



Rapport 2021/28 | For NHO Transport



VISTA
ANALYSE

Anbud i rutebussmarkedet

Effektive og innovative leveranser

Ingeborg Rasmussen, Herman Ringdal, Eivind Bjørkås og Andreas Skulstad

Dokumentdetaljer

Tittel	Anbud i rutebussmarkedet
Rapportnummer	2021/28
Forfattere	Ingeborg Rasmussen, Herman Ringdal, Eivind Bjørkås og Andreas Skulstad
ISBN	978-82-8126-531-8
Prosjektleder	Ingeborg Rasmussen
Kvalitetssikrer	Tor Homleid
Oppdragsgiver	NHO Transport
Dato for ferdigstilling	9.september 2021
Kilde forsidefoto	Bilde hentet fra pexels.com
Tilgjengelighet	Offentlig etter godkjenning fra oppdragsgiver
Nøkkelord	Transport, samfunnsøkonomi, konkurranseøkonomi, anbud, regulering

Om Vista Analyse

Vista Analyse AS er et samfunnsfaglig analyseselskap med hovedvekt på økonomisk utredning, evaluering, rådgivning og forskning. Vi utfører oppdrag med høy faglig kvalitet, uavhengighet og integritet. Våre sentrale temaområder er klima, energi, samferdsel, næringsutvikling, byutvikling og velferd. Vista Analyse er vinner av Evalueringsprisen 2018.

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

Denne rapporten er utarbeidet på oppdrag fra NHO Transport. Rapporten er en oppfølging av en tidligere utredning av samfunnsøkonomiske effekter av anbudskonkurranser i rutebusset markedet (se Vista Analyse, 2018).

Resultatene er presentert på et webinar for NHO Transport medlemsbedrifter 9. juni 2021, og for styret i NHO Transport i mai 2021. Ved begge anledninger ble det gitt nyttige innspill til sluttrapporten. Hovedfunnene ble også presentert på et seminar med innkjøpere og leverandører på Gardermoen 1. september 2021.

En stor takk til de som har stilt opp til intervjuer og som har svart på spørsmål underveis i utredningsarbeidet. Dere har alle bidratt med viktig innsikt og gode vurderinger.

Vi takker også vår oppdragsgiver, representert ved Jofri Lunde og Jon Stordrange, for gode diskusjoner, krevende problemstillinger og et godt samarbeid.

9. september 2021

Ingeborg Rasmussen

Partner

Vista Analyse AS

Ordliste

Konkurransesutsetting	Konkurransesutsetting/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. Det offentlige har fortsatt ansvaret for tjenestens innhold og kvalitet etter konkurransen er avgjort og en leverandører produserer tjenesten.
Bruttokontrakt	Bruttokontrakter kjennetegnes ved at operatøren/leverandøren overlater alle inntektene fra billettsalg til myndighetene. Fylkeskommunen påtar seg dermed inntektsrisikoen, mens operatørene i stor grad beholder kostnadsrisikoen.
Nettokontrakt	Nettokontrakter kjennetegnes av at operatøren/leverandøren 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.
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.
Offentlig kjøp	Med offentlige kjøp menes i denne rapporten fylkeskommunenes kjøp og kostnader for rutebusstjenester.
Administrasjonsselskap Kollektivselskap	I rapporten brukes begrepene kollektivselskap og administrasjonsselskap litt om hverandre om den enheten som administrerer kollektivtrafikken på vegne av fylkeskommunene. Selskapene er fylkeskommunale, men kan ha litt ulike organisering. Begrepene inkluderes også fylkeskommuner der administrasjon av kollektivtransport er organisert som en egen avdeling i fylkeskommunen.
Effektivitetsmål	I mange sammenhenger kan det være nyttig å vurdere effektivitet fra ulike perspektiver. Effektivitet handler om å gjøre produksjonen eller tjenesteytingen på billigst mulig måte. Det kan også handle om å gjøre de riktige tingene for å nå fastsatte mål (målrettet produksjon). I denne rapporten bruker vi flere effektivitetsbegrep og mål. Effektivitet bør alltid vurderes i sammenheng med kvalitet.
Kostnadseffektivitet	Kostnadseffektivitet måles i kostnader per produserte enhet.
Produksjonseffektivitet	I denne rapporten brukes begrepet produksjonseffektivitet som mål for kostnad per produserte enhet. Produksjonseffektivitet måles ved kostnad per vognkilometer, vogntime eller vogn. Begrepet sammenfaller med kostnadseffektivitet og begrepene kan brukes litt om hverandre.
Markedseffektivitet	Markedseffektivitet brukes som begrep for kostnad per markedsenhet. I denne rapporten måles markedseffektivitet som kostnad per passasjer eller passasjerkilometer.
Formåleffektivitet	Det offentlige fastsetter selv hva som skal være formålene ved offentlig produksjon. Dette står i motsetning til i private markeder, hvor kundene ved sin etterspørsel påvirker hvilke produkter som skal bli produsert. Kvalitetsmål, dekningsmål i markedssvake områder kan være formål som skal realiseres til lavest mulig kostnad. I denne rapporten vurderer vi ikke formåleffektivitet. Vi vurderer i stedet styringsmulighetene ved alternative organiseringer. Dersom den politiske styringsmuligheten sikres og brukes, forutsetter vi at også hensynet til formåleffektivitet er ivarettatt.
Kommunal deflator	Veid samlet prisendring i kommunesektoren i prosent fra året før. I deflatoren inngår endringer i lønnskostnader, produktinnsats og bruttoinvesteringer. Deflatoren benyttes av Finansdepartementet og TBU ved beregning av realvekst i kommunesektorens inntekter. Vi bruker den kommunale deflatoren for å kunne vurdere utvikling i produksjons- og kostnadseffektivitet over tid.
KPI-JAE	KPI (konsumprisindeks) justert for avgiftsendringer og uten energivarer (KPI-JAE) er et mål for underliggende utvikling i konsumprisene. Pris referer til faktiske utsalgspriser på varer og tjenester som etterspørres av husholdningene. Det vil si priser inkludert indirekte skatter, avgifter og subsidier som legges på varer og tjenester.

Innhold

Sammendrag og konklusjoner	7
1 Innledning	11
1.1 Organisering av rapporten	12
2 Et kort tilbakeblikk	13
2.1 Kortversjonen viser en vellykket bruk av anbud i rutebusmarkedet	13
2.2 Fra forhandlede kontrakter til anbudskonkurranser	14
2.3 Innføring av anbud ga effektivitetsgevinster	14
2.4 Fra netto- til bruttokontrakter	16
2.5 Bussjåfører har samme lønnsutvikling som sammenlignbare yrker	16
3 Kostnadsutvikling og markedseffektivitet	20
3.2 Kostnadsutviklingen for operatørene kan være underestimert når vi kun ser på autodiesel	27
4 Hvordan oppstår besparelsene?.....	29
4.1 Hva innebærer anbudskonkurranser for offentlig rutebuss?	29
4.2 To hovedmekanismer bak konkurranseeffekter	30
4.3 Virksom konkurranse er en forutsetning for konkurranseeffekter	31
4.4 Erfaringer og vurderinger fra markedsaktørene og bestillerleddet	33
4.5 Tre hypoteser om forskjeller mellom anbud og egenregi	36
4.6 Oppsummering og vurdering	38
5 Oppgave- og ansvarsfordeling	39
5.1 Aktørene i dagens marked	39
5.2 Kontraktsoppfølging	42
5.3 Mulige endringer i oppgave- og ansvarsfordeling	43
5.4 Vår vurdering; Operatøren kan ta et større ansvar	47
A Effektiviseringsberegninger 2018	49
Referanser	52
 Figurer	
Figur 2.1 Vekst i gjennomsnittlig månedslønn for utvalgte yrkesgrupper og gjennomsnittet for alle grupper. 2015 = 100.	18
Figur 3.1 Kostnadsindeks for busstransport, totalindeks og delindekser, løpende priser (2010K1 = 100)*	22
Figur 3.2 Kostnadsindeksen for busstransport. SSBs totalindeks og to konstruerte totalindekser, løpende priser (2010K1 = 100)*	23
Figur 3.3 Totalindeks uten kapitalkostnad, KPI-JAE og kommunal deflator, løpende priser (2010K1 = 100)	24
Figur 3.4 Passasjerkilometer og antall passasjerer. Fylkeskommunale bussruter. 2005-2019.....	25
Figur 3.5 Kollektivtransport med buss, fylkeskommunale ruter. Billettinntekt per reise og offentlig kjøp per passasjer og per innbygger. Faste 2015-priser, deflatert med kommunal deflator (heltrukne linjer) og med en konstruert totalindeks uten kapitalkostnader (stiplede linjer), 2005-2019, indeks 2010=100	26

Figur 3.6	Kostnad i kroner per reise for Ruter. Totalt for buss (både bybuss og regionbuss). 2008-2019.....	27
Figur 3.7	Drivstoffforbruket i bussbransjen i Norge (mill. liter)	28
Figur 3.8	Delindeks drivstoffkostnader (2018K1-2019K4)	28
Figur 5.1	Aktører i markedet for busstransport.....	40

Tabeller:

Tabell 3.1	Delindekser i SSBs busskotnadsindeks og vektandel	21
------------	---	----

Tekstrammer:

Tekstramme 5.1	Kollektivtransportforordningen	40
----------------	--------------------------------------	----

Sammendrag og konklusjoner

På oppdrag fra NHO Transport har Vista Analyse vurdert hvordan anbudskonkurranser virker på produktivitetsutviklingen i rutebusmarkedet. Vi finner at tidligere beregnede effektivitetsgevinster som følge av innføring av anbud på om lag 10 – 15 prosent, fortsatt er gyldig. Oppdaterte analyser viser at konkurransepresset i markedet er en viktig drivkraft for produktivitetsutvikling i sektoren og at busselskapene stadig stimuleres til økt effektivitet, innovasjon og omstilling. Innføring av anbudskonkurranser i rutebusmarkedet har gitt en større grad av spesialisering der bussoperatørene må utvikle sin driftskompetanse og kontinuerlig lete etter organisatoriske og teknologiske forbedringer for å vinne anbud, og for å sikre lønnsomhet i anbudene som vinnes. Fylkeskommunenes administrasjonsselskaper har over tid utviklet markedskompetanse, og er også den aktører som disponerer de viktigste virkemidlene som kan påvirke tilbudet og passasjerutviklingen. Dette har gitt en oppgavefordeling mellom innkjøper og operatør der bussoperatørene har utviklet spisskompetanse på drift mens kollektivselskapene besitter markedskompetansen. Teknologitviking, det grønne skifte og endringer i markedet, der mikromobilitet og endrede reisevaner gir nye utfordringer for både busselskaper og administrasjonsselskapene, krever omstilling. For å lykkes med omstillingen og en fortsatt utvikling i det offentlige rutebusmarkedet, bør bussoperatørenes spisskompetanse utnyttes bedre, blant annet ved at de får et større ansvar for teknologitviking knyttet til bussparken. Anbudsregimet kan utnyttes til å skape en dynamisk konkurranse om innovasjon og nye løsninger, i tillegg til dagens konkurranse om marginer, gitt teknologiske og organisasjonsmessige rammer. Et større ansvar til bussoperatørene må følges opp med en hensiktsmessig risikofordeling i kontraktene der den parten som er mest egnet til å påvirke og håndtere risikoen, bærer risikoen. Risikooverføring og prising av risiko er et viktig element i den videre utvikling.

Vellykket bruk av anbudskonkurranser i det offentlige rutebusmarkedet

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 og styring for det offentlige, 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.

Overgangen fra forhandlede kontrakter med busselskapene til anbud ble fulgt nøye fra forskningsmiljøene, med en rekke studier der effekter, tilsiktede som utilsiktede, er vurdert. Forskningslitteraturen viser entydig at anbud førte til økt produksjonseffektivitet og lavere enhetskostnader. Besparelsene er i all hovedsak tatt ut i form av redusert offentlig kjøp, uten at dette har gått på bekostning av rutetilbudet eller medført svekket politiske styringsmuligheter. Besparelsene tilskrives blant annet at en har fått til en velfungerende konkurranse, og at man i mange tilfeller har fått til en bedre, mer overordnet ruteplanlegging. Vi finner ikke dokumentasjon på at anbud har vært forbundet med vesentlige omfordelingsvirkninger ved at sjåførene har fått svekkede lønns- og arbeidsbetingelser. Bussbransjeavtalen sikrer sjåførenes rettigheter og vilkår, og vi finner samme lønnsutvikling for bussjåfører som for eksempel helsearbeidere ansatt i offentlig sektor. Begge sektorer er preget av skiftarbeid og bruk av deltidsstillinger, men det siste synes å være en større utfordring i helsesektoren enn i rutebusmarkedet.

Vridning i ruteproduksjonen handler om politiske valg og prioriteringer

Det har vært en vridning av ruteproduksjonen bort fra de minst befolkningstette områdene av Norge, til fordel for storbyene. Denne vridningen handler om politiske prioriteringer, og er også stimulert av belønningsordninger og byvekstavtaler som har gitt muligheter og insentiver til å øke kollektivtilbudet i storbyene. Effektivisering, forstått som mer eller bedre kollektivtransport per brukte krone, førte til en nedprioritering av mindre befolkningstette områder. Dette handler om politiske valg og prioriteringer, samt insentiver fra stat til fylkeskommune for å stimulere til en mer bærekraftig mobilitet i storbyene.

