnene fra litteraturen viser at det er en bred enighet om at anbud førte til økt produksjonseffektivitet og lavere enhetskostnader (Longva & Osland, 2008).

Gaasland (1998) finner kostnadsreduksjoner ved anbudskonkurranse på om lag 20 prosent ved å studere reduksjonene i kostnadene på de rutene som var satt ut på anbud i 1998. Datagrunnlaget for undersøkelsen er lite, i og med at kun 2 prosent av rutene var lagt ut på anbud da undersøkelsen ble gjennomført. Sammenligningsgrunnlaget var omfattende og må også betegnes som robust. I samme rapport studeres kostnadsutviklingen per km i alle fylker fra 1991 til 1995. Resultatene viser store kostnadsforskjeller mellom fylkene, men at kostnadene faller fra 1994 til 1995 i de fleste fylkene. Effektiviseringsavtaler og trussel om anbudskonkurranse er en mulig forklaringsfaktor bak dette funnet.

Bekken Frøysadal, Longva, & Fear (2006) beregner at anbudskonkurranser i rutebussmarkedet reduserte driftskostnadene med 10 prosent i gjennomsnitt, og at mesteparten av denne reduksjonen ble

tatt ut i reduserte offentlige utgifter til tilskudd. De viser at det i samme periode var en stabil og til dels økende produksjon. Videre finner de en klar trend som viser at forskjellene mellom tilbudsprisen i de enkelte anbudene ble redusert utover perioden som ble analysert. I de første tilbudene kunne prisen variere med opp mot 40 prosent mellom vinner og det nest beste tilbudet, mens forskjellen på det tidspunkt da undersøkelsen ble avsluttet var rundt 8 prosent. Resultatene tyder på positive læringseffekter og at anbudskonkurransen virker etter hensikten.

Longva & Osland (2008) konkluderer på bakgrunn av en omfattende litteraturgjennomgang med at:

“ Det synes med andre ord å være grunnlag for å si at anbud i lokal rutebiltransport har medført kostnadsreduksjoner, at disse har blitt tatt ut i reduserte tilskudd, og at en ikke ser en negativ utvikling av tilbudet i form av takstøkning (Longva & Osland, 2008).

Fra litteraturen kan det også spores en utvikling i kontraktene. Blant annet økte kontraktene i varighet i løpet av den første anbudsfasen. Kontraktsperioden i de tidligste anbudene lå gjerne på tre år med opsjoner om forlengelse, mens rundt 2005 var standard kontraktlende fem år, med en opsjon om forlengelse (Bekken J. T., Longva, Fearnly, Frøysadal, & Osland, 2006).

3.3 Administrasjonskostnader ble flyttet fra operatør til administrasjonsselskap

Longva m.fl (2007) analyserer administrasjonskostnadene ved innføring av anbud. De viser til at innføringen av anbud som regel også innebar en overgang fra netto- til bruttokontrakter. Det betyr at inntektsansvar og risiko ble overført fra operatøren til administrasjonsselskapet. En naturlig følge er da at også ansvaret for markeds- og ruteplanleggingen ble flyttet fra operatør til administrasjonsselskap. Dette virker rimelig ettersom det på et overordnet nivå er myndighetene som sitter med størst muligheter til å påvirke passasjergrunnlag og dermed også inntektene. Myndighetene regulerer blant annet virkemidler som påvirker konkurranseevnen mot biltrafikk. Det er også myndighetene som sitter med beslutningene og ansvaret for investeringer i samferdselssektoren som berører bussmarkedet (eksempelvis holdeplasser, kollektivfelt, etc). Longva m.fl (2007) finner at kostnadene i administrasjonsselskapene økte da anbud ble innført, men at denne økningen har sitt motsvar i reduserte kostnader på operatørleddet.

Longva & Osland (2008) anslår en økning i administrasjonsselskapenes kostnader på 1-2 prosent ved overgang til anbud, mens Oslo Economics (2014) finner en ytterligere økning 1-2 prosent i administrasjonsselskapenes kostnader etter 2008. Ifølge Longva & Osland (2008) er en stor del av den observerte økningen i offentlige administrasjonskostnader en *overføring av kostnader* fra operatør til myndigheter, og at økningen finner sitt motsvar i et redusert antall administrativt ansatte i operatørselskapene. Kostnadsøkningen representerer dermed ingen kostnadsendring eller transaksjonskostnad i samfunnsøkonomisk forstand, med et mulig unntak for noe økte administrasjonskostnader knyttet til dobbeltadministrasjon. Longva & Osland (2008) understreker at de samlede administrasjonskostnadene må vurderes i forhold til både besparelser ved anbud, og eventuelle virkninger av bedre utforming av ruter og tilbud.

Administrasjonsselskapene og fylkeskommunenes administrasjonssenheter har stort sett fortsatt å øke i omfang. Dette er imidlertid en vekst som primært må tilskrives selskapenes øvrige oppgaver.

Kostnadsveksten kan ikke kategoriseres som transaksjonskostnader ved anbudsutsetting. Administrasjonsselskapene har fått en rekke nye oppgaver i løpet av de siste 10 årene. De fleste av disse oppgavene er uavhengige av anbudsmarkedet. Dette kommer vi tilbake til i analysekapitlet (kap.6).

3.4 Hva med sjåførene og arbeidstagernes rettigheter?

Hvis vi går tilbake til tiden før anbud ble innført, ser vi at sjåførlønningene gradvis ble svekket etter at fylkeskommunene overtok ansvaret for kollektivtilbudet. Dette kan tilskrives effektivitetskontrakter som gav mindre rom for lønnsvekst, men det kan også tilskrives den generelle sysselsettingssituasjonen i Norge. Etterhvert stabiliserte lønnsutviklingen seg fram til 2000-tallet for deretter å øke sammenliknet med andre arbeidstagere.

Tidligere utredninger konkluderer med at lønns- og arbeidsbetingelser for bussjåfører på mange områder ble svekket fra tidlig 1990-tallet. Det gjelder både relativ lønnsutvikling, svekkede pensjonsrettigheter for de som gikk over fra kommunal sektor, og en intensivering av arbeidstiden. De fleste endringene vurderes å være uavhengige av innføringen av anbud. De viktigste virkningene av anbud knyttes til opplevd jobbusikkerhet, redusert kollektiv medvirkning og intensivering av arbeidstid, og allment svekkete sosiale betingelser for de som ble overført fra kommunal sektor (Longva & Osland, 2008).

For å sikre arbeidstakerne og imøtekomme den opplevde frykten for arbeidsplassen er det innført to ordninger (utover arbeidsmiljøloven) som skal ivareta hensynet til sjåførene.

- Identiske nasjonale normallønnsavtaler, i praksis en felles bussbransjeavtale, fra 2008
- Regler om virksomhetsoverdragelse ved anbudsoverdragelse fra 2010 (lovfestet)

I tillegg fikk sjåførene et kompetanseløft gjennom systematiske, avtalefestede kompetansetiltak.

Utfordringen i dagens marked synes i større grad å være mangel på sjåfører enn overtallsproblematikk. I følge Urbanet Analyse (2016), er det behov for 1000 nye bussjåfører årlig fram til 2030. I spredtbebygde områder med sysselsettingsutfordringer, kan det likevel forekomme overtallsproblematikk eller flere deltidstillinger dersom ruter legges ned ved utlysning av anbud. Dette kan forekomme parallelt med at det i andre områder er knapphet på arbeidskraft og dårlig tilgang til sjåførryrket. I en samfunnsøkonomisk forstand handler dette om mobilitet i arbeidsmarkedet og fordelingsspørsmål. Utsiktede virkninger for arbeidstagere som følge av anbudsutsetting er likevel en virkning som er relevant å synliggjøre. Det må imidlertid vises varsomhet med å analysere utviklingen i arbeidsvilkårene for bussjåfører uten at dette settes inn i en større samfunnsøkonomisk kontekst.

3.5 Hva innebærer egenregi i 2018?

Vi ser det ikke som relevant å vurdere en reversering av organiseringen av kollektivmarkedet til tidspunktet før anbud ble innført. Hvilke muligheter som da gjenstår, og konsekvensene av en eventuell omlegging, krever grundigere utredninger enn vi har hatt muligheter til innfor dette prosjektet. Noen alternativer kan imidlertid utelukkes. Salderingskontrakter der fylkeskommunen forplikter seg til å betale selskapet differansen mellom realiserste kostnader og inntekter, har vist seg å være en kostnadskrevende modell og kan ikke anbefales. Salderingskontraktene kan heller ikke betraktes som

egenproduksjon. Denne modellen og øvrige historiske modeller der kommersielle selskaper får tilskudd eller tildeles enerett på eventuelle lønnsomme ruter uten konkurranse, vurderer vi heller ikke som relevante.

Valget står da mellom en eller annen form for egenregi eller anbudsutsetting. Egenregi vil da innebære at fylkeskommunen selv har ansvar for alle inntekter og utgifter og den totale driften av kollektivtrafikken. Fylkeskommunen kan i så tilfelle enten opprette et underliggende selskap som ansetter sjåførere, kjøper – eller leier inn busser, og drifter bussene mv. (utvidet egenregi), eller ansette sjåførere og investere i materiell og kompetanse for å drifte bussene som en fylkeskommunal enhet (egenregi). Dette vil øke fylkeskommunenes administrative kostnader og risikoeksponering, samtidig vil dagens operatører få frigjort administrativ arbeidskraft.

Vi viser til AtB (2018) for en gjennomgang av regelverket for drift i egenregi.

3.6 Oppgavefordelingen sentral for kostnadssammenlikningen

I Figur 3.1 har vi skissert hvordan ulike oppgaver kan fordeles ved alternative organiseringer. Oppgavefordelingen er sentral for å kunne sammenlikne de samlede kostnadene ved alternative organiseringer og kontraktsformer innenfor fylkeskommunal rutebussproduksjon.

Figur 3.1 Oppgavefordeling ved tre alternative organiseringer

Oppgaver	Egenproduksjon	Utvidet egenproduksjon	Dagens modell
Overordnede mål Fastsette økonomiske rammer for ruteproduksjon	Fylkeskommunen	Fylkeskommunen	Fylkeskommunen
Strategisk planlegging Ruteplanlegging Felles markedsføring / profilering Utviklingsoppgaver Politikkoppfølging (miljø og klima)		Fylkeskommunalt selskap. Selskapet beholder oppgavene som dagens administrasjonsselskap utfører i tillegg får de driftsansvar for produksjonen, materiell og ansatte til driftsoppgaver, herunder sjåførere	Dagens administrasjonsselskap / bestillerenhet i f.k - ingen endring i oppgavene fra dagens situasjon
Overordnede IKT systemer Kvalitetskrav Oppfølging av levert/produsert kvalitet			
Kvalitetsstyring			
Teknologi, klima og miljø			
Drift - og kjøreplaner			Markedsaktører / Operatører

I dagens modell konkurrerer busselskapene (operatørene) om å kjøre definerte ruter til angitt kvalitet. Operatørene ansetter sjåførere og kjøper eller leaser busser, og utarbeider drifts- og kjøreplaner. Kvalitetsstyring består blant annet i å sikre at rutetidene holdes, og at bussene til enhver tid har den tilstanden og kvaliteten som er spesifisert i kontrakten. Det er disse oppgavene som eventuelt kan flyttes inn som en del av fylkeskommunes egenproduksjon.

Et mulig alternativ til anbud er i dag drift i egenregi, altså at fylkeskommunen selv har ansvar for drift av busstransporten med alt det innebærer av ansvar for materiell, sjåfører, vognløp mv. Fylkeskommunen også etablere et eget rutebilselskap eller sikre seg kontroll over et selskap, men selskapets geografiske virkeområde er da begrenset til den samme fylkeskommunen. Ingen norske fylkeskommuner har valgt en slik organisering i dag.

3.7 Oppsummering; anbud realiserte gevinster

Vi ser det ikke som et alternativ å gå tilbake til organiseringen som var før anbud ble innført i 1994. Tildeling av enerett og tilskudd uten konkurranse er ikke forenlig med kollektivforordningen. Egenproduksjon eller en utvidet egenproduksjon framstår som de eneste tenkelige alternativene til dagens organisering innenfor gjeldene regelverk.

Innføring av anbudskonkurranser i rutebussmarkedet reduserte i følge tidligere studier driftskostnadene med mellom 10 og 20 prosent. Mesteparten av kostnadsreduksjonen ble tatt ut i reduserte offentlige utgifter og dermed lavere skattefinansieringskostnader. Trusselen om konkurranse kan ha bidratt til at kontraktene som danner sammenligningsgrunnlaget for anbudskontraktene også er effektivisert. I så fall er gevinstene ved anbudsutsettingene større. Transaksjonskostnadene i form av økte administrasjonskostnader hos fylkeskommunen ble beregnet til 1-2 prosent av kontraktsverdien. Litteraturen viser at økt kostnadseffektivitet, kvalitetsutvikling og et større brukerfokus ble realisert. Betingelsene for å realisere gevinstene var tilstede, og det observeres også positive læringseffekter fra de første anbuds rundene og ut over 2000-tallet.

Anbudsutsettingen virket etter hensikten fra 1994 og fram til 2008. Spørsmålet videre er om betingelsene for at anbudskonkurranser fremdeles kan virke etter hensikten er til stede, og om dagens konkurranseeksponering fortsatt stimulerer til effektivitet, kvalitet og brukerfokus.

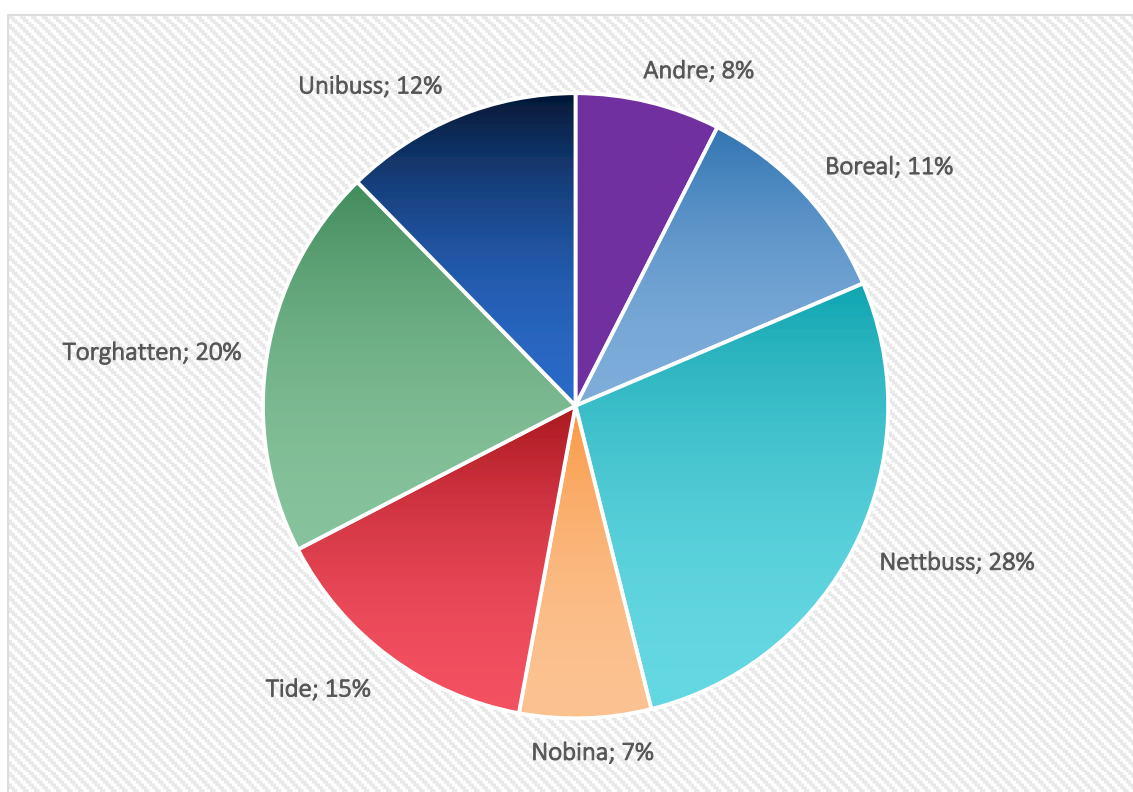
4 Markedet for busstransport

I dette kapitlet går vi gjennom relevant litteratur og data som forteller noe om dagens marked for fylkeskommunale bussruter. Vi går også kort gjennom de viktigste kjennetegnene med kontraktene som brukes i dagens marked før vi med utgangspunkt i data fra SSB utvikler indikatorer for kostnads-effektivitet og vurderer hvordan effektiviteten på operatørleddet har utviklet seg fra 2010.

4.1 Markedsaktørene

I innledningen redegjorde vi for de ulike aktørene i samferdselssektorens roller og ansvar. Selve tjenesteproduksjonen er som nevnt satt ut til busselskapene. I Figur 4.1 viser vi hvordan markedsandelen mellom ulike selskaper var fordelt i 2017.

Figur 4.1: Markesandeler Norge totalt, 2017



Kilde: Kollektivtrafikkforeningen

Kollektivtrafikkforeningens markedsoversikt viser at totalmarkedet for offentlige busskontrakter er i overkant av 270 mill. rutekilometer. Det er seks store operatørgrupperinger, se Figur 4.1. To av disse (Nettbuss og Unibuss) er offentlig eid, de øvrige er private selskaper. Til sammen utfører de seks største selskapene over 90 prosent av all produksjon i offentlige busskontrakter. Nettbuss er størst, deretter følger Torghatten, som består av flere selskaper.

4.2 Konkurransetsetting ved anbud og ulike kontraktstyper

Konkurransetsetting innebærer som nevnt at virksomheter (private og offentlige) konkurrerer om å levere tjenester til befolkningen på vegne av det offentlige. I bussmarkedet er det etablert konkurranse gjennom anbud om å kjøre ruter eller ruteområder i et område mot et vederlag. Tildeling av kontrakt kan skje utelukkende basert på laveste pris, pris og kvalitet eller også basert på andre kriterier som leveringsdyktighet, kvalitets- og miljøhensyn. Operatøren som vinner anbudet har enerett, og konkurransen er dermed *om* markedet og ikke *i* markedet.