Hvordan oppstår besparelsene?

Vår kartlegging viser at effektivitetsgevinstene som følge av anbudskonkurranse i første rekke kommer som følge av at konkurranse om kontraktene gir et vedvarende press på bussoperatørene. For å vinne kontrakter må bussoperatørene presse prisene og kostnadene innenfor de kravene som følger med anbudet. Dette gir en konkurranse om marginene, gitt teknologiske og organisasjonsmessige rammer i hvert enkelte anbud og generelle rammebetingelser. Anbudskonkurranse handler først og fremst om pris, selv om det også kan være andre tildelingskriterier i tillegg. Priskonkurransen handler om til dels veldefinerte produkter og tjenester, definerte volumer (rutekm og ruter), og også velkjente markedsforhold. Bussoperatørene kjenner faktormarkedet (markeder for materiell, drivstoff, verkstedtjenester, arbeidskraft/sjåførere), men kan ha varierende kunnskap og kompetanse om de lokale markedene for hver enkelt anbudskontrakt. Vi finner at det ofte blir et skifte i operatør i et anbudsområde ved nye anbud. Dette kan være et tegn på at lokalkunnskap om et markedsområde og kjennskap til oppdragsgiver øker prisen, framfor at lokalkunnskap brukes som et komparativt fortrinn til å presse prisen ned. Operatører som går inn i nye markeder og vinner med lav pris, synes da å ha priset risiko for kostnadsdrivende lokale faktorer lavt. For å kunne drive rutene med lønnsomhet, kreves det i disse tilfellene en særlig utvikling av driftseffektiviteten, noe som også kommer andre anbud til gode.

Spesialisering og kompetanseoppbygging hos leverandør og innkjøper forklarer også deler av effektiviseringen. Bussoperatørene spesialiserer seg på drift, inkludert kjøretøyteknologi, innkjøp av kjøretøy og andre innsatsfaktorer, opplæring og utvikling av sjåførere, skiftplaner, optimalisering av ruteplaner, posisjonskjøring mv. Innkjøper, dvs. fylkeskommunene ved kollektivselskapene, spesialiserer seg på tilbudsutvikling, markedstilpasning og operasjonalisering av politiske mål innenfor tilgjengelige budsjettammer.

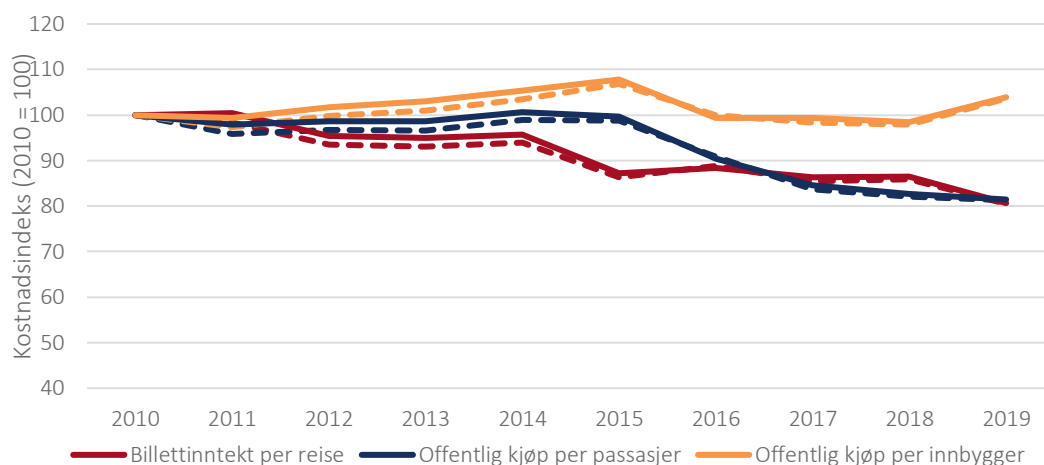
Fra intervjuene vises det til at kontraktstyring sikrer armlengdes avstand mellom operatørene og oppdragsgiver som kjøper tjenester på vegne av de reisende og at dette vurderes som kostnads-effektivitet. Kontraktstyring gjør at kollektivselskapene kan sette tydeligere krav og prioritere tilbudsutvikling og passasjerene, uten at de må veie andre hensyn som handler om drift. Dersom fylkeskommunene skulle driftet busstilbudet selv eller eid bussene, ville det vært en risiko for at dette ville gå å bekostning av tilbuds- og markedsutviklingen som kollektivselskapene i dag har utviklet spisskompetanse på. Vi ser også at bussoperatørene kan ha positive læringseffekter fra andre markeder som turbuss- ekspressbuss- og eller ulike former for bestillingsmarkeder. Dette gir læring som også kommer rutebussmarkedet til gode og dermed også de fylkeskommunale budsjettene til gode.

Konkurranse gir vedvarende effektivisering, innovasjon og utvikling

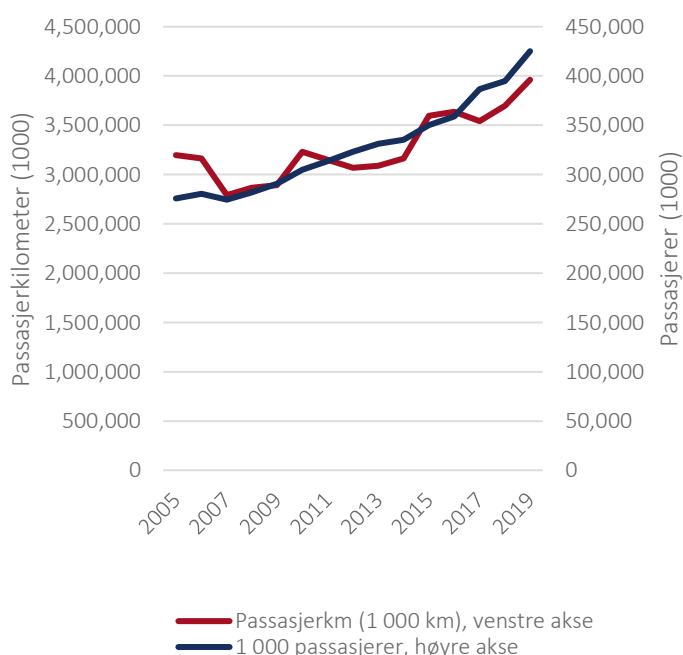
Tidligere studier har fremmet en hypotese om at effekten av anbud tas ut i overgangen til anbud, og at kostnadsutvikling deretter ikke påvirkes av at det er konkurranse om anbud. Funnene i denne analysen

avkrefter denne hypotesen. Både innkjøper og operatører bekrefter at bussoperatørene må utvikle sin driftskompetanse og virksomhet for å holde tritt med utviklingen og nå opp i anbudskonkurransene, og at marginene er presset slik at de må fortsette utviklingen gjennom kontraktperioden. Våre kvantitative analyser trekker også i retning av en kontinuerlig utvikling av driftseffektiviteten der «mer og bedre kollektivtransport per brukte krone» blir resultatet. Dette framgår av Figur S1. Figuren viser at offentlig kjøp (tilskudd) per passasjer og billettinntekt per reise, har falt gjennom perioden 2010-2019. Offentlig kjøp per innbygger er et uttrykk for fylkeskommunenes prioritering av kollektivtransport. Vi ser at denne indikatoren viser en vekst fram til 2015 for deretter å komme på samme nivå som i 2010 med en svak økning i 2019. Med befolkningsvekst har de totale kostnadene økt, men veksten i antall reisende og kollektivdekning har vært vokst mer, og da særlig som følge av en satsning og prioritering av kollektivtransport i byområder.

Figur S1 Kollektivtransport med buss, fylkeskommunale ruter. Billettinntekt per reise og offentlig kjøp per passasjer og per innbygger. Faste 2015-priser, deflatert med kommunal deflator (heltrukne linjer) og med en konstruert totalindeks uten kapitalkostnader (stiplede linjer), 2005-2019, indeks 2010=100



Figur S2 Passasjerkilometer og antall passasjerer.



Figur S2 viser veksten i antall passasjerer og passasjerkilometer i perioden 2005-2019. Vi ser at det har vært en kraftig vekst over en lang periode, en vekst som har gått parallelt med effektivisering av drift og innfasing av mer klima- og miljøvennlig kjøretøyteknologi der økende bruk av biodrivstoff har preget perioden. I de senere år er elektriske kjøretøy og selvkjørende busser testet, og vi ser særlig en økende bruk av elektriske busser.

Konkurransen i hjemmemarkedet gir konkurransekraft i andre markeder

Rutebussmarkedet er internasjonalt der norske bussoperatører kan konkurrere om kontrakter i andre EU-land. Med hard konkurranse i hjemmemarkedet der selskapene stadig må utvikle kompetanse på drift, organisering og teknologi, effektivisere og være innovative, styrkes også konkurranseevnen i internasjonale markeder. Et eksempel i så måte er Tides seier i en anbudskonkurranse i 2021 i Ålborg på en kontrakt med en anslått verdi på 4,8 mrd. norske kroner inkludert opsjonsår (10 + 6 år). Kontrakten skal driftes av 121 elbusser. Kontrakten vil gi ytterligere erfaring og kompetansebygging på blant annet elbusser som vil komme det norske markedet til gode. Tide må forventes å bruke erfaringene fra denne kontrakten i nye anbud i Norge. For å vinne kontrakter med et stort innslag av elbusser eller annen ny teknologi, må også de andre bussoperatørene utvikle tilsvarende kompetanse for å kunne konkurrere.

Ytterligere kostnadseffektivisering ved å endre oppgave- og ansvarsfordelingen?

Resultatene viser at innføring av anbud i den offentlige rutebusstrafikken har vært vellykket. Fylkeskommunene har lyktes med å etablere virksomme konkurranser der konkurranseeffekter realiseres. Spørsmålet framover er om det er mulig å stimulere til ytterligere kostnadseffektivisering gjennom å endre på oppgave- og ansvarsfordelingen.

Vi har vurdert to alternative retningsvalg: i) Et større ansvar til bussoperatørene, og ii) et større ansvar til fylkeskommunene gjennom fylkeskommunalt eierskap til rullende materiell. Vi finner at det ligger mulige effektivitetsgevinster ved å gi bussoperatøren økt innflytelse på endringer i kontraktsperioden. Små justeringer i ruteplaner med eksempelvis forskyvninger på et par minutter, kan utløse driftsgevinster i form av effekter for sjåførene, posisjonskjøring, busspark mv. Busselskapene har en spisskompetanse på drift som kan utnyttes bedre. Mer innflytelse over endringer i kontraktsperioden vil i første omgang komme busselskapene til gode, men over tid vil også fylkeskommunene ta del i effektivitetsgevinstene. Våre undersøkelser antyder at bussoperatørene legger et større risikopåslag, dvs. priser høyere, i anbud der det fylkeskommunale kollektivselskapet har et rennommé som lite åpne for innflytelse fra operatørene underveis i kontrakten. Der erfaringene viser at det selskapene får reell innflytelse, gjenspeiles dette i anbudsprisene. Vi har også fått flere innspill på kjøretøyenes levetid og spesifiserte krav til kjøretøyene i anbudskonkurransene. Det er et potensial for å utnytte bussoperatørens kompetanse bedre ved å rette kravene mot hvilke kvaliteter, herunder utslippskrav, som skal leveres framfor å spesifisere tekniske krav og alder på bussparken. Ved å redusere operatørens risiko knyttet til forhold de ikke kan påvirke, vil fylkeskommunenes kostnader kunne reduseres. Det synes i første rekke å være forhold knyttet til indeksering av faktorpriser. Håndtering av produksjonsendringer, lengde på kontrakter og spesifisering av alder på bussmateriell framstår som faktorer med mulige effektivitetsgevinster.

Det er også grunn til å anta at konkurranse kan brukes mer aktivt ved innfasing av ny teknologi og nye løsninger. Ved å bruke markedet og bussoperatørens kompetanse vil flere ideer genereres og kreativiteten stimuleres. Fra innkjøperens side pekes det på at det alltid er noen som er flinkere og/eller mer optimistisk enn andre når det gjelder kostnader og nytte ved å ta i bruk ny teknologi. Fylkeskommunene nyter godt av dette, samtidig som bussoperatørene drives til kreativitet og utvikling.

Et større ansvar til fylkeskommunene ved at fylkeskommunene overtar eierskap til rullende materiell vurderer vi som svært risikofyllt der kostnadene etter våre vurderinger, overstiger mulige gevinster.

1 Innledning

Vista Analyse gjennomførte i 2018 en samfunnsøkonomisk analyse av gevinster og kostnader som følger med anbud i rutebussmarkedet. Formålet med analysen var å svare på hvorvidt anbudsutsetting av det fylkeskommunale rutebussnettet er samfunnsøkonomisk lønnsomt sammenliknet med andre måter å organisere dette kollektivtilbudet på (Vista Analyse, 2018). Rapporten konkluderte med at anbudsutsetting bidrar til en kostnadseffektiv produksjon og kvalitet i tjenestene. Med utgangspunkt i tilgjengelig empiri og analysene som ble gjennomført, anslås det at mekanismene som følger av anbudskonkurranser har bidratt til effektiviseringsgevinster på mellom 10 – 15 prosent.

NHO Transport ønsket en oppfølgende analyse av *hvordan besparelsene oppstår* og om det finnes muligheter for *ytterligere kostnadseffektivisering ved å endre på oppgave- og ansvarsdelingen* mellom oppdragsgiver og operatør. I tillegg ønsket NHO Transport oppdaterte analyser av utviklingen innenfor de områdene som ble analysert i 2018, og en vurdering av erfaringer som er gjort etter 2018.

I denne rapporten ser vi nærmere på de viktigste mekanismene ved anbud som stimulerer til effektivitet, og forsøker gjennom dette å vise hvordan besparelsene oppstår. I likhet med analysen fra 2018 må vi basere oss på tilgjengelig empiri som viser utviklingen i rutebussmarkedet, intervjuer med fagpersoner på operatørsiden og i administrasjonsselskapene, relevant faglitteratur og teori.

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 tilbud. Den andre mekanismen handler om at konkurranse bidrar til omstilling ved at ressursene flyttes dit de kaster mest av seg (Vista Analyse, 2018). I vurderingen av hvordan besparelser oppstår sjekker vi ut begge disse retningene, men da med hovedvekt på den første mekanismen.

Vi sjekker også om betingelsene for virksom konkurranse er til stede. Virksom konkurranse er en forutsetning for å at konkurranseeffekter kan realiseres. I Vista Analyse (2018) viste vi at betingelsene for virksom konkurranse på det tidspunkt var oppfylt. I denne rapporten har vi begrenset oss til å sjekke ut om konklusjonen fra 2018-rapporten fremdeles er gyldig på dette området.

Formålet med konkurranseeksponering i form av anbud, er å stimulere til mer effektiv bruk av samfunnets ressurser. Normalt vil markedet selv bringe fram riktig pris og mengde av varer og tjenester gjennom tilbuds- og etterspørselsmekanismer. I tilfeller der samfunnet har mål og hensyn som ikke ivaretas av markedet, kan det gripes inn i markedet med tiltak for å sikre velferdspolitiske mål, herunder klima-, miljø-, og mobilitetsmål. Anbud i rutebussmarkedet der det offentlige betaler for å sikre et tilgjengelig kollektivtilbud i tråd med politiske målsetninger, er et eksempel på et inngrep i markedet for å realisere velferdspolitiske mål. Det offentlige, i denne sammenheng fylkeskommunene, kunne også valgt å drive tjenestene selv, kjøpe inn busser, ansette sjåførere og organisere driften. Ved bruk av anbud beholder det offentlige ansvaret for tilbudet, kvalitet, prioriteringer og rutetilbudet. For at anbud skal fungere etter intensjonene, må den offentlige parten sikre styring og demokratisk kontroll over tjenestene som leveres. Dette gjøres gjennom kontrakter og oppfølging av kontraktene (kontraktstyring). Samfunnets ressurser er knappe. Kostnadseffektivitet der det sikres et best mulig tilbud per offentlig brukte kroner, er derfor et mål i all offentlig tjenesteproduksjon.

Bruk av anbud i rutebussmarkedet har fått stor oppmerksomhet fra det ble åpnet for konkurranseeksponering og anbud i 1994 og fram til i dag. Dagens reguleringer og organisering av dette markedet

trekkes også ofte inn i en ideologisk debatt om rekommunalisering av offentlig tjenesteproduksjon. Et poeng i denne sammenheng er at det offentlige rutebusstilbudet aldri har vært kommunalt. Før anbud ble innført, ble kontrakter og konsesjoner tildelt gjennom forhandlinger med bussoperatører. Det foreligger derfor verken erfaring fra eller kompetanse på drift av rutebuss i fylkeskommunal egenregi. Et ferskt eksempel med produksjon i egenregi finner vi fra et forsøk fra bytrafikken i Örebro (Sverige) der det i 2017 ble besluttet å teste ut en form for egenregi. Erfaringene viser at kostnadene har økt, med en beregnet kostnadsøkning på mellom 7 og 10 prosent i løpet av det første driftsåret (EY, 2021). Vi har ikke gått inn i erfaringene og analysene som er gjort. Vurdering av en eventuell rutebussproduksjon i fylkeskommunal egenregi i Norge, ligger utenfor mandatet for denne utredningen.

1.1 Organisering av rapporten

Rapporten starter med et kort historisk tilbakeblikk fra innføringen av anbudskonkurranser i rutebussmarkedet. Kapitlet redegjør for de politiske målene som lå til grunn for innføring av anbud, erfaringer og effekter av å gå fra forhandlede kontrakter til anbud (kapittel 2). I kapittel 3 går vi gjennom kostnadsutvikling og utviklingen i produksjons- og markedseffektivitet fra 2010 og fram til i dag. Kapitlet er til dels teknisk, der vi redegjør for beregninger, forutsetninger og inngangsdata. I kapittel 4 studerer vi hvordan besparelsene oppstår, der vi også har hentet inn erfaringer og vurderinger fra markedsaktører og kollektivselskapene. Til slutt, i kapittel 5, ser vi på oppgave- og ansvarsdelingen med en vurdering av mulige endringer for å realisere ytterligere effektivitetsgevinster utover det som realiseres i dagens anbud.

2 Et kort tilbakeblikk

Historisk har rutebusmarkedet i Norge vært drevet av en miks av private og offentlige aktører i samarbeid med kommunen. Markedet har, og er fremdeles, regulert gjennom konsesjoner og avtaler som gir enerett til å betjene en rute for en gitt periode. Før det ble åpnet for konkurranseeksponering og anbud ble konsesjoner, tilskudd og kontrakter tildelt gjennom forhandlinger som ga monopol på en strekning for en fastsatt periode. De fleste busselskapene var private, men det var også delvis private og offentlig eide selskaper. Det er med andre ord verken tradisjon eller erfaring fra drift av rutebusstilbudet i fylkeskommunal eller kommunal egenregi.

I dette kapitlet gir vi en kort oppsummering av hovedfunn fra forskningslitteraturen som vurderer effekter av innføring av anbud på rutebusstilbud i Norge. For en mer utfyllende litteraturgjennomgang viser vi til Vista Analyse (2018).

2.1 Kortversjonen viser en vellykket bruk av anbud i rutebusmarkedet

Innføring av konkurranseeksponering i form av anbud i rutebusmarkedet har sin bakgrunn i følgende forhold:

- Økt press på offentlige budsjetter krevde effektivisering og strammere prioriteringer.
- Endringer i inntektssystemene til fylkeskommunene stilte tydeligere krav til styring og prioriteringer innenfor en gitt budsjettramme.
- Økende bevissthet om viktigheten av et godt kollektivtilbud i et miljø-, klima- og samfunnsperspektiv.
- Positive erfaringer fra innføring av anbud i andre europeiske land.

Anbud i det offentlige rutebusmarkedet i Norge ble gradvis innført over flere år. Dette ga et godt grunnlag for forskning på anbud kontra forhandlinger, og har også gitt en omfattende litteratur om effekter av innføring av anbud fra de første forsøkene i 1994 og fram til anbud ble den dominerende organiseringen utover 2000-tallet.

Resultatene viser entydig at overgangen fra forhandlede kontrakter til anbud reduserte tilskuddene og dermed kostnadene over offentlige budsjetter. Forskningen viser at besparelsene og effektivitetsgevinstene ble realisert uten at dette gikk på bekostning av rutetilbudet eller svekket de politiske styringsmulighetene. Det er heller ikke grunnlag for å hevde at anbud har vært forbundet med vesentlige omfordelingsvirkninger ved at sjåførene har fått svekkede lønns- og arbeidsbetingelser.

Utviklingen viser at det har vært en konsolidering i markedet fra mange små lokale selskaper til større og færre aktører. Konsolideringen startet før anbud ble innført, men innføring av anbud kan ha fremskyndet utviklingen. Det observeres også en vridning i ruteproduksjonsjoen fra befolkningsvake områder til byområder og mer befolkningstette områder. Dette er en følge av politiske prioriteringer og kan ikke tilskrives innføringen av anbud.

På de neste sidene gir vi et kort tilbakeblikk der vi redegjør noe mer detaljer om funn fra forskningslitteraturen der effekter av innføring av anbud i rutebusmarkedet er vurdert.

2.2 Fra forhandlede kontrakter til anbudskonkurranser

Rutebuss, eller lokal kollektivtransport, har vært en sentral del av samferdselspolitikken fra den første samferdselsloven ble vedtatt i 1948. Rutebussstilbudet bestod på dette tidspunkt som hovedregel av lokale selskaper, med eller uten offentlig støtte, der tilbudet ble drevet i samarbeid med kommunen. Tilbudet ble i all hovedsak regulert gjennom kontrakter hvor private, delvis private eller offentlige eide selskaper ble tildelt enerett til en rute gjennom forhandlinger. De aller fleste selskapene var private. Selskapene som fikk konsesjon, fikk med dette monopol på en rute der tilskudd og inntekter var regulert gjennom nettokontrakter. Med nettokontrakter menes det at bussoperatøren sitter med inntektsrisikoen, noe som gir insentiver til arbeide for å øke billettinntektene.

Med en økende bevissthet om viktigheten av et kollektivtransporttilbud, ble det utover 1970-tallet utviklet en ny tilskuddsordning til kollektive transportmidler for å sikre et tilfredsstillende kollektivtilbud. Tilskuddsordningen var basert på kontrakter med en salderingsmodell der selskapenes underskudd kunne veltes over på det offentlige. Ordningen ble ansett som svært gunstig fra selskapenes side, og tilsvarende kostnadskrevende for offentlige budsjetter (Vista Analyse, 2018, ss. 27-28).

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 vurdere og bestemme hva som var et tilfredsstillende kollektivtilbud innenfor eget fylke, og prioritere et definert nivå på kollektivtjenestene innenfor tilgjengelige budsjetterammer. Med pressede økonomiske rammer og mange gode formål som skulle prioriteres, ble det et økende behov for å stimulere til en effektiv ressursbruk og en tydeligere styring for å sikre at rutebussstilbudet var i samsvar med de politiske prioriteringene.

I 1991 ble Samferdselsloven endret ved at det ble åpnet for konkurranseeksponering og anbud i rutebussmarkedet. Forskrift til loven ble gitt i april 1994, mens det første anbudet ble utlyst i Oppland høsten 1994. Endringen var begrunnet i et politisk ønske om å redusere kostnader og dokumenterte positive erfaringer fra andre europeiske land som hadde innført anbud.

2.3 Innføring av anbud ga effektivitetsgevinster

Innføringen av anbud i det offentlige rutebussmarkedet i Norge ble fulgt nøye fra forskningsmiljøenes side. Med en gradvis innføring av anbud ulike steder i landet kunne det både gjøres sammenlikninger mellom anbud og forhandlinger på tvers av ulike kontrakter innenfor samme område, mellom ulike geografiske områder, samtidig som historiske data før innføring av anbud ga et relevant sammenlikningsgrunnlag for å kunne vurdere effekter. Forskningsresultatene viser entydig at innføringen av anbud i rutebussmarkedet i Norge ga gevinster.

Gaasland (1998) finner kostnadsreduksjoner ved anbudskonkurranser 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. Derimot er datagrunnlaget for forhandlede kontrakter som anbudskonkurranser ble sammenliknet med svært omfattende og må også betegnes som robust.

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 i 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 virket etter hensikten.

Øvrige funn fra litteraturen bekrefter at det er en bred faglig enighet om at anbud førte til økt produksjonseffektivitet og lavere enhetskostnader. Longva & Osland (2008) sammenfatter effekter av konkurranseutsetting og fristilling innen offentlig kjøp av rutegående busstransport, persontransport med jernbane og regional flytransport. Rapporten konkluderer med at bruk av anbud i rutebussmarkedet har ført til kostnadsbesparelser for offentlige myndigheter. Videre viser de at besparelsene i hovedsak er tatt ut i form av reduserte tilskudd, uten at dette har gått på bekostning av rutetilbudet eller medført svekket politiske styringsmuligheter. Longva & Osland (2008) finner heller ikke dokumentasjon på at anbud har vært forbundet med vesentlige omfordelingsvirkninger ved at sjåførene har fått svekkede lønns- og arbeidsbetingelser. Besparelsene tilskrives blant annet at en har fått til en velfungerende konkurranse, og at man i mange tilfeller har fått til en bedre, mer overordnet ruteplanlegging. Det kontrolleres for økte kostnader for andre deler av offentlige budsjetter, herunder økte administrasjonskostnader. Longva & Osland (2008) viser at det offentliges administrasjonskostnader økte noe, i all hovedsak som følge av overføring av ruteplanleggingsansvar fra operatør til myndighetene. De finner at kostnadene er små i forhold til innsparingene ved anbud.