De vanligste formene for kontrakter innen bussnæringen er brutto- og nettokontrakter, hvor oppdragsgiver har inntektsrisiko ved bruttokontrakter mens operatørene har inntektsrisiko i nettokontrakter. Forskjellen i risikofordeling påvirker også rolle- og ansvarsdeling forøvrig mellom oppdragsgiver og operatør. Begge kontraktsformer kan gi uheldige insentiver i rendyrket form. Vi går kort gjennom noen kjennetegn ved kontraktsformene.

4.2.1 Valg av kontraktstype påvirker ansvarsdeling og risikodeling

Fylkeskommunen og selskapene har ulike målsetninger. Fylkeskommunes mål er knyttet til best mulig kollektivtransport for befolkningen innenfor ressursrammen, mens operatørens mål primært er knyttet til å tjene penger på den tjenesten de leverer til fylkeskommunen og passasjerene. Hensikten med kontrakter mellom fylkeskommunen og operatørene er å bidra til at operatørene ved å arbeide for å nå egne mål, bidrar til å arbeide for fylkeskommunens målsetninger. Kontraktene skal ideelt sett bidra til å internalisere samfunnets nytte og kostnader ved busstransporttjenestene som kjøpes.

Hovedforskjellen mellom netto- og bruttokontrakter ligger i hvem som sitter med ansvaret for inntektsiden. En bruttokontrakt innebærer at oppdragsgiver betaler operatøren et bestemt beløp for å trafikere en bestemt strekning eller flere strekninger innenfor et område. Billettinntektene som operatøren mottar, tilfaller oppdragsgiver, og operatøren har dermed ingen risiko knyttet til inntektsiden i avtaleforholdet. I nettokontrakter mottar operatørene billettinntektene, og får i tillegg et tilskudd fra oppdragsgiver, og har dermed en viss inntektsrisiko.

Videre bestemmes ansvarsdelingen mellom oppdragsgiver og operatør av kontraktstypen. I bruttokontrakter har oppdragsgiver ansvar for ruteplanlegging og markedsutvikling, mens i nettokontrakter er det operatørene som innenfor rammer gitt av oppdragsgiver, har ansvar for ruteutvikling.

Rene brutto- og nettokontrakter er ikke vanlig. Nettokontrakter kan ha et inntektsrisikoreducerende element, slik at noe av inntektsrisikoen fra billettsalget overføres til oppdragsgiver, men vi har også eksempler på at insentivene i nettokontrakter forsterkes ved at det i tillegg til billettinntekter gis en form for bonus ved passasjervekst. Bruttokontraktene inneholder ofte også ulike insentivordninger (operatørselskapet får bonuser dersom antall passasjerer øker, eller dersom kundene er fornøyde). De fleste reelle kontrakter ligger et sted mellom ytterpunktene ren nettokontrakt og ren bruttokontrakt. De aller fleste kontraktene som er i bruk i dag må likevel kategoriseres som bruttokontrakter med insentiver.

Nettokontrakter begrunnes ofte med at det er busselskapene som er nærmest passasjerene og har best lokalkunnskap om reisevaner og potensielle ruter, og derfor best kan tilpasse ruter og ev. billettpriser. Kontraktstypen skal bidra til at selskapene har insentiver til å ta med flest mulig passasjerer

og utvikle rutetilbudet. Billettpriser kan også justeres for å gjøre tilbudet mer attraktivt (gitt at operatørene har takstmyndighet, noe de i dag ikke har på fylkeskommunale ruter). På den annen side er det ikke alltid samsvar mellom bedriftsøkonomisk og samfunnsøkonomisk lønnsomhet, noe som kan føre til at operatørene ikke gjennomfører tiltak som fra samfunnets side er ønskelige (lønnsomme). For eksempel vil operatørene i mange tilfeller tape penger på å redusere priser eller styrke tilbudet. Når selskapene har ansvar for markedsføring, kan ulike selskap ha ulik profilering i forskjellige områder, og det kan bli vanskeligere for passasjerene å orientere seg.

Bruk av bruttokontrakter kan svekke markedsorienteringen hos operatørene, men dette kan langt på vei kompenseres gjennom økonomiske intensiver for å motivere operatørene til å arbeide for passasjervekst og/eller mer fornøyde kunder. En fordel med bruttokontrakter er at de gir fylkeskommunene bedre muligheter til helhetstenkning, altså en samordnet og langsiktig utvikling av tilbudet. Nedsiden er at de som da er ansvarlig for å endre bussrutene har mindre kontakt med kunden og den praktiske kjøringen. Dette kan kompenseres dersom oppdragsgiver involverer operatørene i utviklingen av rutetilbudet gjennom dialog og gode rutiner. Slike prosesser kan også inngå i en insentivordning.

Inntil anbud ble den dominerende innkjøpsformen for kollektivtrafikk i Norge, var nettokontrakter den mest vanlige kontraktsformen (med unntak for Oslo og Akershus). Kontraktene var vanligvis ett-årige. Operatørene satt med inntektsrisiko, men de korte kontraktsperiodene bidro til at viljen til å prøve ut nye tiltak for å utvikle tilbudet og øke trafikken var begrenset.

4.3 Kostnadsutvikling og markedseffektivitet

I kapittel 2 redegjorde vi for kriteriene kostnads- og formålseffektivitet. Kostnadseffektivitet retter seg både mot produksjonseffektivitet og markedseffektivitet. Med produksjonseffektivitet menes kostnadene per produsert enhet (vogntkm), mens det med markedseffektivitet menes kostnad per passasjer eller innbygger. Det ene målet retter seg med andre ord mot produksjonen, mens det andre målet relaterer seg til kostnader for målgruppen. Markedseffektivitet vil i noen tilfeller være sammenfallende med formålseffektivitet. Det som skiller begrepene er at formålseffektivitet gir rom for å ta hensyn til at kollektivtransport ikke bare skal prioriteres der markedet er størst og kan gi flest passasjerer, men skal også kunne ivareta mobilitetshensyn i mindre befolkningstette områder med svakere passasjergrunnlag. Dersom det offentlige ønsker å utvide tilbudet i områder eller på tidspunkt der passasjergrunnlaget er lite, vil formålseffektiviteten kunne øke, selv om markedseffektiviteten går ned. Det er fylkeskommunen som definerer og fastsetter rutetilbudet. Operatørene skal innenfor rammene som gis av bestiller, frakte flest mulig passasjerer til ønsket kvalitet (punktlighet, komfort, mv). Med økt kostnadseffektivitet, vil det frigjøres ressurser som gir muligheter til å øke det samlede tilbudet. Dette er et bidrag til økt formålseffektivitet selv om fylkeskommunene velger å utvide rutetilbudet til ruter med lavt passasjergrunnlag.

Vi er opptatt av hvorvidt anbudskonkurranser stimulerer til effektivitet. For å kunne vurdere dette, må eksterne kostnader operatørene ikke kan påvirke, isoleres. Vi går gjennom hvordan vi kommer fram til relevante indikatorer for å vurdere utviklingen i kostnadseffektivitet.

4.3.1 Kostnadene i faktormarkedene har økt, men usikkert hvor mye

Statistisk sentralbyrå (SSB) utarbeider en kostnadsindeks for busstransport. Totalindeksen består av flere delindekser som vektet sammen gir totalindeksen, se Tabell 4.1. Vektene er satt i henhold til en kartlegging av kostnadsstrukturen i bransjen, dokumentert i Wolday (2013). Over tid er det rimelig å legge til grunn at vektandelene vil endre seg, men så langt (perioden 2010-2017) har vektene ligget fast.

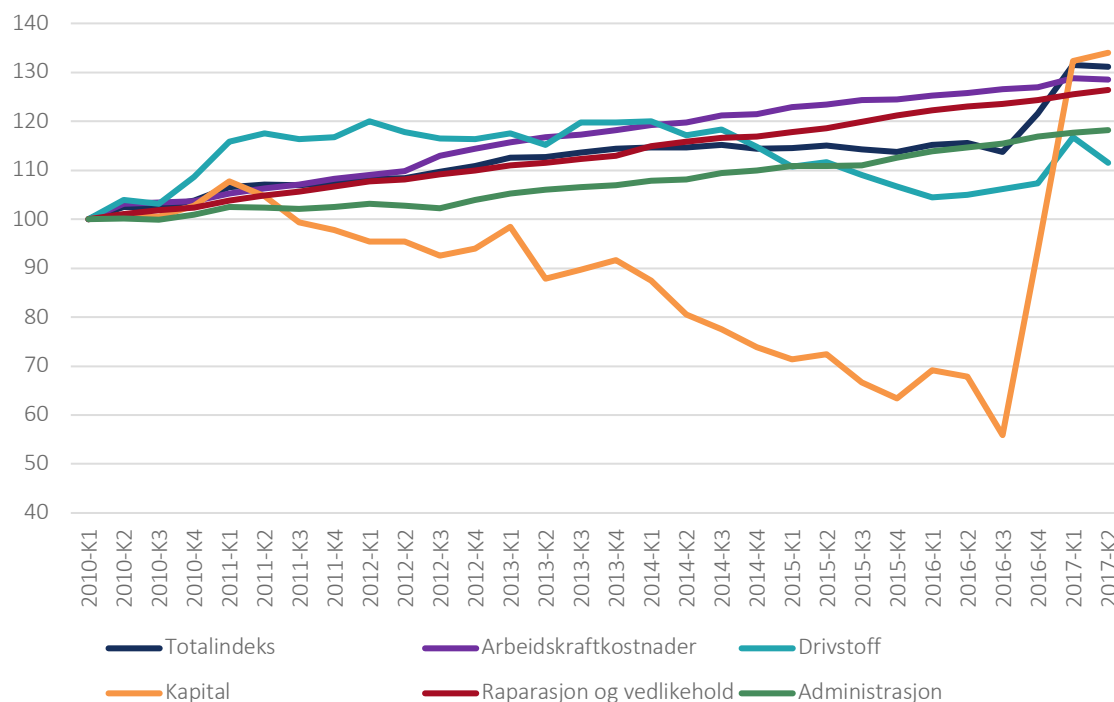
Tabell 4.1 Delindekser i SSBs busskostnadsindeks og vektandel i prosent

Kostnadskomponenter	Vektandel i prosent
Arbeidskraftkostnader	55,9
Drivstoffkostnader	12,9
Kapitalkostnader	11,5
Reparasjon og vedlikehold	10,6
Administrasjon	9,1

Kilde: SSBs kostnadsindeks og Wolday (2013)

Figur 4.2 nedenfor viser SSBs kostnadsindeks. Totalindeksen (mørk blå) viser at kostnadene ved å drive buss har steget med om lag 31 prosent siden 2010. Trendutviklingen har vært jevnt stigende i første del av perioden, deretter ser vi en utflating fram til 2016, da figuren viser et relativt kraftig hopp til 2017. Dette hoppet forklares i stor grad av delindeksen for kapital (oransje) som har hatt en avvikende utvikling. Delindeksen for kapital består av 73 prosent avskrivingskostnader og 27 prosent rentekostnader. Ifølge SSB har avskrivingskostnadene vært relativt stabile, og det er derfor rentekostnadene som driver mesteparten av stigningen i kapitalkostnadene. Etter vårt skjønn kan ikke utviklingen i delindeksen for kapital være riktig. Dette bekreftes i oppdateringen der det er lagt en annen kapitalkostnad til grunn.

Figur 4.2 Kostnadsindeks for busstransport, totalindeks og delindekser, løpende priser (2010 K1 = 100)



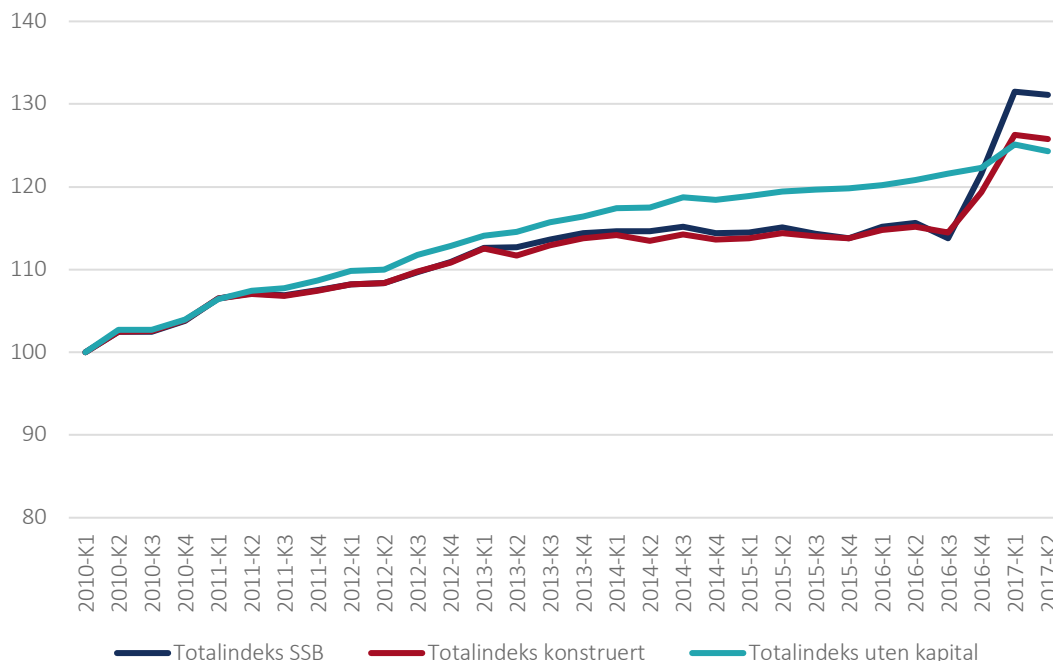
Kilde: SSBs kostnadsindeks for buss

Nye kostnadsindekser er under utarbeiding og vil bli presentert av SSB i 2018. Oppdateringen har også en oppdatert vekting av de ulike faktorene. Kapitalkostnadene endres, det samme gjøre grunnlaget for å beregne alternative arbeidskraftkostnader.

Illustrasjoner av alternative totalindekser, med og uten kapitalkostnader

For å illustrere hvordan delindeksen for kapital påvirker utviklingen i totalindeksen har vi i Figur 4.3 beregnet en alternativ totalindeks uten kapitalkostnader (vektandelen for kapital er fordelt jevnt på de andre delindeksene). Vi får da en jevnere utvikling og hoppet i 2017 blir langt mindre. Etter vår oppfatning viser denne utviklingen et riktigere bilde av kostnadsutviklingen i bussmarkedet. Med denne indeksen har kostnadene ved å drive buss steget med om lag 24 prosent siden 2010 (istedenfor 31 prosent slik SSBs totalindeks viser). Et annet poeng er at hvordan kostnadsindeksen har utviklet seg sammenliknet med den generelle prisstigningen, for eksempel målt ved KPI-JAE, se Figur 4.4. Vi ser at vår konstruerte totalindeks uten kapitalkostnader har steget raskere enn KPI-JAE i perioden 2010-2017. I denne perioden har KPI-JAE vokst med om lag 15 prosent, mens den konstruerte totalindeksen har vokst med om lag 24 prosent. Med andre ord har innsatsfaktorene i bussmarkedet økt med mer enn den generelle prisstigningen.

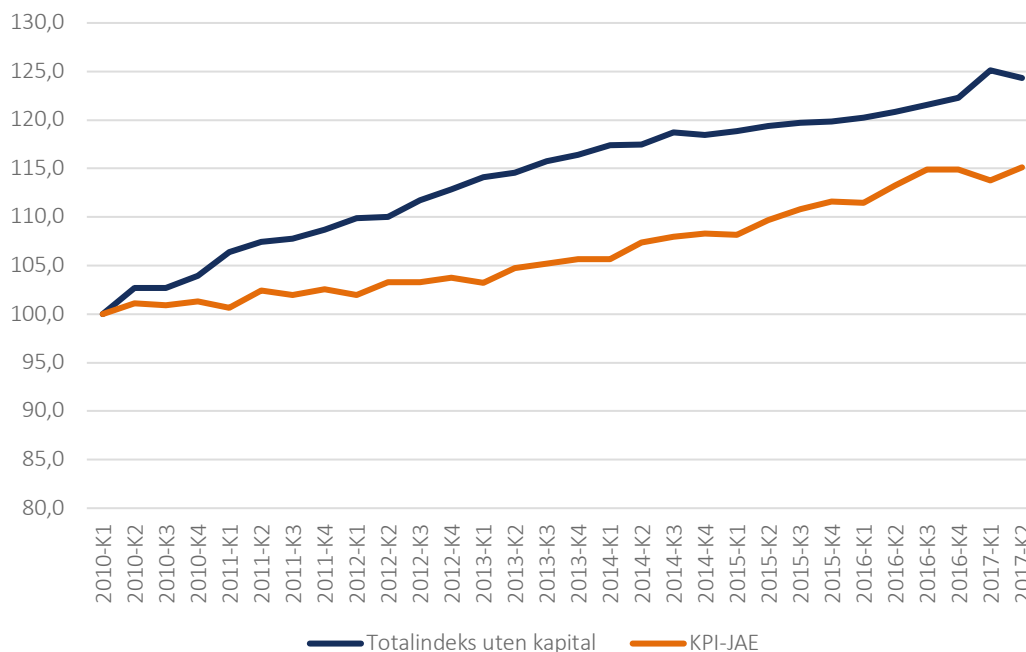
Figur 4.3 Kostnadsindeksen for busstransport. SSBs totalindeks og to konstruerte totalindekser, løpende priser (2010 K1 = 100)*



*Totalindeks konstruert ved å ta utgangspunkt i første observasjon på alle delindekser og deretter regne ut totalindeksen basert på SSBs oppgitte vektor. I totalindeks uten kapital er kapital tatt ut og vekten på kapital er fordelt likt på øvrige delindekser.