Bekken, Longva, Fearnly, Frøysadal, & Osland (2006) viser som nevnt at anbud ga en mer kostnadseffektiv produksjon. De viser også at fylkeskommunene har gode muligheter til å høste mesteparten av gevinsten ved anbud, og at besparelsene som følger med anbud i første rekke ble tatt ut i form av reduserte tilskudd fremfor økt tilbud til de reisende. Dette handler om politiske prioriteringer og må sees i lys av at statens overføringer til samferdselsmål til fylkeskommunene ble redusert i perioden 1995-1999. Reduserte overføringer til fylkeskommunene var begrunnet i at fylkene kunne ta i bruk anbud eller andre effektiviseringstiltak ved kjøp av kollektivtransporttjenester. Det ble med andre ord *forutsatt* fra statens side at innføring av anbud ville bidra til effektivisering og kostnadsreduksjoner. Endringen i inntektssystemet til fylkeskommunene der overføringene ble gitt som rammetilskudd uten øremerking til samferdselsformål, ga fylkeskommunene sterke insentiver til å effektivisere kollektivtilbudet. Fylkeskommunene kunne selv velge om de ville fortsette med samme tilskuddsnivå, øke tilskuddet for å utvide tilbudet, eller redusere tilskuddsnivået til fordel for andre samferdselsformål eller formål som helse, skole eller annet.

Longva, Osland, & Skollerud (2007) viser at det på begynnelsen av 2000-tallet fant sted en vridning av ruteproduksjonen bort fra de minst befolkningstette områdene av Norge, til fordel for storbyene. Vridningen var tilsynelatende sterkere ved bruk av anbud, men rapporten viser at dette i hovedsak kunne forklares med ulike politiske prioriteringer. De finner videre at fylkeskommunene som økte produksjonen i storbyene, også hadde økt driftstilskuddene til kollektivtransporten. Denne form for økninger kan ha sammenheng med belønningsordninger¹ for storbyene. Belønningsordninger ga muligheter og insentiver til å øke kollektivtilbudet i storbyene, mens effektivisering forstått som mer eller bedre kollektivtransport per brukte krone, førte til en nedprioritering av mindre befolkningstette områder.

¹ Belønningsordning brukes som samlebetegnelse for ulike former for bymiljøavtaler, byutviklingsavtaler og byvekstavtaler som har vært i bruk på 2000-tallet og som i hovedsak er rettet mot nullvekstmål for persontransport med bil, klima- og miljømål.

Kombinasjonen av strammere fylkeskommunale budsjetter og mål om økt kollektivandel, krever nødvendigvis vridninger fra markedssvake til markedssterke områder. De observerte vridningen må derfor kunne sies å være et uttrykk for politiske prioriteringer i de ulike fylkene.

2.4 Fra netto- til bruttokontrakter

Nettokontrakter var den vanligste formen for kontrakter i Norge frem til det ble åpnet for konkurranseutsetting av kollektivtransporten i 1994. Innenfor de tradisjonelle nettokontraktene hadde operatørene markedsansvaret, og som regel også hovedansvaret for ruteplanlegging og utforming av rutetilbudet. Kontraktene var enkle å administrere, noe som også gjenspeilet seg i størrelsen på samferdselsavdelingen/kollektivselskapet hos fylkeskommunen.

Ved innføring av anbud gikk de fleste fylkene over til bruttokontrakter som hovedregel. Dette skjedde parallelt med en oppgaveflytting fra busselskapene til de fylkeskommunale kollektivselskapene (Vista Analyse, 2018, ss. 30-32, kap. 3.3 og 3.6). Oppgaveoverføringen har betydning for kompetansebehovet hos hhv. busselskapene og administrasjonsselskapene. Dette kommer vi tilbake til i kapittel 5.

Utviklingen har også gått i faser med litt ulik vektlegging av hva som skulle oppnås gjennom anbud og kontraktstyring. Ved innføringen av anbud var det kostnadseffektivisering ved hjelp av konkurranse som stod i fokus. For å sikre konkurranse på like vilkår, ble rutetilbudet og vognpark gjerne definert fra myndighetenes side, mens konkurransen handlet om å kjøre rutene til lavest mulig kostnad på bruttokontrakter. Det er forsøkt ulike former for insentiver i kontraktene, herunder såkalte superinsentiver der bussoperatøren belønnes med et kronebeløp per passasjer utover et gitt nivå (Vista Analyse, 2020, s. 41).

Utviklingen de senere år har gått i retning av kontrakter der insentiver i sterkere grad knyttes til målt (f.eks. punktlighet) og opplevd kvalitet på leveransene, og i mindre grad direkte på passasjertall eller inntekter.

2.5 Bussjåfører har samme lønnsutvikling som sammenlignbare yrker

Bussjåførenes lønns- og arbeidsvilkår er et viktig tema i en vurdering av effekten av anbudskonkurranser. Ved innføring av anbudskonkurranser var det en bekymring for at sjåførenes lønns- og arbeidsvilkår skulle bli en konkurransefaktor der sjåførene måtte bære kostnadene gjennom dårligere lønns- og arbeidsvilkår enn de ellers ville fått. For å sikre sjåførene har arbeidstaker- og arbeidsgiversiden i fellesskap utviklet en bransjeavtale (Bussbransjeavtale). Avtalen ble utarbeidet i 2006 og trådte i kraft i 2007. Den er en normallønnsavtale, hvor alle vilkår avtales av partene sentralt og uten ekstra lokale forhandlinger. Dette medfører at alle bussjåfører har samme lønn basert på ansiennitet og kompetanse². Bussoperatørene kan dermed ikke presse ned lønn og arbeidsvilkår for sjåførene i konkurranse om kontraktene. Som nevnt foran fant Longva & Osland (2008) ikke grunnlag for en antagelse om at anbud førte til at sjåførene fikk svekkede lønns- og arbeidsbetingelser før bussbransjeavtalen ble vedtatt. Bussbransjeavtalen gir likevel et viktig bidrag til ryddige forhandlinger og konkurranse der arbeidstakernes lønns- og arbeidsvilkår skjermes fra konkurransen. Kombinert med lov om virksomhetsoverdragelse er sjåførene sikret stilling og opprinnelig lønns- og arbeidsvilkår ved bytte av leverandør i anbudene.

² Enkelte unntak for Oslo og Akershus basert på tidligere avtaler.

Sjåførlønningene ble gradvis svekket da fylkeskommunene overtok ansvaret (før anbud ble innført)

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 ga mindre rom for lønnsvekst, men det kan også tilskrives den generelle sysselsettingssituasjonen i Norge. Etter hvert stabiliserte lønnsutviklingen seg fram til 2000-tallet for deretter å øke sammenliknet med andre arbeidstagere, mens utviklingen har vært på nivå med helsearbeider de seneste årene. Dette viser at sjåførlønninger i stor grad er påvirket av ytre faktorer som den generelle lønnsutviklingen i samfunnet, forhandlingsstyrke og arbeidsmarkedssituasjonen i ulike delmarkeder.

Samme lønnsutvikling som sammenlignbare grupper

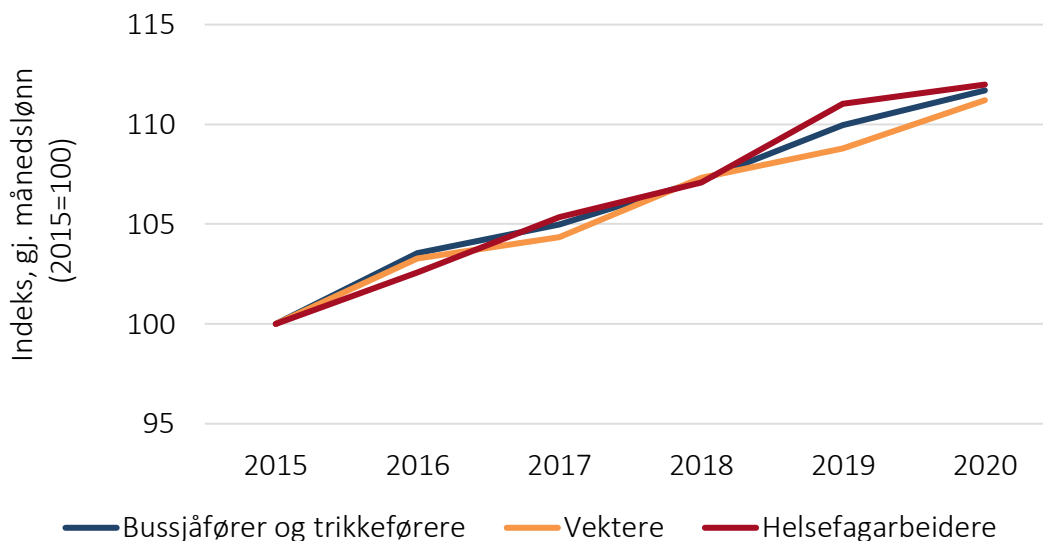
For å få et innblikk i lønnsutviklingen i senere år, har vi sammenliknet lønnsutviklingen til bussjåfører med yrkesgrupper med noenlunde likt utdanningsnivå, lønnsnivå og som har relativt like arbeidsvilkår som bussjåførene. Med like arbeidsvilkår mener vi i skiftarbeid som følge av krav til dekning i helg, kveld og natt. Basert på disse kriteriene har vi valgt yrkesgruppene helsefagarbeidere og vektere.

Lønnsutviklingen til de tre yrkesgruppene i perioden 2015-2020 er illustrert i Figur 2.1. Lønn i 2015 er indeksert til 100. Figuren viser at bussjåfører³, helsefagarbeidere og vektere har hatt en noenlunde lik lønnsutvikling i perioden. Helsearbeidere er i all hovedsak offentlig ansatt, vektere er ansatt i både private og offentlige selskaper som ikke er utsatt for offentlige anbud selv, og de kan også være ansatt i selskaper som deltar i offentlige anbud. I samtlige tre yrkesgrupper er det muligheter til å ta fagbrev, noe som gir lønnsmessig uttelling. Med samme lønnsutvikling i disse tre yrkesgruppene er det dermed ingen ting som tyder på at bruken av anbud er avgjørende for den gjennomsnittlige lønnsutviklingen hos de ulike yrkesgruppene. Med sentrale lønnsoppgjør og etablerte ordninger i bransjen som kommer i tillegg til arbeidsmiljøloven, ville det også vært oppsiktsvekkende om den observerte lønnsveksten ikke fulgte resultatene i lønnsoppgjørene.

Lønnsutviklingen for bussjåfører er på nivå med lønnsutviklingen for helsearbeidere som i all hovedsak er offentlig ansatt, og som også arbeider skift med et stort innslag av deltidsstillinger, også uønskede deltidsstillinger begrunnet i arbeidsgivers hensyn til produktivitet. I likhet med bussjåfører er også helsearbeiders hverdag blitt mer teknologitung med stadig økende krav til de ansatte, mer komplekse oppgaver, og høye krav til produktivitet.

³ Kategorien inkluderer også trikkførere, men disse utgjør en svært liten andel av gruppen totalt sett.

Figur 2.1 Vekst i gjennomsnittlig månedslønn for utvalgte yrkesgrupper og gjennomsnittet for alle grupper. 2015 = 100.



Kilde: SSBs lønnsstatistikk (11418: Yrkesfordelt månedslønn, etter statistikk mål, yrke, statistikkvariabel og år)

Sjåførene er i dag sikret gjennom:

- Krav til landsdekkende tariffavtaler, i praksis en felles bussbransjeavtale, fra 2007
- Regler om virksomhetsoverdragelse ved anbudsoverdragelse fra 2010 (lovfestet)

I tillegg er sjåførene sikret kompetansebygging gjennom systematiske, avtalefestede kompetansetiltak. Sjåfører uten fagbrev har mulighet til å ta fagbrev, betalt av arbeidsgiver. Fagbrev gir høyere lønn.

Sterke insentiver for å bygge kompetanse og gode arbeidsvilkår

Når det gjelder arbeidsvilkår, vises det ofte til at sjåførenes arbeidsdag er blitt mer belastende med stress, høyere intensitet og mindre slakk i arbeidsdagen. I Vista Analyse (2020) vises det til at sjåførenes hverdag kan oppleves som utfordrende, og at dette særlig gjelder i områder med et høyt passasjergrunnlag og komplisert trafikk. Stramme skiftplaner og delte skift kan være nødvendig for å dekke rushtoppene. I intervjuer med tillitsvalgte vises det videre til at forsinkelser fører til at pauser som inngår i skiftplanene ofte må kuttes for å holde rutetidene, at enkelte av bussene som benyttes ikke oppleves som sikre for sjåførene, og at det ikke er tilstrekkelig lagt til rette med toaletter. Dette er forhold som i all hovedsak tillegges oppdragsgiver, og ikke bussoperatøren. Det er oppdragsgiver som legger rammene, både når det gjelder infrastruktur og ruteplaner.