Kilde: SSBs kostnadsindeks for buss og Vista Analyse

Figur 4.4 Totalindeks uten kapitalkostnad og SSBs KPI-JAE, løpende priser (2010 K1 = 100)*



*Totalindeks uten kapital er laget ved å ta utgangspunkt i første observasjon på alle delindekser og deretter regne ut totalindeksen basert på SSBs oppgitte vektor, men uten kapitalindeksen slik at vekten på kapital er fordelt likt på øvrige delindekser.

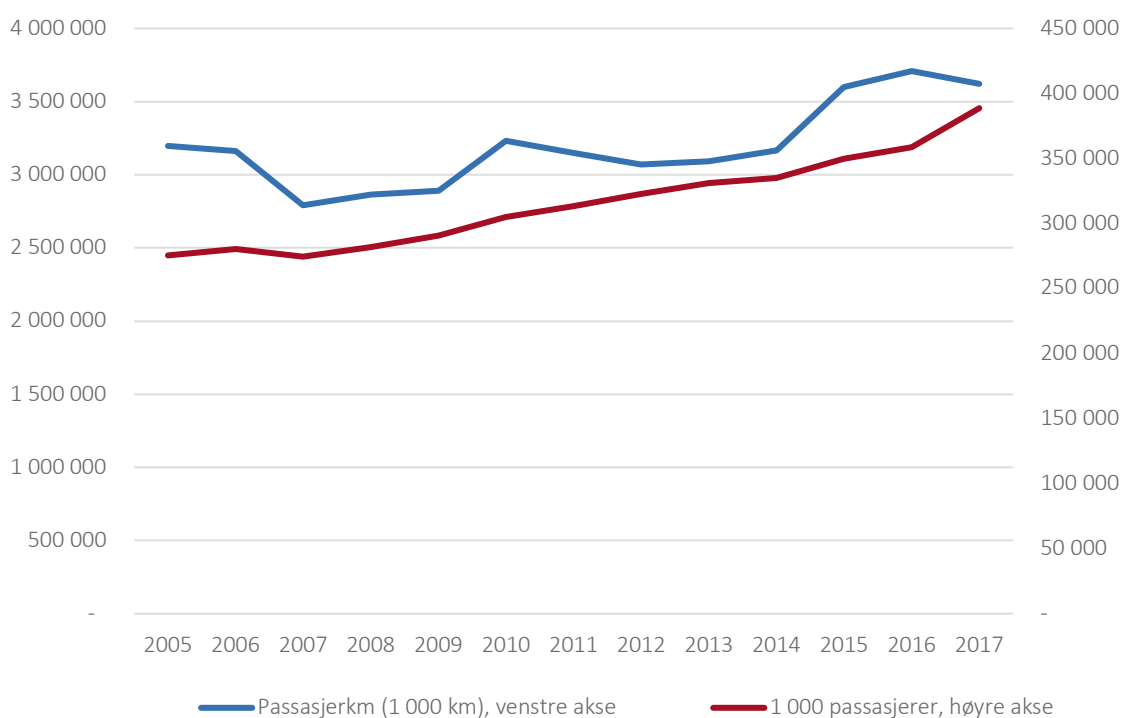
Kilde: SSBs kostnadsindeks for buss, KPI-JAE og Vista Analyse

4.3.2 Flere passasjerer og bedre tilbud

Utviklingen i det offentlige kjøp av busstransport vil variere med volum (hvor mye som kjøpes) og pris (kostnad per enhet). SSB publiserer årlig og kvartalsvis statistikk for kollektivtransport, herunder kollektivtransport med buss, fylkeskommunale ruter.

Figur 4.5 viser at volum målt som antall påstigende passasjerer, og passasjerkilometer (samlet reiselengde for alle passasjerer) har økt betydelig de senere årene. Siden 2010 har antall passasjerer økt med om lag 28 prosent, fra i underkant av 305 mill. passasjerer i 2010 til i underkant av 390 mill. passasjerer i 2017. Antall passasjerkilometer har økt med om lag 12 prosent i samme periode. I 2010 ble det kjørt 3 230 mill. passasjerkilometer, mens det i 2017 ble kjørt om lag 3 620 mill. passasjerkilometer.

Figur 4.5 Passasjerkilometer og antall passasjerer. Fylkeskommunale bussruter. 2005-2017



Kilde: Kollektivtransport med buss, SSB

4.3.3 Hva så med enhetspriser?

Over har vi vist at både kostnader på innsatsfaktorer (SSBs kostnadsindeks) og volum (antall passasjerkilometer) har økt, og vi går nå over til å vurdere utviklingen i kostnad per enhet. Enhetskostnader kan knyttes til produksjon av rutetilbudet (kostnad per vognkilometer, vogntime eller vogn; altså produksjonseffektivitet) eller knyttes til de tjenestene som faktisk produseres (kostnad per passasjer eller passasjerkilometer; altså markedseffektivitet).

Offentlig kjøp per passasjer eller per innbygger er enhetskostnader som illustrerer markedseffektivitet. Billettinntekter per reise forteller hvor stor andel av hver reise de reisende dekker selv. Figur 4.6 viser utvikling i offentlig kjøp per passasjer og per innbygger, samt billettinntekter per reise. Offentlig

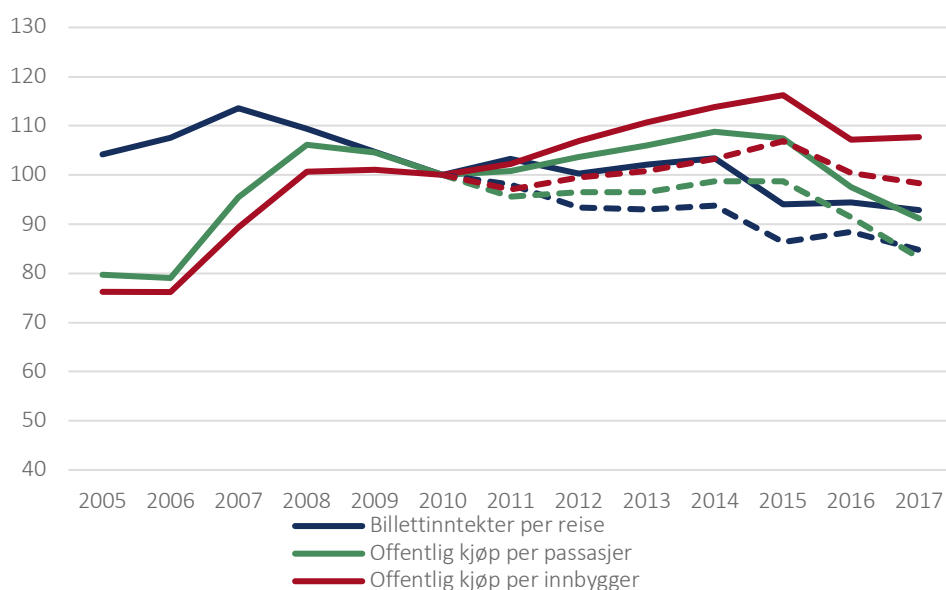
kjøp inkluderer myndighetenes netto kjøp av transporttjenester, dvs. det totale tjenestekjøpet (inkludert godtgjørelse for skoleskyss) hvis operatørene kjører på nettokontrakter og beholder billettinntektene. Hvis operatørene kjører på bruttokontrakter tilsvarer det offentlige kjøpet kontraktssummen fratrasket billettinntektene. Offentlig kjøp er oppgitt eksklusive mva. Billettinntekter er de reisendes kjøp av billetter inklusiv mva. Kommunalt kjøp av skoleskyss er ikke med her.

De heltrukne linjene i figuren er deflatert med KPI-JAE. Som vi ser har det i flere år vært en stigende trend i offentlige utgifter til busstransport, både per passasjer og per innbygger, men vi ser en nedgang de siste to-tre årene. I figuren har vi satt indeksen til 100 i år 2010 for at vi lettere skal kunne isolere utviklingen i perioden 2010-2017 som SSBs kostnadsindeks dekker.

Fra 2010 har offentlig kjøp per innbygger steget med 8 prosent, mens offentlig kjøp per passasjer er redusert med 9 prosent. Denne utviklingen tilsier at det har vært en effektivisering på operatørledet. Både kostnader og volum har økt, men offentlig kjøp per passasjer er redusert. Dette til tross for at billettinntekter per reise har sunket med 7 prosent siden 2010.

Kostnadene til offentlig kjøp per innbygger stiger som følge av at billettprisene har økt med mindre enn den generelle kostnadsveksten, mens prisene på innsatsfaktorene har økt med mer enn den generelle prisstigningen jf. avsnitt 4.3.1. Samtidig har produksjonen (og antall passasjerer) økt.

Figur 4.6 Kollektivtransport med buss, fylkeskommunale ruter. Billettinntekt per reise og offentlig kjøp per passasjer og per innbygger. Faste 2015-priser, deflatert med KPI-JAE (heltrukne linjer) og med en konstruert totalindeks uten kapitalkostnader (stiplede linjer). 2005-2017, indeks 2010=100



* Totalindeks uten kapital er laget ved å ta utgangspunkt i første observasjon på alle delindekser og deretter regne ut totalindeksen basert på SSBs oppgitt vektor, men uten kapitalindeksen slik at vekten på kapital er fordelt likt på øvrige delindekser.

Kilde: SSB kollektivtransport med buss, KPI-JAE og Vista Analyse

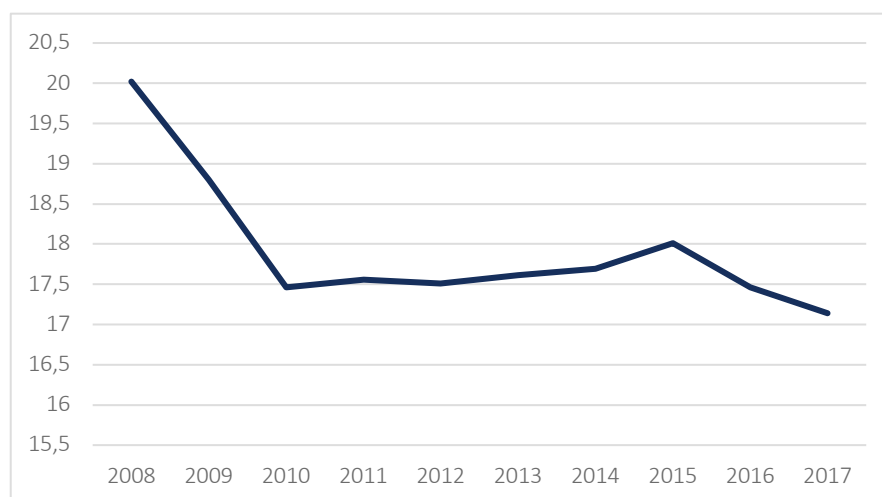
Som indikator på utvikling i effektiviteten i det tilbudet operatørene produserer på oppdrag fra fylkeskommunene, mener vi utviklingen vist i de heltrukne linjene i figuren over gir et noe feilaktig bilde. Utviklingen i de stiplede linjene gir et riktigere bilde.

Ved å deflatere med utviklingen i de faktiske kostnadene i bussmarkedet, altså SSBs totalindeks, fjerner vi effekten av eksterne kostnadsdrivere. Vi har valgt å deflatere tallene for offentlig kjøp og billettinntekter med den alternative totalindeksen uten kapitalkostnader (se Figur 4.3). Dette er vist i Figur 4.6 som stiplede linjer. Vi ser at med denne deflateringen er utviklingen i offentlig kjøp per innbygger noen lunde jevn i 2010-2017 (et fall på 2 prosent), mens offentlig kjøp per passasjer faller med 17 prosent. Billettinntekter per reise synker med 15 prosent. Dette bildet forsterker inntrykket av en effektivisering på operatørleddet. Bildet av en effektivisering på operatørleddet forsterkes av at 8-9 prosent av utviklingen i offentlige kostnader (differansen mellom heltrukne og stiplede linjer) kan forklares av at kostnadsveksten i bussmarkedet har vært større enn den generelle prisutviklingen.

Vi finner det samme bildet om vi ser isolert på busstransport i Ruters område. Busstransport i Ruters område i Oslo og Akershus, utgjør om lag 40 prosent av all busstransport i fylkeskommunal regi (Aarhaug, et al., 2017)).

Ruters årsrapport for 2017³ viser at kostnad per reise er redusert fra 2010 til 2017, se Figur 4.7.

Figur 4.7 Kostnad i kroner per reise for Ruter. Totalt for buss (både bybuss og regionbuss). 2008-2017. Justert med KPI



4.3.3.1 Andre indikatorer må justeres for eksterne variasjoner

I andre sammenhenger er kostnad per vognkilometer brukt som enhetskostnad. Det er ikke rett fram å lage gode tidsserier for enhetskostnaden målt på denne måten. Det har blant annet sammenheng med at kostnad per vognkilometer for samme busstype vil variere mellom områder, at kostnadene per vognkilometer varierer mellom busstyper (boggiebusser og leddbusser gir 25-50 prosent høyere kostnad per vognkilometer sammenliknet med ordinære busser) og at kostnadene varierer avhengig av ukedag og tid på døgnet (ulempetilegg for sjåfører) og hvilke miljøkrav som er stilt til produksjonen. Videre kan krav som settes i kontraktene endres, noe som gjør sammenlikning over tid vanskelig. Ved gjentatte anbud vil utlysningen kunne være endret på områder som har direkte betydning for enhetskostnaden.

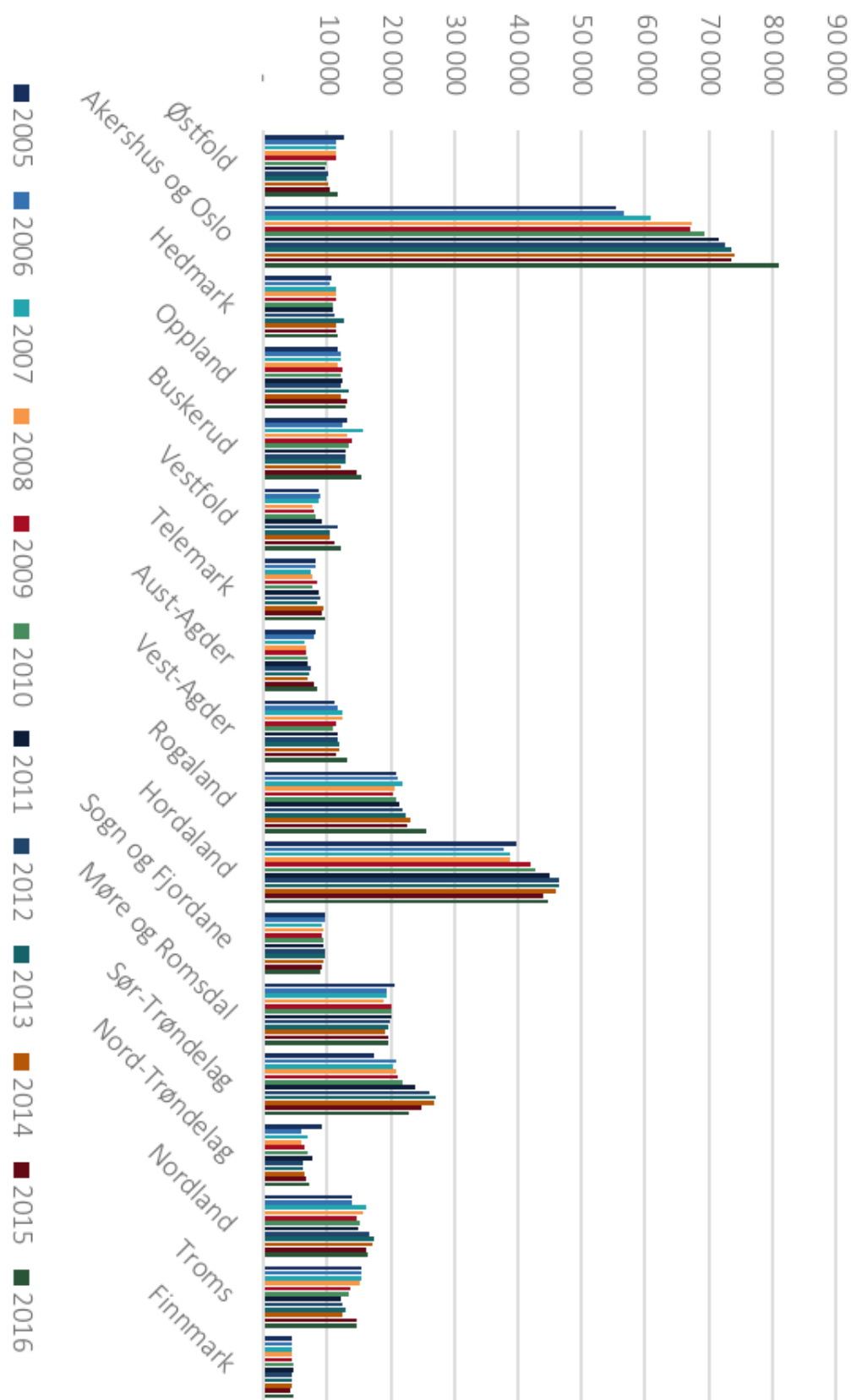
³ <https://ruter.no/globalassets/dokumenter/aarsrapporter/ruter-arsrapport-2017.pdf>

Kostnad per rutekilometer varierer mellom ulike områder

Statistikken over rutekilometer i hvert fylke viser store forskjeller mellom fylkene, med størst produksjon i Oslo og andre fylker med store byer. Også veksten i produksjonen er stor i fylker med større byer. I perioden 2010-2016 er prosentvis vekst i vognkilomener størst i Vestfold der det over flere år har vært en satsing på økt busstransport i og mellom byområdene. Deretter følger Oslo, Aust-Agder og Rogaland, men også i Vest-Agder har det vært stor vekst.⁴ Når produksjonen har økt mer i sentrale områder enn i utkantene bidrar dette isolert til økte priser.

⁴ Vognkilomenter per fylke er hentet fra SSBs Kollektivtransport med buss. Vekst fra 2010-2016 for Vestfold (51 prosent), Oslo og Akershus (21 prosent), Aust-Agder (22 prosent), Rogaland (26 prosent) og Vest-Agder (17 prosent).

Figur 4.8 Vognkilometer (1 000 km) etter fylke. 2005-2016



Kilde: SSB Kollektivtransport med buss

Tidspunkt for produksjon, miljøkrav og krav til bruk av materiell

Antall passasjerer på hver buss variere sterkt med tidspunkt på døgnet bussen kjører. Det er størst trafikk tetthet mellom kl. 7 og 9 om morgenen når folk skal på arbeid, samt mellom kl. 15 og 17 på ettermiddagen når folk skal hjem. For å få med alle passasjerer i rushtiden må operatørene for det første ansette flere sjåfører slik at de kan kjøre flere busser, men ofte også anskaffe større busser som har en relativt høyere kostnad. I tillegg tar produksjon i rush lengre tid. Det er altså langt dyrere å produsere i rush enn ellers på døgnet. Noe tilsvarende vil også kjøring på kvelder og i helger skape økte kostnader.

Miljøkrav og andre materiellkrav kan også endre seg fra utlysning til utlysning. Over tid er det dessuten flere krav til bruk av alternativt drivstoff. Tabell 4.2 gir omtrentlige anslag på priser og forbruk ved bruk av alternativt drivstoff sammenliknet med diesel og viser at disse drivstofftypene har høyere kostnader per kilometer enn diesel.

Tabell 4.2 Anslag på priser ved bruk av ulike drivstofftyper*

Drivstofftype	Pris/enhet	Enhet	Forbruk/km	Kostnad/km
Diesel	9,5	Liter	0,33	3,14
RME	10,5	Liter	0,33	3,47
HVO	12	Liter	0,33	3,96
Gass	6,5	Sm3	0,6	3,90
Biogass	11,5	Sm3	0,6	6,90

*Priser på bioprodukter kan variere noe på bakgrunn av ulike egenskaper ved produktene, f.eks. om produktene er frie for palmeolje eller ikke. Forbruk per kilometer er omtrentlig anslått.

Kilde: Tide

4.3.4 Svensk studie finner sammenfallende eksterne kostnadsdriverne

Camén & Lidestam (2016) studerer årsakene til økende kostnader i offentlig transport generelt, og busstransport i Sverige spesielt. I studien identifiseres ni kostnadsdriverne; trafikkbildet (mer produksjon i rush), miljøkrav til grønne busser, krav om nye busser ved oppstart av en kontrakt, kontraktlengde, kollektive avtaler som blant annet regulerer arbeidstid og andre arbeidsforhold, anbuds- og kontraktprosessen og politisk styring med påfølgende krav som bidrar til redusert produktivitet. Eksempelvis vises det til at ulike regioner i Sverige kan ha forskjellige krav til materiell. Dette er kostnadsdriverne. Mer produksjon i rushtid og nye krav til bussene framstår likevel som de mest sentrale kostnadsdriverne.

I en oppfølgende studie finner forfatterne at økt produksjon i rushtid og krav til bussmateriell er den viktigste kostnadsdriveren (Lidestam, Camén, & Lidestam, 2018).

Studien bekrefter at det er nødvendig å korrigere for eksterne kostnader, og da særlig for endringer i fordeling av produksjon i og utenfor rushtid og i ulike områder for å kunne vurdere effektiviteten i markedet og på operatørleddet. I intervjuene presentert i kapittel 5 har vi fulgt opp funnene fra den svenske studien for å få en vurdering av relevans for det norske markedet.

4.4 Effektiviteten har økt

Vi mangler informasjon som kan gi grunnlag for å beregne utvikling i enhetskostnader som korrigerer for endringer i fordeling av produksjon mellom ulike områder, endringer i bruk av ulike busstyper og endringer i fordeling av produksjonen over døgn og uke. Vi vet at produksjonen har økt mest i områder med lav rutehastighet, at bruken av leddbusser (f.eks. Oslo) og boggibusser (f.eks. Vestfold og Akershus) øker, og at driftsdøgnet er utvidet i mange ruter. Samlet betyr det at kostnader per vognkilometer sannsynligvis har økt når vi ser på samlet produksjon, men også at dette begrepet ikke er noen god indikator på kostnadseffektivitet i bussnæringen.

Vi vurderer derfor at utviklingen i offentlig kjøp per passasjer eller per innbygger (særlig når det også sees i sammenheng med utvikling i billettinntekter per reise), gir et riktigere bilde av utvikling i effektiviteten i bussnæringen.

Ser vi på markedseffektiviteten, dvs. utviklingen i kostnader per passasjer, tegnes det et positivt bilde av utviklingen i perioden etter 2010. Når vi korrigerer for utviklingen i kostnadene for innsatsfaktorene, har effektiviteten økt med om lag 17 prosent. Dette resultatet kan tilskrives innsats både i administrasjonsselskapene og hos operatørene, men ville neppe vært mulig å nå uten fungerende konkurranse om kontraktene. Vår vurdering er at 10 – 15 prosent kan tilskrives operatørenes tilpasninger og konkurranse om kontraktene.

5 Aktørenes vurderinger

Vi har gjennomført intervjuer med de seks største operatørene: Boreal, Nettbuss, Nobina, Norgesbuss, Tide og Unibuss. På et ekspertseminar har vi også fått innspill fra mindre aktører representert ved Jotunheimen og Valdresruten Bilselskap og Setesdal bilruter. Fra administrasjonsselskapene har vi intervjuet representanter fra: Ruter, VKT og Brakar. I tillegg har AtB bidratt med nyttige kunnskap fra eget utredningsarbeid der spørsmålet om egenregi kontra anbudskonkurranser er vurdert (AtB, 2018). Oppdragsgiver har også bidratt med viktig faktainformasjon.

Alle intervjuene ble gjennomført med utgangspunkt i strukturerte intervjuguider. Intervjuene med operatørene startet med overordnede spørsmål om kostnadsutvikling. Deretter snakket vi om kontraktene, herunder ansvars- og oppgavefordeling, tildelingskriterier, kontraktlengde mv. Under risikodeling så vi på krav i kontraktene, godtgjørelse og godtgjørelse ved endringer samt kompensasjon for pris- og kostnadsutvikling og bonus, malus og bøter. I intervjuene med administrasjonsselskapene var temaene omtrent tilsvarende, med unntak av en diskusjon om organisering i fylkeskommunen innledningsvis. Vi har også gått gjennom et utvalg kontrakter. Funnene fra kontraktene støtter godt opp under intervjuene.

Vi referer hovedfunnene fra intervjuene.

5.1 Kostnadsutvikling

Under temaet kostnadsutvikling har vi særlig vært interessert i aktørenes vurderinger av om økte offentlige bevilgninger til det fylkeskommunale rutebussnettet skyldes generelle kostnadsøkninger eller andre ting, og vurderinger av hva som er de viktigste kostnadsdriverne i dette markedet. Vi har også fått vurderinger av konkurransesituasjonen i kontraktmarkedet, og insentivene som følger av konkurransesituasjonen og vilkårene i konkurransegrunnlaget.

Intervjuene bekrefter konklusjonene fra analysene i kapittel 4. Økte kostnader skyldes volumvekst og kvalitetsheving. Miljø- og andre materialkrav, samt økt tilbud i rushtid og i tidsrom med ulempe-t tillegg for sjåførene, er identifisert som klare kostnadsdriverne. Det er en felles oppfatning at kvaliteten har økt, mens kostnadsnivå har vært stabilt (eventuelt falt). Konkurransen i markedet oppfattes som tøff, noe som bekreftes fra både tilbuds- og innkjøpssiden. Hard konkurranse i kombinasjon med insentiver i et stort antall kontrakter, presser operatørene til å effektivisere, og til å utvikle spisskompetanse på drift, kjøreplaner, personal (inkludert opplæring) og materiell.

Intervjuene har gitt innspill til mulige forbedringer som kan bidra til ytterligere kvalitetsutvikling og effektivisering. Det synes å være en enighet om at det er behov for å utvikle bedre samhandlingsformer, der også operativt personell involveres. Flere peker på at det ligger et betydelig gevinstpotensial i en bedre samordning mellom ruteplaner og driftsplaner. Det er også stor vilje til felles utviklingsarbeid, både for å utvikle bedre kontrakter og insentiver, og for å kunne møte mulighetene og utfordringene som følger med ny teknologi og nullutslippsmål.

5.1.1 Overordnet om kostnadsutviklingen

Fra operatørenes side vises det til at politiske målsetninger om at all vekst i byene skal tas kollektivt, samt klima- og miljøhensyn, oppfattes å ha et stort fokus hos fylkeskommunene og administrasjonsselskapene. Tanker om effektivitet og lønnsom produksjon synes i følge flere av informantene å være noe mer fraværende både hos administrasjonsselskapene og på politisk nivå. Når andre mål enn kostnadseffektiv produksjon vektlegges, så må det også forventes at det påløper kostnader for å realisere ambisiøse miljø, og klimamål. Et mål om passasjervekst krever også som regel utvikling av tilbud med høyere produksjonskostnader enn eksisterende tilbud.

Det er en bred enighet om at den viktigste årsaken til samlet kostnadsvekst er volumvekst i tilbudet, både flere avganger i eksisterende ruter og nye ruter. Videre pekes det på at økt kvalitet koster. Flere operatører viser til særkrav i kontraktene, samt at miljø- og andre materiellkrav har vært kostnadsdrivende. Økt tilbud i rushtid og i tidsrom med ulempetillegg for sjåførene, samt drivstoffkostnader blir også trukket fram.

Enkelte viser til at markedet har modnet. Det er færre innslag av (for) lave priser, noe som isolert sett har bidratt til en vekst i gjennomsnittskostnadene. På den andre siden har en hard kamp om kontraktene tvunget fram effektiviseringer som gjort har det mulig å heve kvaliteten uten at kostnadene har økt. Det vises til eksempler der kontrakter som har vært utlyst tidligere gir lavere pris ved ny utlysning, på tross av økte krav til kvalitet. Det vises også til kontrakter som øker i pris ved nye anbud. Hvorvidt prisen for en kontrakt øker eller reduseres ved nytt anbud sier ikke nødvendigvis så mye om marginene i de nye kontraktene. Det hevdes å ha vært mye prøving og feiling ved de første anbudene, hvorav noen med svært lav, eller negativ lønnsomhet.

Operatørene er tydelige på at enhetskostnaden ikke har økt. Dette bekreftes av representantene fra administrasjonsselskapene. Volum og kvalitet har økt, og oppfatningen på innkjøpssiden er at det er noe høyere kvalitet til om lag samme kostnadsnivå.

5.1.2 Særkrav i kontraktene

Fra operatørenes side vises det til flere eksempler fra fylkene der særkrav er et fordyrende element, for eksempel innstegshøyde på bussene, dørløsninger og setekrav. Ved varierende krav fra fylke til fylke blir det mer omtegning i bussfabrikkene og kostnadene øker. Denne type krav kan øke kostnaden for en buss med om lag 5-10 prosent. Andre særkrav fra fylkene kan dreie som om spesifikke krav til bestemte ruter, for eksempel at en type buss skal trafikkere en bestemt strekning. Flere operatører oppfatter dette som svært stramt, og ser heller ikke alltid formålet bak alle kravene som stilles. Mengden av krav fører til at bussparken blir større enn det som er optimalt.

Administrasjonsselskapene ser også at kontraktregimet blir mer komplekst bl.a. gjennom miljøkrav, kvalitetskrav, bonus og gebyrer. Dette er krevende å følge opp, men administrasjonsselskapene mener det gir økt kvalitet. Økt kompleksitet krever mer samhandling, og administrasjonsselskapene har ulike måter å håndtere dette på. Miljø- og andre materiellkrav kan variere på tvers av fylker (særkrav). Dette er en følge av lokale forhold, og ulike politiske prioriteringer på tvers av fylkene.

Det er bred enighet om miljøkrav kan gi store kostnader i dag, men at det trolig vil bli skalafordeler etter hvert. Det er en gjengs oppfatning at miljøkrav kan være riktig og nyttig, men at det på kort sikt resulterer i økte kostnader.

Enkelte særkrav kan også føre med seg en risiko som ideelt sett bør prises inn i et anbud. Det vises til eksempler der det er usikkerhet knyttet til at godtgjørelsen for bruk av alternativt drivstoff. I enkelte kontrakter er alternative drivstoff koblet til utvikling i dieselpriisen mens de alternative drivstoffene kan ha en prisutvikling som avviker sterkt fra dette. Bussindeksen skal etter hvert få nye delindekser for el, biodiesel mv. Hvis disse brukes, vil usikkerheten reduseres.

Standardisering og dialog kan spare kostnader

Særkrav til materiell er fordyrende. I første omgang kan det kreve ombygginger og tilpassinger av bussen for å tilfredsstille spesielle krav. Med krav som varierer mellom fylker blir det vanskelig, eller nærmest umulig, å flytte busser mellom fylker og kontrakter. Enkelte peker på dette som et problem, mens andre mener det har mindre betydning ettersom bussene stor sett skrives av i løpet av kontraktsperioden. Kravene til materiell gir også kortere levertid på bussene i Norge. Busser som tidligere kunne blitt solgt i Norge eller brukt til f.eks. skolekjøring selges i stedet til Øst-Europa til dumpingpriser. Bussene må avskrives på kortere tid. Kostnadene ved å tilpasse en buss til særkrav trekker stort sett ned prisen ved videresalg, også ved salg i Øst-Europa.

En større grad av standardisering der det er passasjerutvikling og fremkommelighet som styrer valg av busser, vil i følge flere av informantene kunne få ned kostnadene. En felles standard for bussmateriell vil gi lavere priser (hyllevare gir lavere priser).

Det er litt ulike synspunkter med hensyn til retningen på utviklingen. Enkelte peker på at det stadig er økende krav til materiell, mens andre erfarer at materiellkravene har blitt mindre spesifikke og at det også har blitt mindre særkrav. Busstandarden har imidlertid ikke slått gjennom. Erfaringene viser at den kun brukes av noen få, og heller ikke brukes systematisk der den brukes.

En større grad av standardisering av kontrakter kan også gi kostnadsbesparelser. Flere melder at kompleksiteten i kontraktene har økt. For eksempel har det blitt mer vanlig med økte krav til punktlighet som følges opp gjennom et eget bøteregime. Operatørene må dermed inn med mer IT i bussen for å følge opp og kunne rapportere hvor bussene er til enhver tid, telle passasjerer, vite hvor lenge dørene har vært åpne osv. Alt dette gir kostnader til administrasjon og forvaltning. Når kravene og kontraktsutformingen på dette punktet varierer mellom fylkeskommunene, høstes ikke potensielle effektiviseringsgevinster. Hver kontrakt sin løsning, er i seg selv kostnadskrevende.

Vi har også informanter som viser til at både anbudene og kontraktene er lite endret fra de første anbudsrundene, og at både anbudsdokumenter og kontrakter stort sett er greie å forholde seg til kontraktsmessig.

Dialog og samarbeid om optimalisering av drifts- og ruteplaner kan gi gevinster

Operatører ønsker dialog med oppdragsgiver om merkostnader ved krav. Enkelte administrasjonsselskap (fylker) forsøker å legge til rette for dette gjennom spørsmål og svar i anbudsrunden, men det oppleves ikke alltid som tilfredsstillende fra operatørenes side. Ifølge operatørene handler dette mye om at fylkene er redde for å gjøre feil og ikke vil/ kan godta forslag fra operatører. Tilsvarende på optimalisering av ruteplan. Det vises til at operatørene har spisskompetanse på driftsplaner som kan være nyttig å spille på ved utvikling av ruteplaner. Eksempelvis kan en flytting av en rute med 5 minutter kunne spare en hel buss, mens ruteopplegg som gir mindre stillestående busser kan gi flere

passasjerer og mindre trengsel på bussene. Både ledelsen og sjåfører har erfaringer og kompetanse som er relevant i arbeidet med å optimalisere ruteplanene.

Det er også et ønske om en tettere dialog om utviklingsoppgaver, både innenfor ny teknologi og utvikling av nye kontraktsformer og insentiver. Et tettere samarbeid på disse punktene vil i følge flere av informantene kunne bidra til kvalitetsutvikling og effektivisering.

5.1.3 Modning i markedet og konkurransesituasjonen

Flere aktører mener at erfaring blant operatørselskapene har bidratt til et mer modent marked. I første generasjons anbud var ikke risiko priset inn i tilstrekkelig grad og operatørene gikk på «dårlige kontrakter». Økt erfaring med risikobildet har bidratt til kostnadsvekst i enkelte kontrakter fordi operatørene i større grad forstår risikoen og priser denne riktigere. I andre kontrakter observeres det en kostnadsreduksjon ved nytt anbud. Dette er en følge av konkurransesituasjonen, læring og effektivisering hos operatørene.

I hvilken grad risiko prises inn henger ikke bare sammen med tidligere erfaringer. Konkurransesituasjonen spiller også en vesentlig rolle. Flere operatører mener at konkurransen er så tøff at risiko i liten grad prises inn. Marginene hos operatørene synker og oppdragsgiver kan fremdeles få kontrakter til gunstige priser, der operatørenes lønnsomhetsmargin ligger nær null. Enkelte peker på at det kan være vanskelig å vinne kontrakter i andre runde. Selv det som oppfattes som «dårlige kontrakter» kan erstattes av nye kontrakter til lavere pris.

Det er en bred oppfatning blant aktørene at konkurransen er tøff, og det vises til lave marginer. Enkelte mener at dette på sikt ikke er bærekraftig. Prisene må opp hvis markedet skal fungere. Presset på effektivisering er enormt og oppdragsgiver får gode priser, langt bedre enn ved drift i egenregi. Et alternativ er konsolideringer, men det kan også gi økte priser. En mulig forklaring på at det ikke har vært flere oppkjøp, er at busselskap er vanskelige å verdsette når de er inne i en kontraktsperiode.

Enkelte aktører peker på at det er få konkurranseparametere i markedet, noe som gjør det vanskelig å få høyere marginer enn konkurrentene. Alle må gi tariff lønn, de kjøper busser på samme sted og leier anlegg av oppdragsgiver. Konkurranseparametere er kostnader til overhead (administrasjonskostnader og regnskap), sykefravær og overtid, samt vogn- og skiftplan.