I intervju med bussoperatørene vises det til at sjåførerkostnadene står for om lag 60 prosent av driftskostnadene, og at sjåførene er selskapenes viktigste ressurs. Flere av selskapene melder om en økende knapphet på sjåfører flere steder i landet, og at tilgangen på arbeidskraft fra utlandet er mindre enn den var for noen år siden. Investering i sjåførenes kompetanse, trivselstiltak og tiltak for å redusere sykefravær fremmes som konkurransefortrinn. Selskaper som klarer å bygge et godt rennommé som arbeidsgiver vil få konkurransefortrinn som følge av lavere turn-over, mindre sykefravær og de vil også beholde sjåfører ved virksomhetsoverdragelse. Tilrettelegging og fleksibilitet der sjåførenes livssituasjon hensyntas, for eksempel tilpasninger som gjør det mulig å hente/levere i barnehage, mv. er eksempler på individuelle tiltak som nevnes fra operatørsiden. Flere viser til utfordringer med delte skift og

deltidsstillinger, og at det er nødvendig der det er store topper morgen og ettermiddag for eksempel i forbindelse med skolekjøring. Fra operatørsiden fremmes det også en bekymring over at det er krevende å unngå ufrivillig deltidsstillinger og at dette særlig kan være en utfordring i distriktene. Et godt samarbeid med oppdragsgiver kan bøte på noe av utfordringene, men løser ikke problemet med skolekjøring morgen og ettermiddag, arbeidsreiser og et lavere kapasitetsbehov midt på dagen.

Ruteendringer og nedskalering av rutetilbudet kan gi lokal overtallsproblematikk i enkelte distrikter. God dialog med sjåførene der bussoperatørene søker løsninger sammen med sjåførene innenfor de rammene som følger av kontraktene og fylkeskommunens bestillinger, fremmes som et konkurransefortrinn for bussoperatørene. «Det kan koste litt mer på kort sikt, men er det gir lønnsomhet å investere i arbeidsmiljø og sjåførvelferd over tid» (sitat fra en bussoperatør).

Når det gjelder opplevelsen av mer stress og en mer krevende arbeidsdag, finner vi ellers mange av de samme momentene i en undersøkelse av pleie- og omsorgstjenester i kommunene der helsearbeidere og sykepleier oppgir mer stress, mangel på pauser, høy turnover, uønskede deltidsstillinger og krevende skiftarbeid. Det er også en økende knapphet på helse- og omsorgsarbeidere (Vista Analyse, 2019). Etter vår vurdering er det ikke spørsmålet om anbud eller offentlige ansettelse som forklarer mer eller mindre stress eller krevende arbeidsforhold i ulike sektorer, men strukturelle sider ved arbeidslivet som gjelder flere sektorer, herunder deler av den offentlige tjenesteproduksjonen. Denne type strukturelle utfordringer løses trolig bedre gjennom forhandlinger og andre virkemidler enn å avvikle anbud i rutebussmarkedet til fordel for andre ordninger som trolig vil møte de samme strukturelle utfordringene knyttet til arbeidsvilkår (skiftarbeid/delte skift/fremkommelighetsproblemer/kompleks trafikk) og lønnsvilkår. Fylkeskommunene kan også kreve en større andel heltidsansatte sjåførere i anbudene. Vi observerer at medlemmer i Yrkestrafikkforbundet og Fellesforbundet fraråder en reversering av dagens anbudsløsninger for bussbransjen, og viser at arbeids- og lønnsforhold kjempes på en ryddig måte gjennom bussbransjeavtalen (Terjesen, 2020).

3 Kostnadsutvikling og markedseffektivitet

I Vista (2018) presenterte vi ulike data som samlet fortalte noe om produksjonseffektivitet og markedseffektivitet. Med produksjonseffektivitet menes kostnadene per produsert enhet (vognkm), 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 mot 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 passasjer til ønsket kvalitet (punktlighet, komfort, mv). Med økt kostnadseffektivitet, vil det frigjøres ressurser som gir muligheter til å øke det samlede tilbudet og kvaliteten på 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 kom fram til relevante indikatorer for å vurdere utviklingen i kostnads- og markeds effektivitet i 2018, og oppdaterer beregningene med tall for 2018 og 2019. I 2018-rapporten brukte vi KPI-JAE for å sammenlikne kostnadsutviklingen over tid. I dette kapitlet har vi brukt den kommunale deflatoren, mens beregninger som er direkte sammenliknbare med 2018-rapporten er presentert i vedlegg A.

Beregningene viser at konkurranse om kontraktene fortsatt stimulerer til effektivitet, selv om offentlig kjøp per innbygger har økt med 4 prosent i perioden fra 2010 til 2019. På grunn av stor vekst i tilbudet (antall passasjerer) har likevel offentlig kjøp per passasjer gått ned 19 prosent. De samme beregningene fra 2018 viste en reduksjon i offentlig kjøp per passasjer på 17 prosent i perioden 2010 til 2017. Dermed bekreftes funnene fra 2018 om effektivitetsgevinster som følge av anbud i størrelsesorden 10 til 15 prosent, og trekker heller i retning av økende besparelser enn reduserte gevinster. Resultatene indikerer at konkurranseeffekten kan være passert 15 prosent og kan ligge et sted mellom 15 og 19 prosent. I beregningene har vi ikke hensyntatt at det etter 2017 har vært en økt bruk av biodiesel. Det er derfor en mulighet for at vi kan ha underestimert kostnadsutviklingen for busselskapene, og at effektivitetsgevinstene er noe større enn beregnet.

3.1.1 Kostnadene i faktormarkedene har fortsatt å øke

I dette delkapittelet beskriver vi kostnadsutviklingen i de faktormarkedene aktørene i bussmarkedet handler i. Dette er en kostnadsutvikling busselskapene i liten grad (i beste fall) kan påvirke, og som derfor bør fratrekkes når en skal beregne mål på effektiviseringsgevinstene ved anbudsutsetting.

SSBs utarbeidet en kostnadsindeks for busstransport for å vise kostnadsutviklingen i næringen, og for å benyttes av aktører i markedet i forbindelse med inngåelse av nye kontrakter og regulering av kontraktsbeløp. Kostnadsindeksen består av fem delindekser som vektet sammen gir totalindeksen, se Tabell 3.1. Indeksen ble revidert i 2017 med nye vekter, ny beregningsmåte for kapitalkostnader og utvidet til å inkludere nye drivstofftyper. Ettersom det ikke beregnes en totalindeks på tvers av drivstofftyper har vi valgt å benytte kostnadsindeksen for autodiesel. Alle delindekser med unntak av drivstoffkostnader er likevel like for alle drivstofftyper. Fra og med 2018 ble kapitalkostnader splittet i avskrivninger og realrente. Vi har her valgt å slå dem sammen til en delindeks slik det var før endringen. I kapittel 3.2 diskuterer vi en mulig underestimeringseffekt av å kun se på kostnadsindeksen for busser som kjører på autodiesel.

Tabell 3.1 Delindekser i SSBs busskostnadsindeks og vektandel

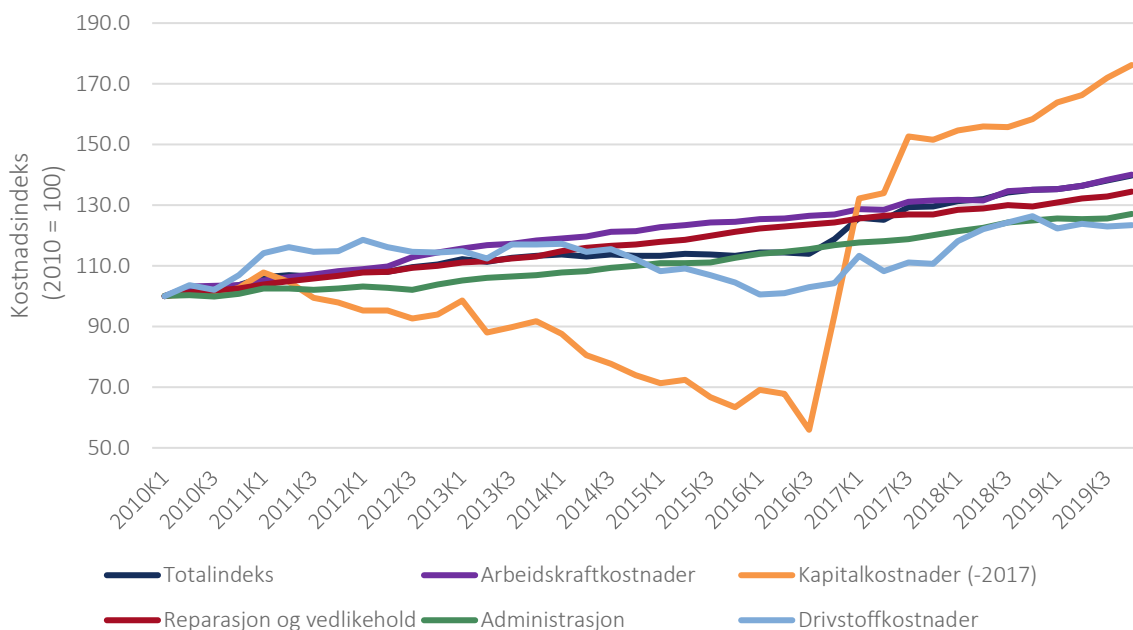
Kostnad	Nye vektandeler (2018 -)	Gamle vektandeler (2010-2017)
Arbeidskraft*	0,590	0,559
Drivstoff	0,111	0,129
Reparasjon og vedlikehold	0,104	0,106
Administrasjon	0,083	0,091
Kapitalkostnader	0,113	0,115
<i>Avskrivninger</i>	<i>0,103</i>	
<i>Realrente</i>	<i>0,010</i>	

Kilde: SSBs Kostnadsindeks for buss/NHO Transport

*Note: Delindeksen for arbeidskraft bygger på data fra den kvartalsvise Arbeidskraftskostnadsindeksen i SSB.

Figur 3.1 nedenfor viser SSBs kostnadsindeks for busstransport. Totalindeksen (mørk blå) for perioden 2010-2019 har steget med nesten 41 prosent, hvorav 10 prosent av økningen har skjedd de siste to årene. Trendutviklingen for den totale kostnadsindeksen er jevnt stigende i første del av perioden, før vi ser en utflating mot 2016, og deretter et relativt kraftig hopp. Dette hoppet skyldes i stor grad at delindeksen for kapital (oransje) har et kraftig hopp på samme tidspunkt (totalindeksen fanger opp 11,5 prosent av dette hoppet), og har hatt en avvikende utvikling. Dette var et problem også i 2018-rapporten. På tidspunktet vi skrev rapporten i 2018 var ikke arbeidet med revideringen av kostnadsindeksen ferdig, men selv om kapitalkostnadene har en ny beregningsmetode fra 2018, må vi forholde oss til den avvikende utviklingen i perioden før ettersom revisjonen ikke endret på de historiske dataene.

Figur 3.1 Kostnadsindeks for busstransport, totalindeks og delindekser, løpende priser (2010K1 = 100)*



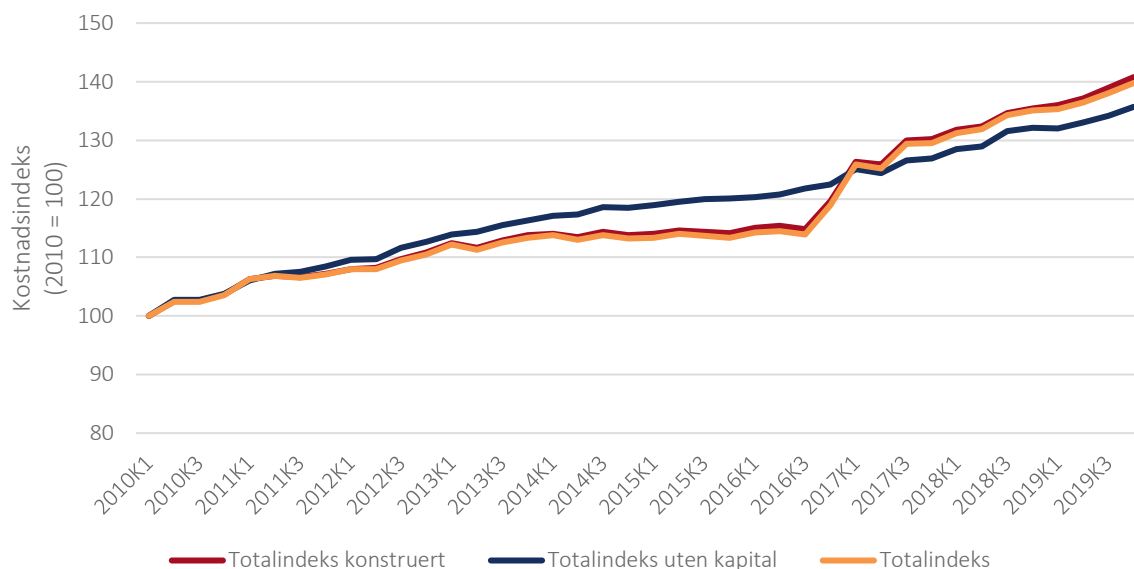
Kilde: SSBs kostnadsindeks for buss

* Note: Kapitalkostnader er fra 2018 splittet i avskrivningskostnader og realrente (alternativkostnad)

Vi benytter en konstruert totalindeks uten kapital

For å få en mer riktig fremstilling av kostnadsutviklingen i bussmarkedet har vi konstruert en totalindeks uten kapital. Den enkleste måten å gjøre dette på er å fjerne delindeksen for kapital fra totalindeksen, og fordele delindeksens vektandel likt på de øvrige delindeksene. Dette er samme metode og kostnadsindeks som vi benyttet i rapporten fra 2018. Det er mange alternative måter man kunne fordelt denne vektandelen på, men det har uansett liten betydning. Figur 3.2 viser utviklingen i vår konstruerte totalindeks uten kapital sammenlignet med SSBs totalindeks med kapital, og en konstruert totalindeks med kapital. Sistnevnte viser bare at det er ørsmå forskjeller mellom den totalindeksen man kan beregne med SSBs delindekser og vektandeler og den totalindeksen SSB oppgir.