Fra administrasjonsselskapenes side pekes det på at utviklingen viser en stabilisering av priser. Enhetskostnadene er stabile, men kvaliteten øker, altså mer kvalitet for pengene. Det bekreftes at konkurransen mellom operatørene er tøff.

5.1.4 Økt kjøring i rushtid

Det er bred enighet om at økt kjøring i rushtid er fordyrende. En buss kan bruke mange ganger så lang tid på en strekning i rush som utenfor rush. Dette gir naturlig nok høyere kostnader per rute km. Reduksjon av kjøring i rush, og bedre fremkommelighet kan redusere kostnader i betydelig grad. Det vises til at dette til en viss grad kan styres gjennom økonomiske insentiver, f.eks. differensierte billettpriser. Krav til kapasitet i rush gir også føringer for valg av buss og antall busser, jf. over.

5.2 Kontraktene

De fleste kontraktene er bruttokontrakter, med en økende bruk av incentiver. Kontraktene kan ha bonus på 5-8 prosent av kontraktssummen, og gebyrer på 1 – 3 prosent. Operatørene fortrekker stort sett bruttokontrakter. Dette begrunnes med at nettokontrakter gir større risiko. De verste kontraktene er i følge en av informantene, nettokontrakter uten muligheter til på påvirke inntektene.

Operatørene er gjennomgående positive til insentivmekanismer knyttet til passasjervekst, punktlighet og kundetilfredshet, så lenge de selv har muligheter til å påvirke de områdene de måles på.

Det er en generell skepsis til ensidige opsjoner fra operatørenes side. Ensidig opsjoner skaper et unødvendig usikkerhetsmoment blant annet for avskrivning av materiell. Dersom opsjoner er ønskelig fra oppdragsgivers side, så mener operatørene at disse bør være tosidige.

Når det gjelder tildelingskriterier, framstår forutberegnelighet som det viktigste. Tilbyderne må forstå evalueringsmodellen og likebehandles.

Nye krav til IT om bord i bussen stiller også krav til kontraktene. Et større samarbeid om kontraktsutforming, og utvikling av nye kontrakter, synes å være ønskelig fra begge parter.

5.2.1 Tildelingskriterier

Blant operatørene er det flere som ønsker flere tildelingskriterier enn pris, særlig i byområder. Det er en klar oppfatning blant flere av aktørene at bransjen ikke er tjent med kun pris som tildelingskriterium. Andre aktører gir uttrykk for at kun pris kan fungere greit. En aktør mener tildeling etter kun pris kan være positivt for å komme inn i nye markeder.

Det pekes på at det er stor forskjell mellom fylkene, men i mange fylker utgjør pris 60-70 prosent, mens kvalitet og miljø dekker resten. Enkelte mener at evalueringsmodellene blir alt for komplekse dersom det legges inn mange tildelingskriterier. Forutsigbarhet, transparens og tydelig, altså at operatørene forstår evalueringsmodellen, trekke fram som det aller viktigste i utformingen av et anbudsgrunnlag. Likebehandling bør være en selvfølge. For å få til dette må kriteriene må være objektive. Kriterier som oppfattes som subjektive vurderinger trekkes fram som svært uheldig.

I følge flere av operatørene har det skjedd en utvikling i tildelingskriterier de siste åra. Det er eksempelvis et anbud der 40 prosent var pris og 60 prosent kvalitet. Utfordringen i denne type utlysninger er å vekte kvalitet slik at hele skalaen brukes. Flere viser til at pris i enkelte tilfeller teller mer enn det som er oppgitt i utlysningen. Hvis kvalitetskalaen ikke utnyttes, og de fleste tilbyderne får samme score, blir pris likevel mer utslagsgivende. Hvis pris skal være det avgjørende, oppfattes det som ryddigere å vekte pris høyt i tildelingskriteriene, enn å sjonglere med kvalitetskriteriene for at pris likevel skal bli det avgjørende.

5.2.2 Kjenn din fylkeskommune

Flere av operatørene forteller at praksis på ulike områder varierer fra fylkeskommune til fylkeskommune. Det kan være utløsning av opsjoner på kontraktlengde, tolking av kriterier ved tildeling, oppfølging av kontrakten i form av bonus/malus og bøter og mulighet til dialog ved endringer i rutetilbudet i løpet av kontraktsperioden. Generelt mener operatørene at større fylkeskommuner med

store administrasjonsselskap fungerer bedre enn mindre fylkeskommuner. Operatørene hevder at de priser inn risiko forskjellig fra fylke til fylke avhengig av tidligere erfaring. Ifølge operatørene kan fylkeskommunene altså påvirke prisen i neste anbudsrunde avhengig av hvordan de agerer i kontraktsperioden. Fylkeskommunene kan også påvirke hvor mange anbud de får etter hvordan de agerer og forvalter tildelingskriteriene i anbudsprosessen, og hvordan de følger opp i kontraktsperioden.

Enkelte peker også på at innkjøp i fylkeskommunene er profesjonalisert, men at konkurransene i stigende grad gjennomsyres av lite fleksible avtaler. Ifølge enkelte operatører er fylkeskommunene redde for å gjøre feil, og bruk av advokater øker kostnader for oppdragsgiver og gjør systemet komplisert og tungrodd.

5.2.3 Kontraktlengde

Det er et uttalt ønske fra operatørene at lengden på kontrakten bør sees i sammenheng med avskrivningstiden (levetiden) på bussene. I dag er de fleste kontrakter på 5-8 år pluss ytterligere 2-3 år med ensidig opsjon. Et generelt inntrykk er at operatørene foretrekker kontrakter på om lag ti år uten opsjoner. Dersom opsjoner brukes, bør de være gjensidige slik at også operatører har mulighet til å komme ut av «dårlige kontrakter». Ensidige opsjoner skaper ubalanse i kontraktene, og påfører operatørene ytterligere risiko. Hvor stor betydning dette har synes å variere mellom operatørene. Enkelte mener opsjonsårene må regnes inn i anbudet, hvis ikke er det umulig å nå fram med et tilbud. Andre mener det er for stor usikkerhet til at opsjonsårene kan legges inn (oppdragsgiver løser kun ut opsjonen dersom de ser seg tjent med det). Det er åpenbart stor forskjell mellom fylkeskommunene på dette punktet.

Andre igjen mener opsjoner i realiteten ikke er et så stort problem ettersom de vanligvis løses ut. Fra administrasjonsselskapenes side er det ikke noe ønske om å knytte kontraktlengden til levetid på bussene. De ser behov for stor fleksibilitet i kontraktene, og peker på at trenden framover er dynamiske kontrakter med funksjonskrav.

Flere operatører trekker fram at et viktig aspekt ved kontraktlengden er teknologiske endringer i tiden som kommer knyttet til utslippsfrie busser. Her peker operatørene på at forutsigbarhet ved utskifting av busser i løpet av kontraktsperioden er helt sentralt. Dette gjelder både når busser tas ut og når busser tas inn. Operatørene er generelt ikke negative til bussbytte i løpet av kontraktsperioden.

5.2.4 Bonus, malus og bøter

Generelt er det en oppfatning blant operatørene om at det brukes mer bonus enn tidligere og mindre malus, men i tillegg synes det å være en økende bruk av et eget bøteregime (bøtekatalog) på større og mindre saker.

Bonusordningene har i hovedsak tre elementer: punktlighet (regularitet), kundetilfredshet og passasjerutvikling. En generell observasjon er at operatørene ønsker at bonus brukes der operatørene har mulighet til å påvirke og at ordningen bør være forutsigbare. Enkelte aktører opplever bonus knyttet til punktlighet og passasjerutvikling som tryggere, gitt at målingen av antall passasjerer fungerer. Flere aktører peker på at automatiske tellinger ikke fungerer når bussen er fulle. Likevel oppfattes passasjerutvikling som et godt element i bonusordninger, både fordi det er et felles mål om vekst i

kollektivtrafikken og fordi operatørene opplever at de har mulighet til å påvirke antall passasjerer (riktig incentiv). Punktlighet har operatørene i stor grad kontroll på selv. Kundetilfredsheten måles ofte gjennom spørreundersøkelser rettet mot passasjerene, og kvaliteten på disse er varierende.

Basert på vår kartlegging utgjør bonus i gjennomsnitt om lag 5-8 prosent av kontraktssummen. Bøter utgjør om lag 1-3 prosent. Når vi ser disse tallene i sammenheng med avkastningen i bransjen, så er det vår vurdering av bonus og bøter gir relativt sterke økonomiske incentiver. Avkastningen i bransjen ligger stort sett mellom 0 og 4 prosent, med variasjoner på hver side. Hvor vidt en bonus på 5 prosent utløses eller ikke utløses, må derfor forventes å ha en vesentlig betydning på marginen. Hvordan operatørene priser bonus og risiko i tilbudene er blant faktorene det kan konkurreres om.

Et problem med bonusordninger som flere operatører peker på er at det ikke alltid er klart hva som er nullpunktet eller at nullpunktet endres. Oppdragsgiver operer med komplekse modeller for å generere bonusresultat, noe som skaper usikkerhet for operatører.

Et problem med bøteregimet som flere har trukket fram er at praksis med utsteding av bøter variere fra fylke til fylke. Dette skaper uforutsigbarhet for operatørene. Selve bøkatalogen oppfattes som noen lunde lik mellom fylkene, men det hevdes at praktiseringen varierer til dels mye.

5.2.5 Godtgjørelse og kompensasjon

Alle operatørene ønsker godtgjørelse etter rutekilometer, rutetimer og bussinnsats ved volumendringer. Basert på vår informasjon er disse elementene til stede i om lag to tredeler av kontraktene. Kontrakter med kun godtgjørelse for rutekilometer er uheldig, rutetimer tar hensyn til at det tar lenger tid å kjøre en rute i rush.

I enkelte kontrakter er satsene differensierte avhengig av ukedag og tid på døgnet. Enkelte operatører er innforstått med at posisjonskjøring er operatørenes risiko, mens flere at både tur og returkjøring bør kompenseres selv om det bare settes inn eller tas ut en rute i en produksjonsendring.

Indeksreguleringsklausuler oppleves av flere aktører som problematisk. Hvor godt de treffer og hvor hyppig de reguleres er vesentlig for operatørene. Operatørene ønsker kvartalsvis regulering, eller enda hyppigere, og bruk av SSBs bussindeks (selv om flere ser at det ikke er rimelig å bruke delindeksen for lønn). Årlig regulering gir etterslep. I praksis er det ofte årlige justeringer og mye annet enn SSBs bussindeks som ligger til grunn. Flere har pekt på at de etterlyser delindekser for ulike typer drivstoff. Det reduserer usikkerhet ved bruk av alternativt drivstoff. Flere har også pekt på at samferdselsindeksen delvis inngår i lønnsreguleringen og at lønnsutvikling i flybransjen og i markedet for godstransport gir gal regulering (lønnsnivået for sjåførere har økt, mens det har vært nedgang i lønninger i flybransjen). SSBs oppdaterte kostnadsindeks vil ha en 50/50 vektning mellom arbeidskraft-kostnadsindeksene for bussnæringen og for privat næringsliv (SSB).

Flere aktører trekker også fram at det i kontraktene ofte er spesifisert en terskel for godtgjørelse ved endringer i offentlige avgifter. Ifølge operatørene ligger terskelen på 1-5 prosent av kontraktssummen (endringen må overstige dette nivået før kompensasjon inntreffer). Dette oppfattes som et problem for enkelte, bl.a. har endringer i arbeidsgiveravgiften og avgiftene for gass og diesel skapt noen problemer. Det oppfattes også som urimelig at det i enkelte kontrakter er slik at hver endring i seg selv må overstige terskel.

6 Analyse og konklusjoner

I dette kapitlet svarer vi på hvilke samfunnsøkonomiske gevinster og kostnader som følger med anbudsutsetting av det fylkeskommunale rutebusstilbudet.

Dette gjør vi gjennom å vurdere anbudsutsettelse etter kriteriene som er drøftet i kapittel 2. Kriteriene er plassert i følgende kategorier (jf. Tabell 2.1, side 26):

- a. Betingelser for at en markeds konkurranse skal kunne gi ønskede effekter
- b. Effektivitet og kvalitet
- c. Andre hensyn som kan bli påvirket av anbudsutsetting

Vi går gjennom hvert av punktene før vi tilslutt gir en samlet oppsummering og vurdering av hvilke samfunnsøkonomiske gevinster og kostnader som følger med anbudsutsetting i rutebussmarkedet. Analysene bygger på teori og empiri som er presentert i de foregående kapitlene.

6.1 Betingelser for at konkurranseutsetting skal gi ønskede gevinster

Valget mellom intern produksjon eller kjøp av en tjeneste i et marked er en problemstilling i alle virksomheter. Valget blir en avveining mellom hvor mye billigere markedet kan tilby tjenesten og transaksjonskostnader forbundet med konkurranseutsetting (inngåelse av kontrakt og oppfølging av denne). Jo sterkere konkurranse i markedet, jo bedre pris kan en oppnå. Fordeling av risiko mellom oppdragsgiver og operatør er sentralt for at konkurransen skal fungere. For at det skal være noe å konkurrere om må operatørene utsettes for noe risiko. Det er imidlertid sentralt hvilken risiko som overføres. Operatørene må påføres den risikoen de kan forutse, påvirke og håndtere.

På bakgrunn av dette har vi utarbeidet en metode for å vurdere potensielle gevinster ved konkurranseutsetting. For produksjon av tjenester er det tre viktige kriterier som må være på plass for at det skal være gevinster ved bruk av konkurranse og markedsaktører som tjenestetilbydere:

1. Tjenestens innhold og kvalitet må la seg spesifisere i en kontrakt
2. Markedet (inkludert faktormarkedene) må være velfungerende og kunne opprettholdes
3. Ansvarsdelingen mellom oppdragsgiver og operatør må balansere risikodelingen

En ytterligere forutsetning for å realisere gevinster, er tilstrekkelig innkjøpskompetanse i det offentlige. Både intervjuene vi har gjennomført og øvrige studier av anbudsmarkedet i Norge, bekrefter at det er tilstrekkelig kompetanse på både innkjøper- og operatørsiden. Operatørene gir imidlertid uttrykk for at det er kan være en noe ujevn kompetanse på tvers av fylkeskommunene, og at det fremdeles er noen områder hvor det er mulig å forbedre innkjøpskompetansen på. Samtlige fylkeskommuner vurderes likevel å ha mer enn tilstrekkelig kompetanse til å kunne realisere potensielle gevinster i anbudsmarkedet.

6.1.1 Tjenesten og innholdet kan spesifiseres, avgrenses og følges opp

Ved konkurranseutsetting overføres ansvaret for å utføre tjenesten til private (ev. offentlige) aktører som har kommersielle målsetninger med driften. Dette kan medføre at insentivene til kostnadsreduksjon er sterkere enn insentivene til å levere god kvalitet på tjenesten. Hvis innhold og kvalitet på

tjenesten kan måles og spesifiseres i kontrakten, vil dette sikre kvaliteten på tjenesten, samtidig som gevinstene ved konkurranseutsetting kan realiseres. En gjennomgang av et utvalg kontrakter og erfaringsinnhenting fra begge sider av bordet, viser at tjenesten, med innhold kan spesifiseres og avgrenses. Dette gjelder også for kvalitetskrav. Det er også forholdsvis enkelt å følge opp hvorvidt tjenesten blir levert til den kvaliteten som spesifiseres.

Punktlighet (regularitet), kundetilfredshet og passasjerutvikling, er de vanligste kvalitetskravene å stille. Disse kravene er stort sett gjennomgående i dagens kontrakter. Det er også vanlig å gi insentiver (bonus eller bøter) knyttet til ett eller flere av disse kriteriene. I tillegg spesifiseres det gjerne miljø- og teknologikrav til materiell, vedlikehold, rengjøring mv., i utlysningene så vel som i kontraktene.

Tjenestene som settes ut, altså drift av ruter/ruteområder, er enkle å avgrense fra fylkeskommunenes og administrasjonsselskapenes øvrige oppgaver. Oppgavene ligger også langt fra fylkeskommunens kjerneoppgaver.

Kriteriet om at tjenestens innhold og kvalitet må la seg spesifisere i en kontrakt er klart oppfylt.

6.1.2 Velfungerende marked

Et velfungerende marked krever at det er et tilstrekkelig antall markedsaktører, og at det konkurreres på like vilkår. Dette krever igjen at markedene for innsatsfaktorer fungerer, og at tilgangen til innsatsfaktorer ikke skaper uønskede vridninger i markedet. Dette omtales som et fungerende faktormarked. Hvis faktormarkedene er velfungerende vil etableringshindre for nye aktører være lave og flere aktører vil kunne etablere seg, og dermed være med i konkurransen om å tilby tjenester til det offentlige. Flere aktører virker disiplinerende på tilbydere, demper muligheten til utøvelse av markedsakt og øker potensialet for innovasjon og nyskaping.

Hvor mange tilbydere som må kreves for at markedet skal kunne sies å være velfungerende, kan diskuteres. I noen tilfeller vil to være tilstrekkelig.

Det observeres en konsolidering i bussmarkedet som har pågått fra 1970-tallet, dvs. lenge før anbud ble innført. Vi ser at det på begynnelsen av 1990-tallet var om lag 200 selskaper i Norge, mens det nå er en situasjon der de seks største har over 90 prosent av markedet. Operatørene oppgir at det er små marginer i bransjen, noe som også bekreftes ved å sjekke regnskapstallene. Lønnsomheten gjennom de siste 10 årene svinger stort sett mellom null og fire prosent i gjennomsnitt, med noen avvik på hver side. Intervjuene vi har gjennomført bekrefter også at konkurransen vurderes som hard og reell.

En ytterligere konsolidering i bransjen vil kunne svekke konkurransen ved at det kan bli færre tilbydere per konkurranse. I sin ytterste konsekvens kan dette bidra til å øke prisene, og også lønnsomheten i bransjen. Dette kan stimulere til nyetableringer eller at flere internasjonale aktører etablerer seg i markedet slik at konkurransen gjenopprettes eller styrkes. Med et stort islett av internasjonale aktører og lave etableringskostnader, er det ikke grunnlag for å anta at konkurransen i markedet ikke vil være virksom. Både bussjåfører og bussmateriell er rimelig enkelt å få anskaffe. De fleste anbudene krever i dag at bussmateriellet skal være nytt. Dette gir mindre fortrinn til etablerte aktører som allerede disponerer en busspark. Virksomhetsoverdragelse av sjåfører reduserer også risikoen

for nye aktører. Vi finner det derfor lite sannsynlig at det over tid ikke vil eksistere en virksom konkurranse. Et annet poeng er at trusselen om konkurranse fungerer prisdempende. Dersom det skulle være enkelte lokale nisjemarkeder med tilsynelatende svak konkurranse, så er også de lokale nisjetilbyderne bevisste på at de vil møte konkurranse dersom de priser tjenestene sine for høyt.

Dersom det likevel skulle bli for få aktører til å sikre en virksom konkurranse i markedet, må det forventes at Konkurransetilsynet sørger for at markedet blir velfungerende. Konkurransetilsynet har både erfaring og kunnskap om markeder for offentlig tjenesteproduksjon som av ulike grunner har konkurranseutfordringer (NOU 2015:1).

Aarhaug, et al (2017) viser gjennom en økonometrisk studie at konkurranse i form av færre tilbydere er redusert. De hevder også at mindre anbud gir færre tilbydere, og at reduksjon i antall tilbydere medfører økte kostnader. Aarhaug, et al (2017) har ikke tatt hensyn til at det har vært en økning i produksjonen i rushtid, kveld og helg. En større produksjon på disse tidspunktene, er en følge av de overordnede målene for kollektivtransporten, men bidrar isolert sett til å øke kostnadene. Det er også uklart om Aarhaug, et al (2017) har korrigert for kostnadsutviklingen i øvrige innsatsfaktorer. Mindre anbud kan ha færre tilbydere som følge av en lavere forventet lønnsomhet, høy risiko, eller kostnadsdrivende særkrav. Ruteområdene vil kunne variere i attraktivitet for operatørene. Attraktiviteten i ulike anbud avhenger av operatørenes forventede lønnsomhet i de enkelte anbudene. Dersom det er utlysninger med få tilbydere og lite prispress, må det forventes at det ved tilsvarende senere anbud vil være flere tilbydere. I områder der det er en oppfatning av at prisene er presset, vil det være mindre attraktivt å legge inn tilbud. Færre tilbydere på mindre anbud er derfor ikke ensbetydende med større lønnsomhetsmarginer eller mindre konkurransepress.

Våre analyser viser en effektiviseringsgevinst på 17 prosent fra 2010 når det korrigeres for kostnadene til innsatsfaktorene. Effektiviseringen kan ha kommet både som følge av innsats hos administrasjonsselskapene og hos operatørene. En effektiviseringsgevinst på dette nivået ville uansett ikke vært mulig å realisere dersom det ikke hadde vært en fungerende konkurranse om kontraktene. Våre analyser tyder også på at de største effektiviseringene er på områder som i første rekke operatørene kan påvirke. En reduksjon i antall tilbydere ser dermed ikke ut til å hemme effektiviseringen i bransjen.

Vi konkluderer med at det er virksom konkurranse i anbudsmarkedet for rutebuss, og at konkurranse er den viktigste forklaringsfaktoren bak de observerte effektiviseringsgevinstene fra 2010. Vår vurdering er også at det er liten grunn til å bekymre seg over at konkurransen i markedet vil svekkes slik at vilkårene for en fungerende konkurranse ikke vil være oppfylt i overskuelig framtid.

Nærmere om faktormarkedene

Som nevnt over er velfungerende faktormarkeder en viktig forutsetning for virksom konkurranse. Velfungerende markeder karakteriseres ved at:

- det er flere alternative leverandører av varen/ tjenesten slik at ulike operatører har tilgang til varen/ tjenesten på tilnærmet like vilkår
- varen/ tjenesten også kan leveres i andre markeder slik at bussoperatørene verken enkeltvis eller samlet kan påvirke prisen på varen/ tjenesten.

For de fleste innsatsfaktorer som benyttes i produksjon av rutetjenester, er disse vilkårene oppfylt. Dette gjelder bl.a. drivstoff, gummi, tilgang til kapital, og vedlikehold og service på vognmateriell. For andre faktorer er betingelsene ikke nødvendigvis oppfylt. Disse kommenteres nærmere nedenfor. Som det vil framgå, er det etter vår vurdering relativt enkelt for oppdragsgiver å korrigere for manglende oppfyllelse av konkurranseforutsetningene ved utforming av kontraktene.

Arbeidskraft

Det er i dag felles tariffavtale for sjåførere i bussnæringen i Norge. I tillegg gjelder regler om virksomhetsoverdragelse når operatørselskap byttes ut i et ruteområde. Avtalene inneholder også krav om kompetanseutvikling og opplæring. Kravet om at samme betingelser skal gjelde for ulike operatører er dermed oppfylt.

I de fleste anbudskontrakter justeres godtgjørelsen etter utvikling i lønnsnivå. SSBs oppdaterte kostnadsindeks vil ha en 50/50 vekting mellom arbeidskraftkostnadsindeksene for bussnæringen og for privat næringsliv. Dette sikrer arbeidstagerne, og bidrar til at markedet fungerer.

Fra intervjuene vises det til at det i enkelte områder, og da særlig de store byområdene, er en høy turn-over på sjåførere, og til tider også krevende å få rekruttert nok sjåførere. Dette speiler arbeidsmarkedssituasjonen for arbeidstakere som er aktuelle for sjåføreryrket. Knapphet på sjåførere gir selskapene sterke incentiver til å tilrettelegge med arbeidsbetingelser som gir gode arbeidsvilkår for sjåførene. På den andre siden vil konkurranse om kontraktene øke effektivitetskravene til sjåførene slik at de får mindre slakk i arbeidsdagen. Høy turn-over er en kostnad for operatørene. Gode arbeidsvilkår for sjåførene kan dermed være en konkurransefaktor i en del markeder.

Busser

Markedet for nye busser tilfredsstiller kravene til velfungerende faktormarkeder, i hvert fall så lenge spesifikasjonen av vognmateriell ikke gjøres så detaljert at mange av de potensielle leverandørene utelukkes.

Kravene som stilles til bussmateriell er gjennomgående så høye at markedsverdien på eldre bussmateriell har falt – og operatørene søker å nedskrive materiellet over kortere tid. En del administrasjonsselskaper søker etter hvert å utnytte tilgangen på brukt materiell til å oppnå lavere kostnader i områder/ ruter hvor høy kvalitet på vognmateriell er mindre viktig. Tilgangen på brukt materiell vil variere mellom ulike operatører, dette er derfor kontrakter hvor det kan oppstå innslag av markedsmakt hos operatørene. Det er lite sannsynlig at det vil oppstå situasjoner hvor operatørene kan utnytte denne type markedsmakt – og gevinsten vil uansett være begrenset til differansen i kostnadsforskjellen mellom eldre og nyere materiell.

Infrastruktur

For å produsere rutetjenester er operatørene avhengig av plass til oppstilling av busser over natten (og mellom rushperioder). Lokalisering av slike anlegg i forhold til rutene som skal betjenes har stor innvirkning på kostnadene ved å gi tilbudet.

Mulighetene for tilgang til nødvendige arealer varierer mellom ulike deler av landet, og er generelt vanskeligere i de tettest befolkede områdene. Enkelte administrasjonsselskaper/fylkeskommuner har valgt å skaffe til veie denne type anlegg og tilby/ påby bruk av disse anleggene ved gjennomføring av anbudene. Tilsvarende har enkelte operatører egne anlegg som kan benyttes til oppstilling i enkelte områder.

Forskjeller i vilkår for tilgang til nødvendige arealer, kan gi enkelte operatører kostnadsfordeler framfor andre i noen anbud – og da særlig i tett befolkede områder hvor arealer har en høy alternativ verdi. Betydningen for konkurransen om kontraktene vil være begrenset i de fleste tilfeller.

6.1.3 Ansvarsdelingen mellom oppdragsgiver og operatør må balansere risikodelingen

Ansvarsdeling og risiko er avgjørende for velfungerende konkurranse, men også for kostnadsbildet. Dersom for mye risiko legges over på tilbyder vil prisen øke. Risikofordelingen i kontraktene påvirkes av flere forhold, blant annet valget mellom brutto- og nettokontrakter, modell for godtgjørelse i kontraktsperioden og eventuelle øvrige insentiver som bonus og malus. Prinsipielt bør fordeling av risiko skje slik at risiko primært bæres av den som kan påvirke den og som også mest effektivt kan håndtere den. En riktig fordeling av risiko bidrar til lavere kostnader.

Litteraturen viser at prising av de første anbudsrundene som ble gjennomført i liten grad hadde prisett inn risiko. Dette bekreftes også i intervjuene. Etter hvert som operatørene har blitt mer bevisst risikoen knyttet til blant annet prisutviklingen på innsatsfaktorer (lønn og drivstoff), og forventninger om oppdragsgivers endringer i ruteopplegget og materiellkrav, er også prisingen av risikopremiene blitt riktigere. Oppdragsgiversiden gir uttrykk for at de har hatt en positiv læringskurve og er bevisst usikkerhetsfaktorer i anbudsgrunnlaget som gjør at operatørene må prise inn risiko.

Fra intervjuene ser vi at det er noe usikkerhet til eventuelle nye miljøkrav og krav om skifte av materiell underveis i kontraktene. Samtidig vises det også til nye prismodeller med «trappetrinn». Dette ble første gang testet i anbud i Kristiansand. Modellen er også tatt i bruk i Ruters nye kontrakter. Modellen kan i følge flere av informantene redusere denne risikoen og øke forutsigbarheten i kontraktene. I disse kontraktene mottar operatørene en prosentandel av godtgjørelsen for kapitalkostnaden for bussen, ut i fra antall år bussen har vært i drift på kontrakten. Godtgjørelsen varierer fra 70 prosent etter 0 år til 0 prosent etter 7 år. Dette er et eksempel på at det er bevissthet om risikofaktorer og prising av risiko både på bestiller- og tilbydersiden. Dette illustreres også av følgende sitat:

“ Økt markedsmessig godtgjøring øker risikoen for både operatør og oppdragsgiver. Et uforutsigbart fremtidig marked kan derfor tale mot bruk av en høy andel markedsbaserte incentiver, da det gir uforutsigbare inntekter for operatøren og uforutsigbare kostnader for oppdragsgiver. I en anbudskonkurranse vil også operatørene prise inn risiko og uforutsigbarhet i sine tilbud, noe som øker risikoen for at kostnadene blir høyere for oppdragsgiver. AtB (2018), side 40.

Vår vurdering er at risikofordelingen og betaling for risiko stort sett balanserer rimelig bra. Det kan likevel være et potensial for å redusere oppdragstagers risiko gjennom å redusere usikkerheten og oppdragsgivers ønske om fleksibilitet i kontraktene. På den andre siden kan oppdragsgiver ønske seg fleksibilitet og muligheter til å endre vilkårene underveis i kontraktene. Dette gir en uforutsigbarhet som det må forventes at operatørene priser inn i større eller mindre grad.

6.2 Effektivitet og kvalitet

I kapittel 3 refererer vi tidligere undersøkelser om virkningen av anbudsutsetting på rutebussmarkedet. Resultatene varierer noe mellom ulike studier, og hvilken periode de har sett på. Samtlige studier viser at anbudsutsetting har gitt effektivitetsgevinster sammenliknet med andre alternativer som var, eller hadde vært i bruk. Basert på tidligere studier, deriblant Longva & Osland (2008), slår vi fast at effektiviseringsgevinstene som følge av anbudsutsetting minimum er på 10 prosent fram til 2008. Vi finner effektivitetsforbedringer på operatørleddet på 17 prosent fra 2010 og fram til i dag. Av disse tilskrives mesteparten av effektiviseringen insentiver som følger av anbudskonkurranser.

Etter hvert som en større og større andel av markedet er anbudsutsatt, er det også vanskeligere å finne et reelt sammenlikningsgrunnlag (benchmark) for å vurdere virkningene på effektivitet av anbud i dag. Vi har vist foran at vilkårene for at anbudsutsetting skal gi effektiviseringsgevinster er oppfylt.

I kapittel 4 går vi gjennom markedsutviklingen, der vi særlig har fokusert på utvikling etter år 2010. Analysene viser at både kostnader på innsatsfaktorer (SSBs kostnadsindeks) og volum (antall passasjerkilometer), har økt fra 2010. For å vurdere utviklingen i effektivitet har vi vurdert utviklingen i enhetskostnader. Enhetskostnader kan knyttes til produksjon av rutetilbudet (kostnad per vognkilometer, vogntime eller vogn; altså produksjonseffektivitet) eller knyttes til de tjenestene som faktisk produseres (kostnad per passasjer eller passasjerkilometer; altså markedseffektivitet).

En høy passasjervekst er et resultat av befolkningsvekst, regulering av biltrafikken (særlig i de store byene) og utvikling av et bedre busstilbud. Med bedre menes blant annet flere avganger i rush, bedre tilbud på kveldstid og helger, og økt bruk av større busser. Dette er tiltak som drar kostnadene opp.

Vi finner at kostnadene per vognkilometer trolig har økt, men slår samtidig fast at kostnad per vognkilometer ikke er noen god indikator på kostnadseffektivitet i bussnæringen. En buss bruker adskillig lengre tid på en kilometer i rush enn utenfor rush. Kjøring i helg koster mer i sjåførlønninger enn utenfor helg. Skal vognkilometer brukes som indikator på effektivitet, må det korrigeres for disse variablene. Vi finner at faktorprisene har økt, og at særkrav til materiell og miljøkrav (drivstoff), har drevet kostnadene opp. Dette er kostnader som er uavhengige av spørsmålet om driften gjennomføres ved anbud eller egenregi. En del av kostnadene kan påvirkes av oppdragsgiver, men det er rimelig å anta at oppdragsgiver hadde stilt de samme kravene til materiell og ruteproduksjon dersom produksjonen hadde vært utført i egenregi. Krav til kjøretøyteknologi og kjøretøyenes utforming er klare kostnadsdrivere i dagens anbudsmarked.

Anbud gir effektivitetsgevinster

Vi konkluderer med at utviklingen i offentlig kjøp per passasjer eller per innbygger gir et riktigere bilde av utvikling i effektiviteten i bussnæringen enn å se på utviklingen i pris per vognkilometer. Dette gjelder særlig når vi også tar hensyn til utvikling i billettinntekter per passasjer. Vi finner at kostnadene per passasjer, korrigert for kostnadene i innsatsfaktorer, gir en effektivitetsforbedring på om lag 17 prosent fra 2010 og fram til i dag. Mesteparten av effektivitetsforbedringen kan tilskrives mekanismene som følger med anbudsutsetting.

Intervjuene bekrefter funnene fra litteraturen om at anbud har bidratt til kvalitetsheving uten at kostnadene har økt.

6.2.1 Transaksjonskostnader

For at anbud totalt sett skal gi gevinster, må transaksjonskostnadene være lavere enn effektivitetsgevinstene. For kompliserte anskaffelser kan transaksjonskostnadene bli betydelige. Kostnadene kan blant annet vise seg som økende byråkratisering på innkjøpssiden for å sikre at anskaffelsene tilfredsstiller ønskede krav og leverer i henhold til politisk fastsatte mål. Høye transaksjonskostnader kan redusere lønnsomheten ved konkurranseutsetting og således være et argument for egenproduksjon i offentlig regi. Guldbrandsen (2017) hevder eksempelvis at mellom 10 og 20 prosent av midlene som bevilges til kollektivtransport går til transaksjonskostnader for å opprettholde anbudsmodellen og gi aksjeutbytte til eierne av busselskapene. Det vises ikke hvordan fordelingen mellom transaksjonskostnader og utbytte er, eller hvilke transaksjonskostnader som inngår i beregningene.

Longva & Osland (2008) anslår en økning i administrasjonsselskapenes kostnader på 1-2 prosent ved overgang til anbud, mens Oslo Economics (2014) finner en ytterligere økning på 1-2 prosent i administrasjonsselskapenes kostnader etter 2008. Det framgår ikke hvorvidt denne økningen er knyttet til anbudsregime eller andre oppgaver.

Ifølge Longva & Osland (2008) skyldes en stor del av den observerte økningen i offentlige administrasjonskostnader en overføring av kostnader fra operatør til myndigheter, og finner sitt motsvar i et redusert antall administrativt ansatte i operatørselskapene. Kostnadsøkningen representerer dermed ingen kostnadsendring eller transaksjonskostnad i samfunnsøkonomisk forstand, med et mulig unntak for noe økte administrasjonskostnader knyttet til dobbeltadministrasjon.

Våre undersøkelser støtter dette funnet. Administrasjonsselskapene/fylkeskommunene har stort sett fortsatt å øke i omfang, men dette er en vekst som må tilskrives selskapenes øvrige oppgaver, og er dermed ikke i kategorien transaksjonskostnader ved anbudsutsetting. Vi finner også lite overlappende arbeid mellom administrasjonsselskapene og operatørene.

Et annet poeng dersom man skal se på de samlede kostnadene til kollektivtransport er at det er administrasjonsselskapene som sitter med størst påvirkningsmuligheter over kostnadene utover de kostnadene som påvirkes gjennom anbud. Standardisering av kontrakter, og ikke minst en større standardisering av kravene til materiell, vil ifølge operatørene kunne bidra til å redusere transaksjonskostnadene. Særkrav til materiell er kostnadsdrivende, innkjøp blir dyrere, og driftskostnadene blir høyere enn de ellers ville vært.

Det vises til at det er en stor grad av standardisering i kontraktene i dag, men at det er mulig med ytterligere standardiseringer. På den andre siden oppfattes ikke transaksjonskostnadene i seg selv å være et stort problem. Standardisering er derfor viktigere for å redusere øvrige kostnader.