Figur 3.2 Kostnadsindeksen for busstransport. SSBs totalindeks og to konstruerte totalindekser, løpende priser (2010K1 = 100)*



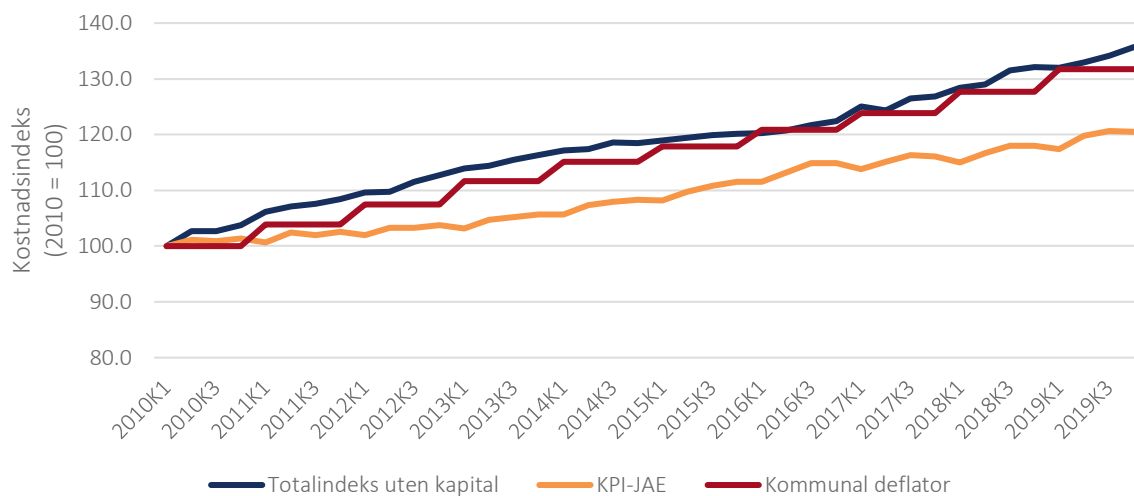
Kilde: SSBs kostnadsindeks for buss/Vista Analyse

* Note: Totalindeks konstruert er laget ved å ta utgangspunkt i første observasjon på alle delindekser og deretter regne ut totalindeksen basert på SSBs oppgitte vektorer. I totalindeksen uten kapital er kapitalkostnadene tatt ut og vekten på kapitalindeksene (kapital, avskrivninger og realrente) er fordelt likt på øvrige delindekser.

Vi ser av figuren at totalindeksen uten kapital har en jevnere utvikling over hele perioden. Figuren viser også tydelig effektene av delindeksen for kapital: I den første perioden trekker fallende kapitalkostnader ned totalindeksen, får så å få et kraftig hopp og økende kapitalkostnader i den siste perioden. Dette trekker totalindeksen opp. Samlet over hele perioden viser totalindeksen uten kapital at kostnadene ved å drive buss har steget med om lag 36 prosent når vi ser bort i fra kapitalkostnader, mot 41 prosent som SSBs totalindeks viste. Vi mener dette er en mer riktig fremstilling av kostnadsutviklingen gjennom hele perioden.

Et annet poeng er hvordan kostnadsutviklingen har utviklet seg sammenlignet med den generelle prisstigningen og den kommunale deflatoren, i Figur 3.3 målt ved KPI-JAE. Vi ser at den konstruerte kostnadsindeksen uten kapital har steget raskere enn KPI-JAE i perioden 2010 – 2019. Der den konstruerte kostnadsindeksen uten kapital har steget med 36 prosent i løpet av tiårsperioden har KPI-JAE steget med 20 prosent. Altså har kostnadene ved å drive buss steget nesten dobbelt så mye som den generelle prisstigningen ifølge disse tallene. Kostnadene ved å drive buss har omtrent vokst like mye som den generelle pris- og lønnsstigningen for kommunene (kommunal deflator). Når vi skal beregne markedseffektivitet senere, i kapittel 3.1.3, benytter vi den kommunale deflatoren og totalindeksen uten kapitalkostnader til å deflatere de nominelle kostnadsindikatorer. Dette gjør vi fordi (i) ved å deflatere kostnadene med bussindeksen holder vi kostnadene de private operatørene ikke kan påvirke faste, og (ii) det er den kommunale deflatoren som ville vært benyttet dersom operatørselskapene var fylkeskommunale. I vedlegg A presenterer vi beregninger der vi har deflatert med KPI slik det ble gjort i Vista Analyse (2018).

Figur 3.3 Totalindeks uten kapitalkostnad, KPI-JAE og kommunal deflator, løpende priser (2010K1 = 100)



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

* Note: Totalindeks uten kapital er beregnet ved å ta utgangspunkt i første observasjon på alle delindekser og deretter regne ut totalindeksen basert på SSBs oppgitte vekter, men uten kapitalindeksene (kapital, avskrivninger og realrente) slik at vekten på kapitalkostnadene er fordelt likt på øvrige delindekser.

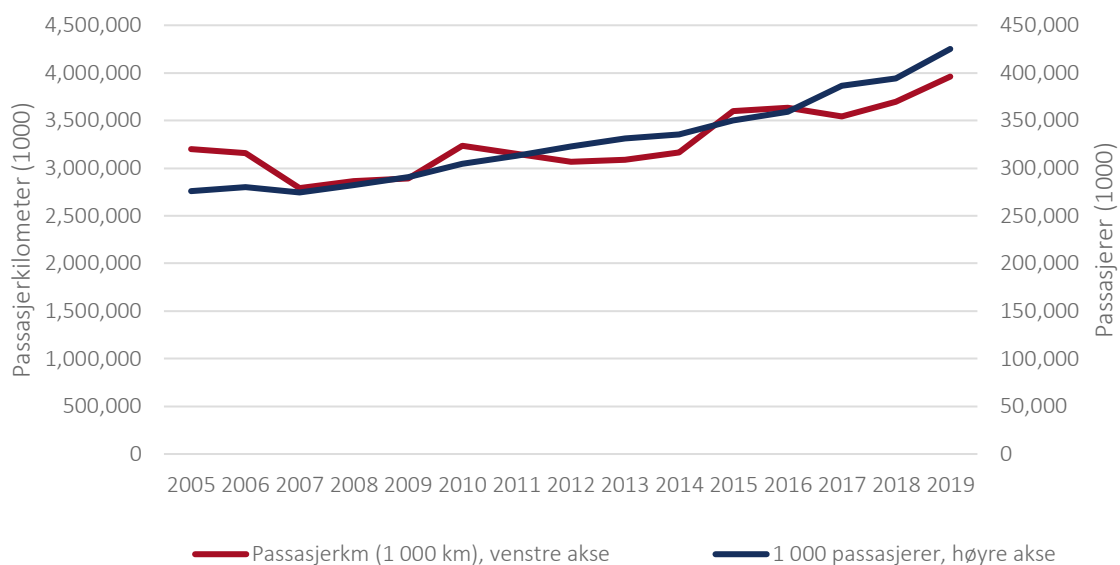
Note 2: Kommunal deflator er vist i årlige tall, mens de øvrige er vist kvartalsvise.

3.1.2 Fremdeles økning i antall passasjerer, og bedre tilbud

I dette kapitlet beskriver vi utviklingen i antall passasjerer og passasjerkilometer, altså utviklingen i markedet for busstjenester. Dette er altså to mål på nevneren i beregningen av markedseffektivitet.

SSB publiserer årlig og kvartalsvis statistikk for kollektivtransport, herunder kollektivtransport med buss, fylkeskommunale ruter. Figur 3.4 viser at både antall påstigende passasjerer, og passasjerkilometer har økt betydelig gjennom perioden. Siden 2010 har antallet passasjerer økt med omtrent 120 millioner.

Figur 3.4 Passasjerkilometer og antall passasjerer. Fylkeskommunale bussruter. 2005-2019



Kilde: SSBs kollektivtransport med buss

3.1.3 Prisen per reise fortsetter å synke

I de foregående delkapitlene har vi vist at både kostnader på innsatsfaktorer (SSBs kostnadsindeks) og volum (antall passasjerkilometer) har økt. For å beregne markedseffektiviteten går vi nå over til å se på 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 3.5 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 fratrukket billettinntektene. Offentlig kjøp er oppgitt eksklusiv mva. Billettinntekter er de reisendes kjøp av billetter inklusiv mva. Kommunalt kjøp av skoleskyss er ikke med her.

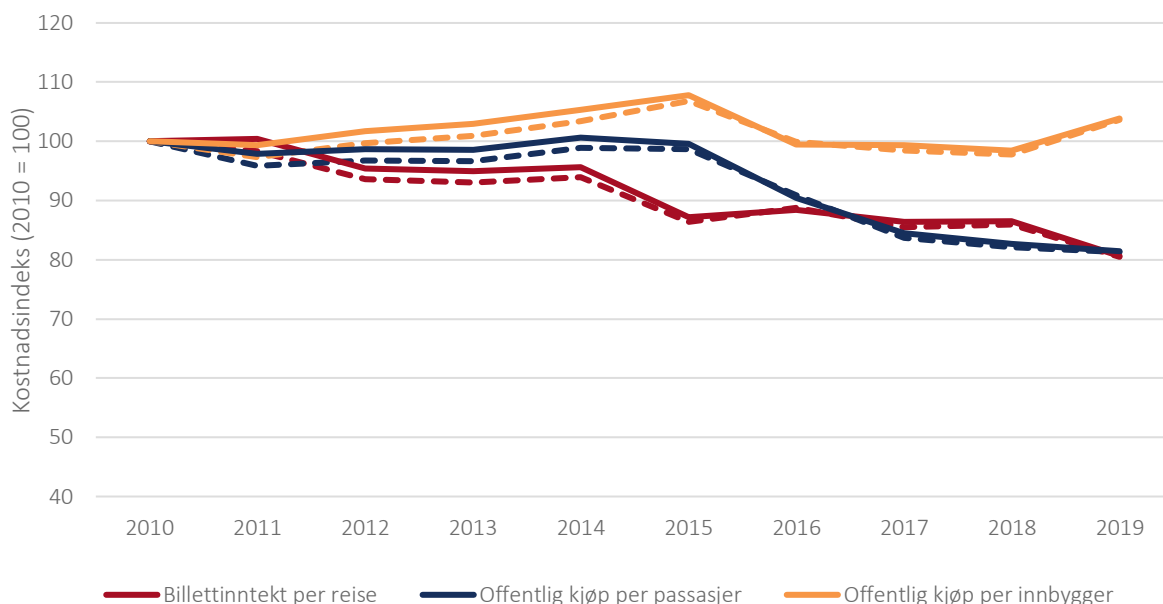
De heltrukne linjene i figuren er deflatert med den generelle pris- og lønnsstigningen for kommunene (kommunal deflator). Figuren viser at det i flere år etter 2010 har vært en stigende trend i offentlige utgifter til busstransport per innbygger. Likevel, har offentlige kjøp per passasjer gått betydelig ned i den samme perioden ettersom antallet passasjerer har økt relativt mer. Dermed har enhetskostnadene gått ned de siste årene (etter 2015). I figuren er indeksen satt til 100 i år 2010.

Samlet har offentlig kjøp per innbygger steget med 4 prosent siden 2010, mens offentlig kjøp per passasjer er redusert med 19 prosent. Denne utviklingen tilsier at det har vært en effektivisering på operatørleddet, og at denne har fortsatt også de siste årene. Dette til tross for at billettinntekter per reise også har sunket med 19 prosent i den samme perioden.

Kostnadene til offentlig kjøp per innbygger stiger som følge av at billettprisene har økt med mindre enn den generelle pris- og lønnsstigningen for kommunene, mens prisene på innsatsfaktorene har økt

omtrent likt med den generelle pris- og lønnsstigningen jf. avsnitt 3.1.1. Samtidig har produksjonen (og antall passasjerer) økt.

Figur 3.5 Kollektivtransport med buss, fylkeskommunale ruter. Billetttinntekt per reise og offentlig kjøp per passasjer og per innbygger. Faste 2015-priser, deflatert med kommunal deflator (heltrukne linjer) og med en konstruert totalindeks uten kapitalkostnader (stiplede linjer), 2005-2019, indeks 2010=100



Kilde: SSBs Kollektivtransport med buss og KPI-JAE/Vista Analyse

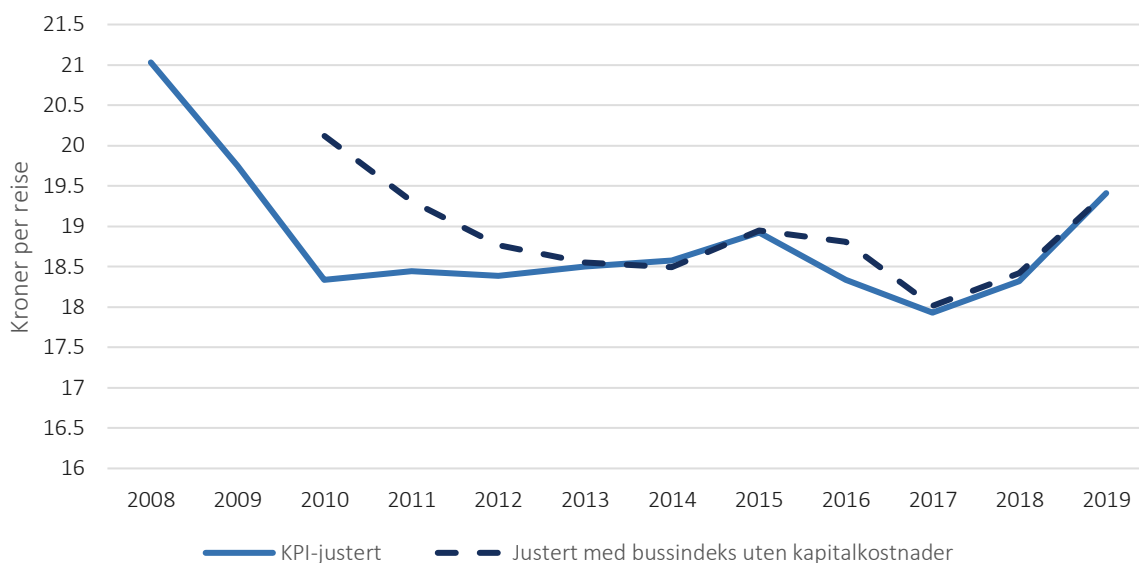
For å få en riktig indikator på effektiviseringsgevinstene anbud i bussmarkedet har gitt over tid mener vi at kostnadsutviklingen for det offentlige må deflateres med de faktiske kostnadene bussoperatørene har (SSBs kostnadsindeks). Da fjerner vi effekten av eksterne kostnadsdrivere. Vi har valgt å deflatere utviklingen i offentlig kjøp og billetttinntekter med den alternative totalindeksen uten kapitalkostnader som vi konstruerte i avsnitt 3.1.1. Dette er vist i Figur 3.5 som stiplede linjer.

Vi ser at med denne deflatingen har offentlig kjøp per innbygger økt med 4 prosent, mens offentlig kjøp per passasjer er redusert med 19 prosent, akkurat som hvis vi deflaterer med den generelle pris- og lønnsstigningen for kommunene. Samtidig har billetttinntektene per reise sunket med 20 prosent.

Alternativt kunne vi deflatert med den generelle prisstigningen i samfunnet (KPI-JAE). Resultatene av dette er vist i vedlegg A. Der ser vi at offentlige kjøp per innbygger har økt mer og offentlige kjøp per passasjer har sunket mindre, enn om vi deflaterer med kostnadsindeksen for busstransport eller den kommunale deflatoren. Vi mener altså at dette viser et mindre riktig bilde av utviklingen i operatørleddet ettersom vi da medregner kostnadsutviklingen i faktormarkedene operatørene ikke kan påvirke, og fordi vi deflaterer med en høyere prisstigning enn den fylkeskommunene ellers ville realprisjustert sine kostnader med.

Dersom vi fokuserer på et begrenset geografisk område, som det Ruter opererer i, ser vi at utviklingen i stor grad har vært den samme (se **Error! Reference source not found.**), men at kostnad per reise har økt her de siste årene. Selv om enhetskostnadene for Ruter, målt per reise, avviker noe fra det vi finner ovenfor forteller figuren den samme historien der enhetskostnadene samlet er redusert over perioden i sin helhet.

Figur 3.6 Kostnad i kroner per reise for Ruter. Totalt for buss (både bybuss og regionbuss). 2008-2019



Kilde: Ruters årsrapport 2019 og SSB

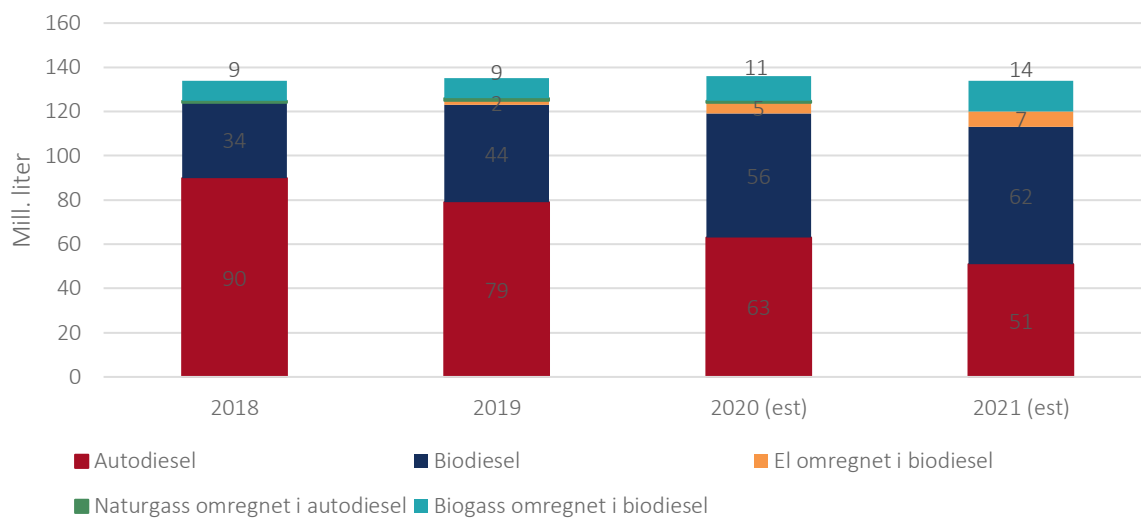
I Vista Analyse (2018) gjorde vi de samme beregningene som i dette kapittelet for perioden 2010 til 2017. Da fant vi at offentlig kjøp per passasjer var redusert med 17 prosent i perioden, på tross av at andelen passasjerene betalte selv (billettinntekter per reise) var redusert med 14 prosent i den samme perioden og offentlig kjøp per innbygger var omtrent den samme. Vi vurderte da at effektiviseringsgevinstene over tid som følge av anbudsutsetting av busstransporten var i størrelsesorden 10 til 15 prosent. De oppdaterte beregningene presentert i dette kapittelet bekrefter disse funnene, og trekker heller i retning av økende besparelser enn reduserte gevinster ettersom kostnadsutviklingen har fortsatt i samme spor.

3.2 Kostnadsutviklingen for operatørene kan være underestimert når vi kun ser på autodiesel

Til nå har vi ignorert forskjeller i drivstoffkostnader, som også kan drive kostnadene opp. I perioden vi studerer har det vært en utvikling i hvilke drivstoff som benyttes i kollektivtransporten. Figur 3.7 viser denne utviklingen for årene 2018 og 2019, samt estimering av utviklingen videre. Vi ser at bruken av biodiesel i perioden vi studerer har økt betydelig, og med omtrent en tredjedel bare fra 2018 til 2019. Denne økningen stammer blant annet fra økte krav om at biodiesel skal erstatte autodiesel i kollektivtrafikken. I løpet av 2021 er bruken av biodiesel estimert å dobles fra 2018-nivå. Andre alternative drivstoff, som naturgass, biogass og elektrisitet, øker også, men er fremdeles på beskjedne nivåer i det store bildet. Biodiesel er fremdeles dyrere enn autodiesel og det er naturlig å anta at drivstoffkostnadene for busselskapene har økt, alt annet likt. Derfor er det en mulighet for at vi har underestimert kostnadsutviklingen for busselskapene når vi kun har sett på kostnadsindeksen for buss som kjører på autodiesel. Hvis dette er riktig, er også effektiviseringsgevinsten underestimert. Denne argumentasjonsrekken forsterkes når vi ser fra Figur 3.8 at kostnadene for biodiesel (mørk- og mellomblå) har økt mer enn kostnadene for autodiesel (rød) i 2018 og 2019. Altså er det nærliggende å

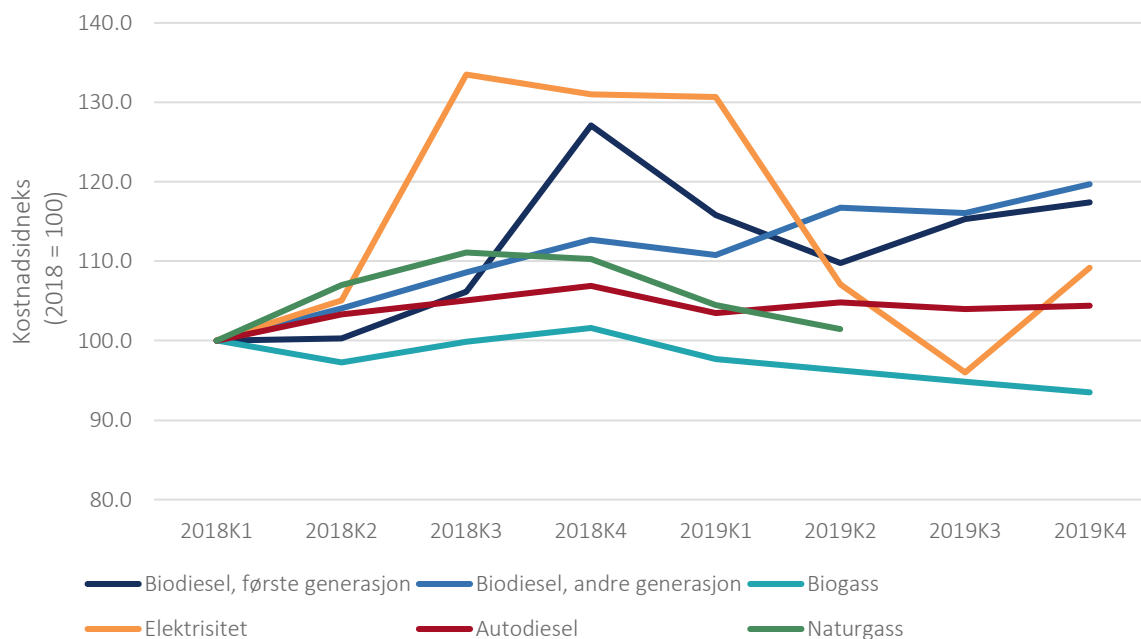
anta at offentlige kjøp per reise er redusert med mer enn 19 prosent som vi fant i 3.1.3, og at effektiviseringsgevinstene ved anbudsutsetting av busstransport er større enn først antatt.

Figur 3.7 Drivstoffforbruket i bussbransjen i Norge (mill. liter)



Kilde: Thompson (2020) Drivstoffforbruk i den norske bussbransjen, for NHO Transport

Figur 3.8 Delindeks drivstoffkostnader (2018K1-2019K4)



Kilde: SSBs kostnadsindeks for buss

4 Hvordan oppstår besparelsene?

I kapittel 3 viste vi at det offentlig kjøp per passasjer er redusert med 19 prosent i perioden 2010 – 2019, at de eksterne kostnadene for operatørene har økt på nivå med den generelle pris- og lønnsstigningen for kommunene, og at man har fått et mye større og benyttet tilbud (antall passasjerer) til omtrent de samme offentlige kostnaden per innbygger, selv om billettinntektene per reise er redusert. Dette bekreftet funnene våre fra 2018 om at anbudskonkurranser stimulerer til effektivitet og kostnadsbesparelser. Innføring av anbud ga gevinster, stimulerer fortsatt produktivetsutvikling og innovasjon.

I dette kapitlet forsøker vi å forklare hvordan besparelsen oppstår, og hvilke mekanismer som utløser konkurranseeffekter. Vi forsøker også å avdekke hvor det eventuelt kan ligge uforløste gevinster. Dette gjør vi gjennom bruk av teori og analyser av funnene i foregående kapitler, supplert med intervjuer med et utvalg operatører og representanter fra administrasjonsselskapene.

Kapitlet starter med en introduksjon av hva anbudskonkurranser for offentlig rutebuss innebærer. Deretter går vi gjennom to sentrale hovedmekanismer bak konkurranseeffekter før vi ser på betingelsene for virksom konkurranse. Gjennomgangen viser hvordan konkurranse stimulerer til effektivitet, produktivetsforbedringer og innovasjon blant bussoperatørene. Videre i kapitlet følger vi opp med intervjuer for å få markedsaktørenes og kollektivselskapenes vurderinger av hva som forklarer observerte effektivitetsgevinster i rutebussmarkedet. Avslutningsvis bruker vi resultatene fra gjennomgangen til å formulere tre hypoteser om forskjeller mellom en organisering av rutebusstilbudet gjennom anbudskonkurranser og en eventuell egenproduksjon.

4.1 Hva innebærer anbudskonkurranser for offentlig rutebuss?

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.

I rutebussmarkedet innebærer anbud en konkurranse om å betjene en gitt rute, eller et område, etter fastsatte krav, til lavest mulig pris. Tanken med anbudskonkurranse om bussruter er at konkurranse fremmer effektivitet og omstilling i samsvar med brukernes behov og politiske prioriteringer. Før anbud i rutebussmarkedet ble innført, ble kontraktene tildelt gjennom forhandlinger som resulterte i at en kontraktør fikk den samme eksklusive, men tidsbegrensede retten til å betjene en eller flere ruter eller områder (jf. kapittel 2).