Intervjuene bekrefter at operatørene bruker en god del tid på å utforme anbud og på å følge opp kontraktsdialogen med oppdragsgiver underveis i kontraktsperioden. Det er likevel en begrenset andel av de administrative ressursene som brukes på anbudene og ren kontraktsoppfølging. Operatørene har gjennomgående «slanke» administrasjoner. Det er heller ikke registrert noen vekst i administrasjonene som ikke kan forklares med volumendringer, antall ansatte og størrelsen på bussparcken. Dette trekker i retning av at Longva & Oslands (2008) anslag over økte administrasjonskostnader på innkjøpssiden som kan karakteriseres som transaksjonskostnader knyttet til anbud, er gyldige i dag også. Dvs. at transaksjonskostnadene ved selve anbudskonkurransen er på omlag 1-2 prosent av kontraktsverdien. Tar vi med besparelsene på operatørsiden knyttet til effektivisering av admi-

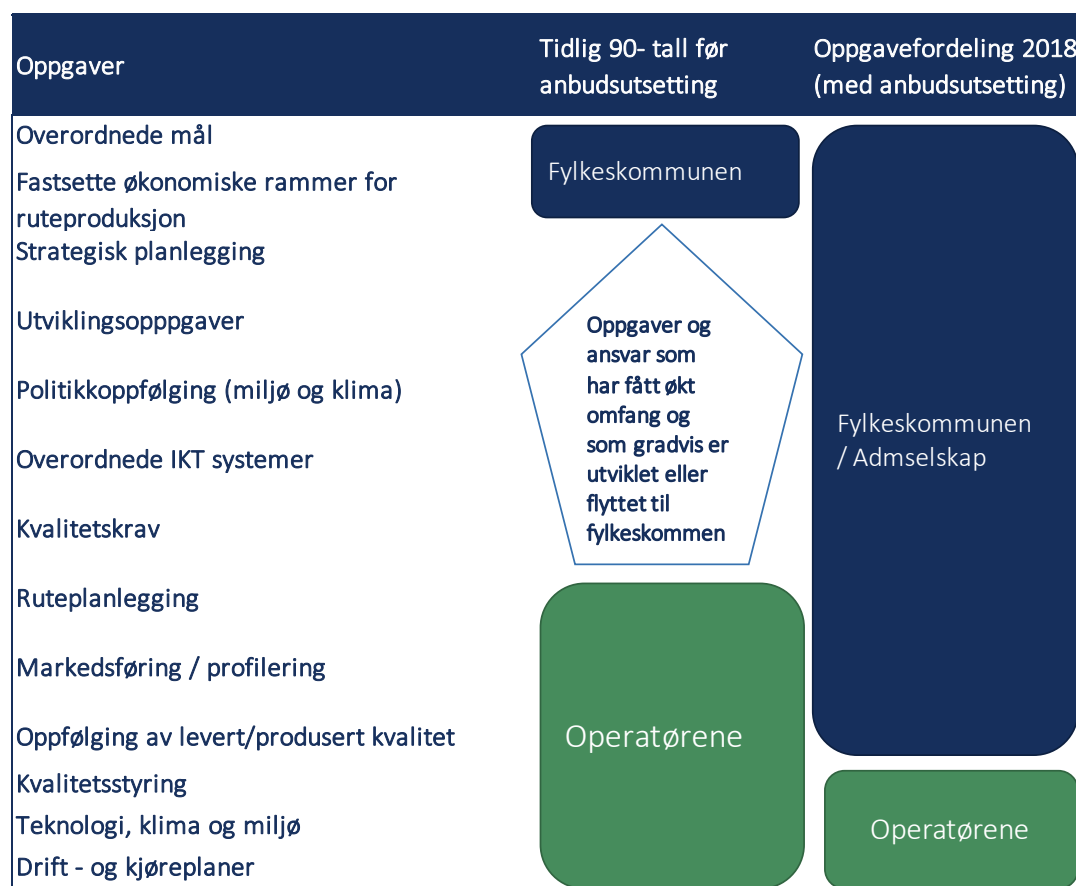
nistrative oppgaver, er de samlede transaksjonskostnadene trolig lavere. Nye krav til bussenes utforming, drivstoffteknologi og utrustning har trolig bidratt til å øke transaksjonskostnadene. Hvorvidt disse kostnadene kan tilskrives anbudsutsettelse av ruteproduksjonen kan diskuteres. Utstyret om bord i bussene måtte uansett vært bestilt, og utviklingsarbeidet bak teknologi- og drivstoffkrav ville uansett organisering krevd ressurser. Spørsmålet er derfor heller om omfanget av dobbeltarbeid øker som følge av anbudsutsettelse av ruteproduksjonen, og om oppgavefordelingen mellom de ulike aktørene i verdikjeden er hensiktsmessig fordelt. En flytting av oppgaver til operatørledet og en større bruk av funksjons- ytelseskontrakter kan muligens spare ressurser og behovet for spisskompetanse på bestillerleddet.

6.2.2 Flere krevende oppgaver og flytting av oppgaver

Den viktigste forklaringsfaktoren bak administrasjonsselskapenes vekst de siste 10 årene er at de har fått stadig mer krevende oppgaver knyttet til å følge opp vedtatt politikk, strategisk planlegging og utvikling av trafikk- og informasjonssystemer. Dette handler om alt fra IKT-satsninger, utvikling av billettsystemer, oppfølging av miljø- og klimatiltak til teknologiutvikling og forsøksvirksomhet.

I Figur 6.1 har vi skissert endringene som har vært i oppgavefordelingen mellom fylkeskommunen og operatørene fra før anbud ble innført og fram til i dag.

Figur 6.1 Oppgavefordeling før anbudsutsetting og i dag



Kilde: Vista Analyse

Vi finner at det i dag er en svak tendens til at flere oppgaver overføres til operatørene. Blant annet ser vi at operatørene i større og større grad får ansvaret for bussens IKT-system (billettering, overvåking, trafikk- kommunikasjon mv.). Fra intervjuene er det flere som viser til at ytelseskontrakter kan bidra til å redusere transaksjonskostnadene ytterligere.

6.2.2.1 Teknologiutvikling, miljø- og klimakrav koster

Det har vært en kraftig utvikling i billetterings- og informasjonssystemene til trafikantene. Sanntids ruteinformasjon og billett-apper har gjort det enklere å reise kollektivt, og dermed bidratt til vekst i kollektivtrafikken. Utviklingsarbeidet har krevd ressurser og forklarer også en stor del av veksten i de store administrasjonsselskapene. Økte krav til teknologi om bord i bussene, og ulike systemer som skal kunne kommunisere med hverandre, bidrar til å gjøre anskaffelsesprosessen mer komplisert, med økte transaksjonskostnader som resultat. For å kunne utvikle og bestille riktig teknologi kreves det kompetanse hos bestiller, og tilbyder må ha kompetanse for å kunne levere og betjene teknologien. Dette gir også større opplæringskostnader hos operatøren. Dette er kostnader som i liten grad kan knyttes til anbudskonkurranser som anskaffelsesform. Dersom fylkeskommunene hadde valgt produksjon i egenregi, ville det krevd den samme kompetansen for å utvikle og velge systemer, og systemene måtte bestilles og leveres fra markedet. Det ligger utenfor dette oppdragets mandat å vurdere hva som er optimal oppgavefordeling i utviklingsprosjekter.

Fylkeskommunene har også fått en stadig større rolle i miljø- og klimapolitikken, og bruker anskaffelsesregimet og egen virksomhet som virkemidler i oppfølgingen av klima- og miljøpolitikken. Dette krever at fylkeskommunen og/eller administrasjonsselskapet blant annet bygger kompetanse på drivstoff, drivstoffteknologi mv. Dess flere krav og hensyn som skal ivaretas gjennom en anskaffelse, dess mer komplisert blir anskaffelsen med påfølgende økte transaksjonskostnader. Ny teknologi er også beheftet med teknologirisiko som må håndteres og fordeles. Dette er kostnader som offentlig sektor har valgt å ta, og ikke kostnader som kan tilskrives anbudskonkurranser og kontraktstyring som organisering av rutebussproduksjonen. Risikoen deles i dag mellom operatør og fylkeskommunen. Operatørene besitter også både teknologisk kompetanse og driftskompetanse som fylkeskommunene måtte skaffet seg på annet vis ved egenproduksjon.

Mer kompliserte anskaffelser øker transaksjonskostnadene. Det er likevel ikke opplagt at andre løsninger ville kunne implementert tilsvarende løsninger til lavere transaksjonskostnader og/eller risiko.

6.2.3 Kvalitet

Det er administrasjonsselskapene (bestiller) som fastsetter krav til kvalitet. Operatørene konkurrerer på pris og kvalitet. Kvalitetskrav fastsettes i anbudsgrunnlaget og i kontraktene. Det er også bestiller som fastsetter ruteplaner; dvs. hvor og når bussene skal kjøre, hvor de skal stoppe, hvor lenge de skal stå på holdeplassene mv. Bestiller følger opp kvalitetskravene. Fra kontraktene ser vi at punktlighet, kundetilfredshet, og renhold går igjen, og at det også ofte er knyttet bonus/bøter til disse kravene. Det kan også være insentiver i form av bonus-malus for å øke passasjertallet.

Operatørene har sterke insentiver til å levere på kvalitet. De kortsiktige insentivene er knyttet til bonus/bøter for de kontraktene som har inkludert dette. De mer langsiktige insentivene er knyttet til gjenkjøp og mulighetene for å vinne nye kontrakter.

Det er enkelt for bestiller å vurdere om det leveres forventet kvalitet. Dette gjelder særlig punktlighet og antall passasjer der elektroniske systemer er etablert.

Vi konkluderer med at anbud i bussmarkedet gir incentiver til å levere kvalitet, og at det også gir bestiller kontroll over kvalitetsutviklingen.

6.3 Andre hensyn som kan bli påvirket av anbudsutsetting

I vurderingen av andre hensyn har vi valgt å vurdere følgende:

- Styring og demokratisk kontroll
- Tilgjengelighet for brukerne
- Øvrige berørte aktører, herunder arbeidstakere (sjåførere)
- Innovasjon og hensynet til klima og miljø

Styring og demokratisk kontroll og tilgjengelighet for brukeren

Samtlige fylkeskommuner er i dag organisert etter en bestiller-utfører-modell. Dette er en av forutsetningene for at anbudsutsetting skal kunne fungere etter intensjonene. Det offentlige har en *bestillerrolle*. Med bestillerrollen følger det at den offentlige parten fortsatt har ansvaret for myndighetsutøvelse, fastsette standarden på tilbudet, forhandle kontrakter med operatørene, være kontraktsmotpart og drive kontraktsadministrasjon. Det er den offentlig part som er ansvarlig for at brukeren får den tjenesten som det av samfunnsmessig grunner er politisk bestemt at det skal bevilges penger til, være ansvarlig for informasjon til brukere og være klageinstans. Det skal også være en ansvarlig oppfølging og kontroll av tjenesten i form av for eksempel kvalitets-, kompetanse- og kapasitetskrav (bemanning og materiell). Alle disse tingene er på plass i dagens markedsorganisering.

Vår vurdering er at det fylkeskommunale rutebusstilbudet er overskuelig og mulig å avgrense, definere, måle og følge opp. Den politiske styringen er ivarettatt gjennom budsjettbehandlingene, strategiske mål og føringer.

Øvrige berørte aktører, herunder arbeidstakere (sjåførere)

Vi har ikke gjennomført egne intervjuer med sjåførere eller andre arbeidstakere som arbeider operativt med den daglige bussproduksjonen. Vår vurdering av virkninger for sjåførene bygger på tidligere undersøkelser hvorav noen er referert i kapittel 3.

Effektiviseringer har som regel kostnader, og det er også ofte noen grupper arbeidstakere som må bære omstillingskostnader i form av dårligere, mer usikre, eller andre arbeidsbetingelser. Tidligere utredninger har vist at effektiviseringen i bussbransjen begynte før anbudsutsettelsen, og at effektiviseringen førte til endringer i sjåføreryrket.

Anbud kan ha bidratt til å eskalere en utvikling i sjåføreryrket relatert til lønnsutvikling, svekkede pensjonsrettigheter for sjåførere som tidligere var ansatt i kommunal sektor, og intensivering av arbeidstiden. De fleste endringene på dette området må likevel antas å være uavhengige av anbudsutsettelse. Sjåførenes opplevelse av utrygghet for egen arbeidsplass og arbeidsmiljø, må likevel til en viss

grad kunne tilskrives anbud. For å bøte på disse virkningene ble det innført nasjonale normal-lønnsavtaler (bransjeavtale) i 2008, mens lovfesting av virksomhetsoverdragelse ved anbudsoverdragelse kom på plass fra 2010.

Gulbrandsen (2017) viser til at lønns- og arbeidsvilkårene i bussbransjen ikke har vært utsatt for lønnspress, men at arbeidstagerne (sjåførene) har opprettholdt akseptable lønns- og arbeidsvilkår takket være høy organisasjonsgrad, sterke fagforeninger, og godt samarbeid med arbeidsgiversiden. På den annen side trekker han frem at arbeidstakersiden kan ha mistet en viss medbestemmelsesrett siden mange forhold av betydning for sjåførene avgjøres av oppdragsgiverne og ikke operatørene. Sjåførene taper dermed innflytelse siden de ikke har noe arbeidstaker – arbeidsgiverrelasjon vis a vis oppdragsgiverne.

Fra et rent samfunnsøkonomisk perspektiv skal det skilles mellom kostnadsreduksjoner som følger av at en omstilling, i dette tilfelle innføring av anbud, bidrar til økt produktivitet, og kostnadsreduksjoner som følger av lavere lønnsutgifter (dersom dette kan tilskrives innføring av anbud). Det siste er et spørsmål om fordeling. Med innføring av ny tariffavtale og prinsippet om virksomhetsoverdragelse vises det at en omfordeling der bussjåfører ble tapere ikke var ønsket, og at tiltak for å bøte på risikoen for utilbørlig lønnspress derfor ble innført. Økt produktivitet som følge av en intensivering av arbeidsdagen gir samfunnsøkonomiske gevinster. Dersom intensiteten blir uforsvarlig høy slik at det fører til sykemeldinger og større risiko for uførhet i sjåføryrke, så har produktivitetsforbedringen en kostnadsside. Longva & Osland (2008) oppsummerer funn fra litteraturen på dette feltet. De finner ikke støtte for en hypotese om økt sykefravær, men bekrefter at muligheten for kollektiv medvirkning og påvirkning av blant annet ruteplanleggingen er redusert. Hvorvidt sjåførene hadde hatt den samme innflytelsen på skiftplanleggingen i dag som de hadde før anbud ble innført, kan diskuteres.

Per i dag er det knapphet på sjåfører i flere områder, og da særlig i de store byene. Dette har resultert i relativt gode lønnsoppgjør for bussjåfører sammenliknet med mange andre yrkesgrupper. Dette ville mest sannsynlig vært tilfelle også i en situasjon uten anbud. Hvis kostnadsreduksjonene har medført at fylkeskommunene har økt antall rutekm, bidrar dette til å øke etterspørselen etter sjåfører, noe som også presser lønningene opp.

6.3.1 Hensynet til miljø og bærekraftig utvikling

Miljøeffektiv transport, nærmere bestemt å bidra til en bærekraftig utvikling ved å redusere forurensning, ressurs- og energiforbruk fra transportsektoren, er blant målene for kollektivtransporten. Spørsmålet i denne sammenheng blir da om anbud hemmer eller fremmer dette målet?

Spørsmålet kan belyses fra minst to perspektiver; i) levetiden på bussene, og ii) innføring av ny energi- og miljøvennlig teknologi. I tillegg vil økt kvalitet i tilbudet og/eller økt tilbud i form av flere avganger og bedre rutedekning, gi flere kollektivreisende. Overføring av reisende fra privatbil til buss, gir mindre forurensning og trengsel på veiene. Dette er fremdeles den viktigste miljøgevinsten ved kollektivtransport.

Foran argumenterte vi for at krav til nye busser i anbudene bidro til å gjøre det lettere for nye aktører å etablere seg, og at dette derfor kunne være konkurransefremmende. Så vidt vi kan se, er det ikke konkurransehensynet som begrunner at det stilles krav om nye busser. Krav til lokale utslipp, klima,

miljø og sikkerhet ser ut til å være driveren bak kravet om nye busser i anbudene. Dette bekreftes blant annet av følgende sitat hentet fra AtB (2018):

“ Et annet argument som hevdes for å drifte kollektivtrafikk i egenregi er at man unngår å måtte skrote bussmateriellet etter endt anbudsperiode. Bruktmarkedet for buss i Norge i dag er så å si ikke-eksisterende og det meste av materiellet blir videresolgt til Øst-Europa eller skrotet. Årsaken til dette er at det for hvert anbud stilles nye krav til materiell. Operatørene må, når de inngir til-bud i anbuds-konkurranser, oppfylle kravene satt til materiell. Det betyr at eventuelt brukt materiell må oppfylle kravene satt i konkurransen eller at materiellet må bygges om for å tilpasses kravene, noe som kan være krevende. Det legges til grunn at det fortsatt vil være stor politisk vilje i Trøndelag til å satse på klima og miljø og til en fortsatt satsing på kollektivtrafikk. Politiske vilje til satsing på miljøvennlig materiell er helt uavhengig av om kollektivtrafikken driftes i anbud eller egenregi, og konsekvensen blir derfor den samme ved begge driftsformene: materiellet må byttes ut og man får følgelig ikke løst problematikken knyttet til skroting av materiell ved drift i egenregi (AtB, 2018).

Sitatet over og intervjuene bekrefter at både tilbydere og innkjøpere er bevisst dilemmaet mellom de miljømessige ulempene med tidlig skroting av materiell og fordelene med ny og mer miljø- og energivennlig teknologi. Aktørene er også bevisst at det på kort sikt trolig vil være kostnadsdrivende å innføre eksempelvis utslippsfrie busser, selvkjørende busser mv.

Operatørene er positive til å teste ut og implementere ny teknologi, men det forutsetter at merkostnadene dekkes. Flere viser til kontraktmodellen der Ruter har lagt inn mulighetene til å skifte ut bussmateriellet i kontraktperioden med tilhørende kostnadsmodell for hvordan dette skal godtgjøres. Eksempelet viser at det er mulig å legge til rette for innovasjon og innfasing av ny teknologi i bussmarkedet selv om kontraktene i utgangspunktet er lange. Vi finner ikke grunnlag for å hevde at anbud verken har virkninger på hvor lenge en buss er i drift, eller innfasingen av nye teknologi.

Kontraktsutformingen og hvilke insentiver som legges inn i kontrakten er avgjørende for kostnadene ved å nå fastsette mål.

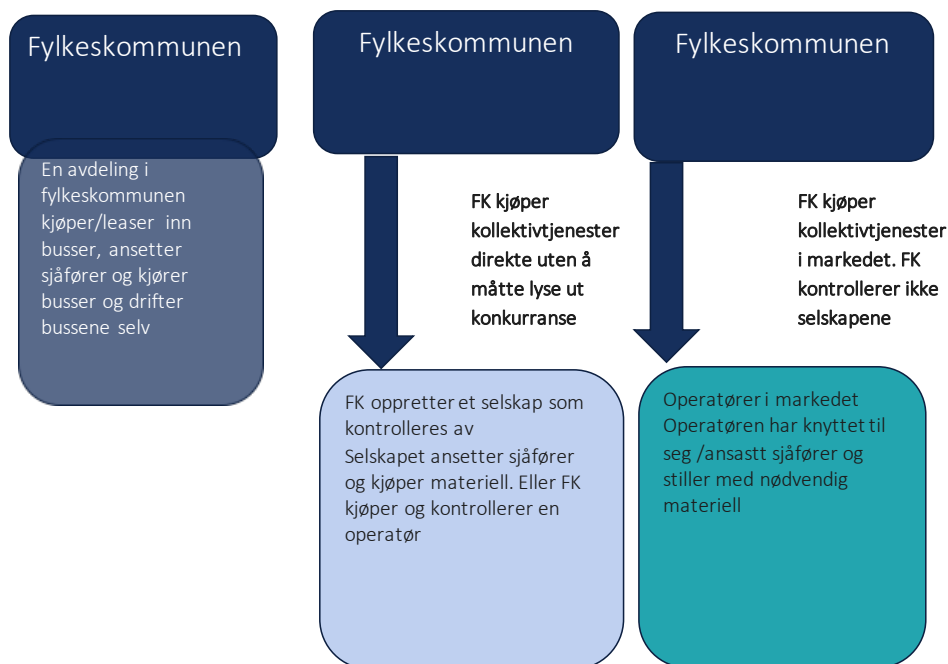
6.4 Anbud eller egenregi? Noen samfunnsøkonomiske betraktninger

Vi har vist at anbud bidrar til effektivisering og sikrer kvalitet i kollektivtilbudet. Anbud gir dermed de ønskede gevinstene. Videre i dette avsnittet gir vi noen betraktninger om hvilke kostnads- og nytte-virkninger som må forventes å bli påvirket av en eventuell omlegging til produksjon i egenregi eller utvidet egenregi. Framstillingen bygger i stor grad på funn og vurderinger fra AtB (2018) som nylig har utredet spørsmålet om egenregi eller anbudsutsettelse.

Figur 6.2 viser tre alternative driftsformer for fylkeskommunal busstransport. Alle tre er tenkt organisert sånn at de fyller kravene i kollektivtransportforordningen (FOR-2010-12-17-1673).

Den kanskje vesentligste forskjellen mellom alternativene er hvorvidt bussjåførene skal være ansatt i fylkeskommunene, et selskap som er 100 prosent kontrollert av fylkeskommune eller i et busselskap (operatør) slik tilfellet er i dag. En annen vesentlig forskjell er hvem som eier eller leaser bussene, og også vedlikeholder og forvalter bussparken. Den tredje forskjellen er om styringen av driften skjer gjennom hieratisk styring og instruksjer, eller gjennom kontraktstyring og insentiver. Det siste kan ha betydning for kvalitet og kostnadseffektivitet.

Figur 6.2 Tre alternative driftsformer for fylkeskommunal busstransport



Kilde: Vista Analyse AS basert på figur 2 i AtB (2018)

Ved egenproduksjon ville sjåførene blitt ansatt i fylkeskommunen med de rettigheter det fører med seg. I utgangspunktet er det liten grunn til å anta at arbeidsvilkårene vil avvike vesentlig fra dagens situasjon. Statsstøtterelementet vil neppe tillatt en vesentlig mer kostnadskrevenende produksjon enn det en privat aktør kan tilby. Ved egenproduksjon og utvidet egenproduksjon kan de fylkeskommunale bussene kun kjøre innenfor egen fylkesgrense. Sjåførene vil kunne oppleve arbeidsplassen som sikrere, og de vil også komme nærmere ruteplanleggerne, og da kunne ha større muligheter til å få innflytelse over skiftplaner og andre forhold som påvirker arbeidssituasjonen. Eiersituasjonen og ansettelsesforhold kan også ha virkninger på overordnede strategiske valg. Ifølge AtB (2018) er det lettere å foreta omfattende endringer, ved neste utlysning. Hvis man ser at et område bør kutte betraktelig i rutekjøringen, eksempelvis fordi befolkningsveksten har gått ned, arbeidsplasser har blitt lagt ned etc., vil det være lettere gjennomførbart å anbudsutsette 50 prosent mindre produksjon i neste anbudsperiode. Denne muligheten har man i mindre grad ved egenregi, da en slik omlegging vil innebære betydelige merkostnader til omstilling, nedbemanning, salg av kjøretøy med videre.

Hvis vurderingen er riktig, vil produksjon i egenregi gi større trygghet og forutsigbarhet for sjåførene. Den samfunnsøkonomiske kostnaden ved løsningen er at produksjonen blir mindre brukerrettet og i mindre grad gir prioriteringer som samsvarer med overordnede langsiktig politiske mål enn det anbud gir muligheter til. Hvis det opprettholdes produksjon som ellers ville vært lagt ned, betyr dette at fylkeskommunene må velge bort andre tjenester (eller ruter) som ville gitt befolkningen større nytte. Denne type mekanismer er kjent fra både teori og empiri om ulike styringsmodeller. Dette støtter en hypotese om at vurderingen som gjøres av AtB er sannsynlig og også vil kunne gjelde andre fylker.

Virkninger av offentlig eierskap eller offentlig leasede busser

Bussene eies eller leases i dag av busselskapene (operatørene). Ved en omlegging til egenregi må fylkeskommunen kjøpe inn eller lease materiell, ansette sjåførere, ansette trafikkledelse, renholdere og annet driftspersonell og bygge opp kompetanse på bussdrift.

AtB viser til at dette vil være krevende kapital- og kompetansemessig. Det vil også øke selskapets, og dermed fylkeskommunens, risiko, betydelig. Fordelen vil være større fleksibilitet til å tilpasse og endre på kravene til materiell. AtB (2018) konkluderer med at kostnadene og risikoeksponeringen ikke forsvaret fordelene med en omlegging fra anbudsregime til egenproduksjon.

Virkningen av hieratisk styring

I kapittel 2 siterte vi faglitteratur som begrunner hvorfor konkurranseutsetting kan fungere som et effektiviseringsvirkemiddel. Skjerming av ansatte kan gi gode arbeidsvilkår og muligheter, men det kan også gi svake impulser til forbedringer av produksjonsprosessen og innsats fra ansatte. Dette kan blant annet gå utover kvaliteten, og det kan også bidra til lavere kostnadseffektivitet. AtB (2018) har som en del av sitt utredningsarbeid i forbindelse med strategiarbeid der anbud kontra egenproduksjon vurderes, hentet innen synspunkter fra Västmanland i Sverige der det er lagt om fra anbud til egenproduksjon. Sitatet under er hentet fra AtBs rapport:

“ Når det gjelder ulempene knyttet til drift i egenregi peker Västmanland på at det i praksis blir vanskeligere å stille kvalitetskrav til de som utfører oppdraget. De uttrykker også at deres erfaring har vært at virksomheten lettere blir for avslappet og at forandringsprosesser, effektiviseringer og utveksling av kompetanse mellom oppdragsgiver og utfører, kan gå mye saktere sammenlignet med ved anbudsutsetting av driften. I tillegg viser Västmanland til at de som får oppdraget kan få en uklar rolle, og funksjonen til de som utfører tjenesten kan føre til konflikter hvis ansvaret ikke er klart definert og godt strukturert.

6.5 Konklusjon

Anbudsutsetting i det fylkeskommunale rutebusstilbudet stimulerer operatørene til å levere kostnadseffektive tjenester til ønsket kvalitet. Transaksjonskostnadene er begrenset, og uansett langt lavere enn effektiviseringsgevinster som utløses gjennom anbud. Tidligere analyser viser at anbudsutsetting har gitt minimum 10 prosent effektiviseringsgevinster i bussmarkedet. Vi finner effektiviseringsgevinster på 17 prosent fra 2010, hvorav 10-15 prosent tilskrives konkurransevirkninger som tvinger operatørene til effektiviseringer og kvalitetsutvikling.

En alternativ organisering i form av omlegging til egenproduksjon vil gi betydelige omstillingskostnader for fylkeskommunene. Fylkeskommune har bygd opp administrasjonsselskaper eller administrative enheter i administrasjonen etter bestiller- utfører-modellen. Dette gir det politiske nivået muligheter til styring, og oversikt over ressursbruken og resultatene som oppnås på kollektivområdet i fylkene. En omlegging til egenproduksjon vil kreve en annen kompetanse. Ved egenproduksjon vil effektiviseringspresset som konkurranse om kontrakter gir, svekkes kraftig. Erfaringene fra Västmanland der det offentlig har valgt å gå tilbake til egenproduksjon, bekrefter teorien om konkurranseutsetting, og viser at det i praksis er vanskeligere å stille kvalitetskrav til de som utfører oppdraget når

de slipper å konkurrere om oppdragene. Virksomhetene blir lettere for avslappet, forandringsprosesser, effektiviseringer og utveksling av kompetanse mellom oppdragsgiver og utfører, ser også ut til å gå saktere sammenlignet med anbudsutsetting av driften.

En del av transaksjonskostnadene i dagens system vil være kostnader som følger med dersom en velger å gå over til egenproduksjon. Dette gjelder særlig kostnader i forbindelse med oppfølging av kvalitet i tilbudet, og utvikling av virkemidler som kan stimulere til en fortsatt effektivisering av produksjonen. Utviklingskostnader knyttet til ny teknologi og kostnader som følger av klima- og miljøkrav til kjøretøyene, er kostnader som langt på vei vil være uavhengige av om det velges egenproduksjon eller anbudskonkurranser. Kontraktsutformingen og valg av insentiver og oppgavefordelingen mellom ulike ledd i verdikjeden, har stor betydning for hvilke, og hvor store gevinster som kan realiseres ved anbudskonkurranser.

Lavere priser og/eller bedre kvalitet i rutebusstilbudet kan gi flere som reiser kollektivt. Dette gir samfunnsøkonomiske gevinster i tillegg til effektivitetsgevinstene som har vært temaet i denne rapporten.

6.6 Veien videre

Anbudsutsetting er et virkemiddel for å oppnå effektiv ressursbruk, lavere priser, bedre kvalitet og tilgjengelighet i de fylkeskommunale bussrutene. Vi har vist at forutsetningene for at anbudskonkurranser i rutebussmarkedet skal kunne høste de ønskede gevinstene er til stede, og at markedet leverer ønsket kvalitet og kostnadseffektive tjenester til de reisende og samfunnet. Anbudskonkurranser med tilhørende kontraktstyring og bruk av insentiver framstår dermed som den mest kostnadseffektive måten å realisere målene som er satt for offentlig rutebussproduksjon.

Det er satt ambisiøse mål for kollektivtransporten i Norge. Ny teknologi, i form av utslippsfrie kjøretøy, autonome kjøretøy og en fortsatt utvikling av digitale verktøy som øker mobiliteten i befolkningen, gir nye muligheter, og kanskje noen utfordringer.

Vi har også vist at det fortsatt er noe forbedringspotensial i dagens anbudsregime. Disse går først og fremst på risiko- og oppgavefordeling, forutsigbarhet og bedre bruk av operatørenes og innkjøpers kompetanse gjennom et tettere samarbeid i kontraktene, og i de mer generelle utviklingsoppgavene. Operatørene peker på en større grad av standardisering, mens innkjøper ønsker seg fleksibilitet og muligheter til å tilpasse nye krav og markedsendringer. Oppgavefordelingen mellom operatørene og innkjøper ved utvikling og implementering av ny teknologi kan også vurderes.

Mer dialog og samarbeid, felles utvikling av og innsats for å teste nye kontraktsutforminger, framstår som et naturlig neste skritt i utviklingen. Dette bør inkludere en videreutvikling av insentiver i kontraktene som stimulerer alle involverte til å trekke i samme retning. En videreutvikling av dagens system der det bygges på kompetansen som er opparbeidet på både bestiller og tilbydersiden, må forventes å gi adskillig bedre resultater enn å bruke ressurser på en eventuell omstilling til en form for egenregi eller utvidet egenregi.

Referanser

A framework for evaluating the government contracting-out decision with an application to information technology. (1996).

Aarhaug, J., Fearnley, N., Rødseth, K. L., Svendsen, H. J., Hoff, K. L., Müller, F., . . . Tvetter, E. (2017). *Kostnadsdrivere i kollektivtransporten - dokumentasjonsrapport*. TØI og Møreforsk på oppdrag fra KS, TØI rapport 1582b/2017.

Asplan Viak. (2011). *Kostnadsberegninger Nettbuss Møre AS 2011*. Notat fra Lars Erik Furu, 2011-06-16.

AtB. (2018). *Forslag til strategi for Anbud buss Trøndelag region 2020*. . AtB AS Første leveranse 2018-05-21.

Bekken, J. T., Longva, F., Fearnly, N., Frøysadal, E., & Osland, O. (2006). *Kjøps- og kontraktsformer i lokal rutebiltransport*. TØI rapport 819/2006, Transportøkonomisk institutt, Oslo.

Bekken, J., Longva, F., Fearnley, N., Frøysadal, E., & Osland, O. (2006). *Kjøps- og kontraktsformer i lokal rutebiltransport*. TØI rapport 819/2006.

Camén, C., & Lidestam, H. (2016). Dominating factors contributing to high(er) costs for public bus transports in Sweden. *Research in Transportation Economics*.

DFØ. (2014). *Veilder i samfunnsøkonomiske analyser*. Direktoratet for økonomistyring.

FOR-2010-12-17-1673. (n.d.). *Lovdata*. Retrieved from Forskrift om gjennomføring i norsk rett av EØS-avtalen vedlegg XIII nr. 4a (forordning (EF) nr. 1370/2007) om offentlig persontransport med jernbane og på vei og om oppheving av rådsforordning (EØF) nr. 1191/69 og nr. 1107/70: <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2010-12-17-1673>

Gaasland, I. (1998). *Effektivitetsvirkninger av anbudskonkurranse i den norske rutebilsektoren*. SNF-Rapport Nr.1. .

Globerman, S., & Vining, A. (1996). A framework for evaluating the government contracting-out decision with an application to information technology. *Public Administration Review*. Vol. 56, no. 6, s. 577 - 586.

Gulbrandsen, S. (2017). Det koster å privatisere offentlige tjenester. *Fagbladet Samfunnsøkonomi*, 2-2017.

Johnsen, Å., Sletnes, I., & Vabo, S. (2004). Konkurransetsetting i teori og praksis. In S. o. Johnsen, *Konkurransetsetting i kommunene*. Absrakt forlag.

Leibenstein, H. (1966). Allocative Efficiency VS "X-Efficiency". *American Economic Review*. Vol. 56, side 392 - 415.

Leibenstein, H. (1975). Aspects of the X-Efficiency Theory of the Firm. *Bell Journal of Economics*. No. 6, s. 580 - 606.

Lidestam, H., Camén, C., & Lidestam, B. (2018). Evaluation of cost drivers within public bus transports in Sweden. *Research in Transportation Economics*.

Longva, F., & Osland, O. (2008). "Anbud på norsk". TØI rapport 982/2008.

Nordberg, M. (2001). *Regulering av busselskapene*. SNF Discussion Paper 5/2001.

NOU. (2000:19). *Bør offentlig sektor eksponeres for konkurranse? En gjennomgang av nasjonale og internasjonale erfaringer*. Utredning fra et utvalg oppnevnt av Arbeids- og administrasjonsdepartementet Avgitt 20. juni 2000.

NOU. (2015:1). *Produktivitet – grunnlag for vekst og velferd Produktivitetskomisjonens første rapport*.

Oslo Economics. (2014). *Markedsvurdering for bussbransjen - Hva konkurreres det om?*

Rathe, P. (2004). *Holdt koken med 30-bussen*. Intervju med Magnus Birkeland i Transportbedriftenes Landsforenings 75-års jubileumstidskrift.

Regjeringen. (2018, 06 03). *Regjeringen.no*. Retrieved from Kollektivtransport: <https://www.regjeringen.no/no/sub/stedsutvikling/ny-emner-og-eksempler/kollektivtransport/id612407/>

Robertsen, K. (1999, 01). Konkurransetsetting av offentlig virksomhet. *Magna. Econas tidskrift for økonomi og ledelse*.

Urbanet Analyse. (2016). *Framtidig behov for sjåførrekruttering til kollektivtransporten*. Urbanet Analyse, rapport 88/2016. Av Ingunn Opheim Ellis, Maria Amundsen, Mari Betanzo.

Vista Analyse. (2016). *En fosterhjemsregulering som fremmer konkurranse til barnas beste*. Vista Analyse rapport 2016/47. Av Ingeborg Rasmussen, Tyra Ekhaugen. Vivian Dyb og Tor Egil Viblemo.

Williamson, O. (1986). *Economic Organization. Firms, Markets and Policy Control*. New York: New York University Press.

Wolday, F. (2013). *Kostnadsindeks for buss. Sluttrapport for dokumentasjon av utviklingsoppdraget*. Notat 28/2013.



Vista Analyse AS
Meltzersgate 4
0257 Oslo

post@vista-analyse.no
www.vista-analyse.no