Alle busselskaper som fyller oppgitte kvalifikasjonskrav, kan gi anbud på utlyste ruter. Konkurransene starter med en formell henvendelse til markedet gjennom Doffin (nettbasert database for kunngjøringer av offentlige anskaffelser og anskaffelser). Offentlig anskaffelser er underlagt EØS-rett, herunder kollektivtransportforordningen (jf. Tekstramme 5.1 side 40). Anskaffelser som overstiger EØS-terskelverdi til kunngjøring legges også ut i det europeiske markedet (TED EUs database for offentlige anskaffelser). Norske selskaper, eller selskaper som opererer i Norge, kan gi anbud på tilsvarende utlysninger i Europa. Eksempelvis har Vy Buss, Tide Buss og Trønderbilene omfattende kontrakter i Sverige og Danmark.

I en anbudskonkurranse er pris det viktigste elementet det konkurreres på. I offentlige anskaffelser er innkjøper også pålagt å ta hensyn til livssykluskostnader og miljømessige konsekvenser av anskaffelsen. I anbud i rutebusmarkedet stilles det gjerne materiellkrav i form av krav til drivstoff, størrelse på bussene, utslipp, gulvhøyde, sikkerhetsutstyr, teknologi, størrelse på busspark mv. Oppdragsgiver fastsetter ruteplaner og rutetider. Kontraktene og konkurransegrunnlaget har bestemmelser om endringer i busstilbudet, og hvordan eventuelle endringer skal varsles og kompenseres. Busstilbudet kan både økes og reduseres i kontraktperioden. Endringer i busstilbudet har naturlig nok konsekvenser for behovet for sjåførere, stillingsprosenter og skiftplaner. I prising av anbud vil leverandøren ta hensyn til kravene i utlysningen, inkludert risiko for endringer som krever opp- eller nedskalering av rutetilbudet og andre mulige endringer med kostnadskonsekvenser som kan komme i kontraktperioden.

Sjåførene beholder stilling og opprinnelig lønns- og arbeidsvilkår ved bytte av leverandør i anbudene. Dette følger av regler om virksomhetsoverdragelse.

Fylkeskommunene bruker i dag i all hovedsak bruttokontrakter, noe som innebærer at de også har ansvaret for billettinntektene. Det er vanlig med ulike former for insentiver i kontraktene. Dette innebærer bonus for å overprestere eller realisere fastsatte mål, og bøter for avvik eller mangler ved leveransen.

4.2 To hovedmekanismer bak konkurranseeffekter

Konkurranse om kontrakter og/eller passasjerer er en viktig drivkraft for produktivitetsutvikling. I litteraturen pekes det særlig på to sentrale mekanismer bak denne drivkraften. Den første handler om at konkurranse skaper og styrker insentiver til omstilling, innovasjon og økt effektivitet i eksisterende bedrifter. Den andre mekanismen handler om at konkurranse bidrar til omstilling ved at ressursene flyttes dit de kaster mest av seg. Mer produktive bedrifter slipper til og vokser, og mindre produktive bedrifter selekteres ut (Finansdepartementet, 2015). Begge mekanismene har vært gjeldene i så vel rutebusmarkedet som i turbuss- og ekspressbusmarkedet.

4.2.1 Priskonkurranse stimulerer effektivitet, produktivetsforbedringer og innovasjon

Når det konkurreres på pris, vil aktørene i markedet presse prisen ned mot marginalkostnaden gitt kravene som stilles for deltagelse i anbudskonkurransen. Dersom selskapene ikke presser ned prisene, risikerer de at kontrakten går til en konkurrent. Selskaper som ikke klarer å konkurrere på pris, og drive med lønnsomhet til tilbudt pris, vil ikke overleve i markedet over tid.

Dette gir en konkurranse om kostnadseffektiv drift, noe som igjen krever spesialisering, utvikling og innovasjon hos busselskapene. Busselskapene som er i rutebusmarkedet, er gjerne i flere kommersielle markeder der de konkurrerer i en markeds konkurranse om passasjerer (ekspressbusmarkedet), turbussmarkedet der det kan konkurreres om kontrakter og/eller passasjerer, eller andre transportoppdrag. Konkurransen om offentlige kontrakter kan kategoriseres som det Bart & Moene (2017) omtaler som ideell konkurranse. Den ideelle konkurransen beskrives som en statisk priskonkurranse og er en konkurranse på marginen. Den skjer når de viktigste teknologiske og organisasjonsmessige forholdene er fastlagt. Dagens anbudskonkurranser der fylkeskommunene fastsetter krav til teknologi og miljøegenskaper, størrelse på busser, busspark og ruteplaner, kan sies å være i denne kategorien.

Bart & Moene (2017) viser også til det de kaller for reell konkurranse. Denne konkurransen skjer på et tidligere trinn i prosessen og er dynamisk. Reell konkurranse er knyttet til innovasjon og nye ideer, og er av Barth og Moene trukket fram som den viktigste formen for konkurranse. Denne form for konkurranse stimuleres i liten grad gjennom dagens anbudskonkurranser. Vår vurdering er at det kan ligge et potensial for ytterligere effektivisering ved å stimulere til en mer dynamisk konkurranse. Dette kan stimulere utviklingen av teknologiske, så vel som organisatoriske løsninger, og samarbeid mellom innkjøper og bussoperatørene utover det som realiseres gjennom en mer statisk konkurranse.

4.2.2 En konsolidering i markedet der de mest produktive slipper til

I rutebussmarkedet har det over lang tid vært en konsolidering i markedet som startet før anbud ble innført. Konkurranse om kontraktene kan ha forsterket denne utvikling ved at de mest produktive og konkurransedyktige bussoperatørene har sluppet til på ruter de ellers ikke ville hatt tilgang til. Størrelsen på kontraktene som lyses har betydning for hvilke leverandører som kan levere tilbud. Store kontrakter kan være attraktive fordi det gir muligheter for stordriftsfordeler, men vil også kunne ekskludere mindre leverandører som kan ha andre komparative fortrinn som kunne kommet oppdragsgiver til gode.

En oversikt fra mars 2020 viser at totalmarkedet for offentlige busskontrakter var på 302,9 mill. rutekm. De siste fem årene har produksjonen av kollektivtransport i offentlig regi økt med 16 prosent målt i antall rutekm. Veksten varierer litt over tid, noe som i stor grad kan forklares med når nye kontrakter har oppstart i de ulike periodene. De mindre aktørene får en stadig mindre markedsandel og hadde i 2020 4,2 prosent av kollektivtrafikken i offentlig regi målt i rutekm, mot 16,1 prosent i 2016 (Kollektivtrafikkforeningen, 2020).

VY har den desidert største markedsandelen på om lag 30 prosent. VY er offentlig eid med staten ved Samferdselsdepartementet som eier. Privateide Tide Buss er nest størst med om lag 20 prosent andel. Ser vi på den regionale fordelingen finner vi at kategorien *andre* (mindre og uavhengige bussoperatører) står for hele 40 prosent av produksjonen i Agder, mens flere av de store, deriblant VY ikke har kontrakter i Agder (per februar 2020). Dette viser at små lokale selskaper fremdeles kan ha konkurransefortrinn i lokale markeder som gjør at de kan vinne kontrakter i konkurranse mot større busselskaper. Dersom det er et politisk ønske at en større andel små, og lokale busselskaper skal slippe til, kan kontraktstørrelsen reduseres og hver enkelt tilbudsprosess forenkles innenfor anskaffelsesregelverket. Administrasjonsselskapene vurderer størrelsene på kontraktene som lyses ut utfra en markedsvurdering der kvalitet og kostnadseffektivitet er førende. Politiske føringer for vektlegging av andre hensyn, vil normalt medføre økte kostnader.

4.3 Virksom konkurranse er en forutsetning for konkurranseeffekter

På tross av at de mindre og uavhengige bussoperatørene får en stadig mindre andel av den offentlige ruteproduksjonen, viser statistikken at både store aktører og mindre nisjepregede bussoperatører kan utvikle konkurransedyktige tjenester og klare seg i markedet. Vi ser også at det ved nye anbud ofte skiftes operatør, og at markedsandelene varierer over tid og på tvers av regioner. Dette bekrefter at det er virksom konkurranse i markedet.

Virksom konkurranse er en forutsetning for mekanismene som stimulerer til kostnadseffektivitet, innovasjon og utvikling. Kollektivtrafikkforeningen (2020) viser at de seks største operatørgrupperingene utfører 95,8 prosent av all produksjon i offentlige busskontrakter. De

resterende 4,2 prosentene (12,7 mill. rutekm.) betjenes av 18 mindre busselskaper. Fylkeskommunene har en rolle med hensyn til å legge til rette for virksom konkurranse ved utforming av anbudskonkurransene. I tillegg må det forutsettes at Konkurransetilsynet følger markedet og griper inn med tiltak dersom det skulle gå mot en situasjon der konkurransemekanismene i rutebussmarkedet ikke fungerer.

Konkurransen styrkes også av en implisitt konkurranse fra utenlandske selskaper som så langt ikke har etablert seg i det norske markedet, men som må forutsettes å følge det norske markedet med tanke på etablering dersom det skulle vise seg at svak konkurranse gir muligheter for monopoltilpasninger og lav produktivitetsutviklingen i det norske markedet. To av de store selskapene som er etablert i Norge har utenlandsk eierskap.

Hvilke selskaper som kan konkurrere og vinne kontrakter, avhenger av hvordan anbudene utformes, der særlig størrelsen på kontraktsområdene er avgjørende for hvorvidt mindre selskaper kan by på en kontrakt. Fra tidligere undersøkelser vet vi også at lengden på anbudsperioden og tidspunkt for utlysningen kan påvirke hvor mange og hvem som gir tilbud. Små selskaper vil ha større utfordringer enn de store selskapene med å betjene flere anbud samtidig, og vil også kunne ha utfordringer med å levere på store anbud før de vet utfallet av pågående anbudskonkurranser de deltar i. For de større selskapene kan små kontrakter vurderes som mindre attraktive. Dersom de i tillegg kombineres med mange lokale særkrav, øker risikoen for at større aktører ikke prioriterer å gi tilbud. Dette fordi de vurderer at marginene blir for små til at de finner det verdt å kjempe om små kontrakter med store behov for særtilpasninger på mindre kontrakter. Denne type kontrakter kan være mer egnet for mindre og mer nisjepregede leverandører som spesialisere seg på områder og tilbud der det i liten grad er mulig å høste stordriftsfordeler.

Et tøft hjemmemarked gir konkurransekraft i andre markeder

Porter (1990) viser at konkurransepress i det nasjonale markedet er en viktig faktor for å forstå hvorfor noen lands bedrifter lyktes i den internasjonale konkurransen. Dette gjelder også for busselskaper som opererer i Norge. Eksistensen av et tøft hjemmemarked der aktørene må kjempe med andre selskaper for å vinne anbudskonkurranser presser selskapene til å finne mer kostnadseffektive løsninger. I tillegg til at dette bidrar til at det utvikles bedre løsninger og tilbud per offentlige krone, vil de selskapene som lykkes med innovative løsninger i hjemmemarkedet kunne utnytte lærdommen og erfaringene til å styrke konkurransekraften i andre markeder. Rutebussmarkedet er internasjonalt der EU/EØS området inngår i et felles marked. Tides seier i 2021 i en anbudskonkurranse om busskontrakten for Ålborg, Danmarks 4. største by, bekrefter at norske bussoperatører har konkurransekraft i andre markeder. Kontrakten er anslått til å ha en samlet verdi på 4,8 mrd. norske kroner, inkludert opsjonsår. Kontrakten er den største selskapet har vunnet (Terjesen, Tide vant tidenes største anbud, 2021). Kontrakten innebærer drift av 121 elbusser. Kontrakten vil gi ytterligere erfaring og kompetansebygging på blant annet elbusser som vil komme det norske markedet til gode. Tide må forventes å bruke erfaringene fra denne kontrakten i nye anbud i Norge. For å vinne kontrakter med et stort innslag av elbusser eller annen ny teknologi, må også de andre bussoperatørene utvikle tilsvarende kompetanse for å kunne konkurrere og vinne.

Særkrav og spesialtilpasninger svekker konkurranseeffekten og øker kostnadene

I markeder med få aktører kombinert med anbudskonkurranse der det stilles mange særkrav til materiell og løsninger kan konkurranseeffekten svekkes. Dette følger av det blir færre parametere å konkurrere på, og det kan også bli færre som ønsker å konkurrere dersom eksempelvis materialkravene oppfattes som svært spesielle eller krever spesialtilpasninger med påfølgende økt risiko for bussoperatørene.

4.4 Erfaringer og vurderinger fra markedsaktørene og bestillerleddet

Over så vi på mekanismer og forutsetninger for kostnadsbesparelser ved anbudskonkurranser fra et overordnet perspektiv basert på kunnskap fra forskningslitteraturen, teori og observasjoner. For å få ytterligere innsikt i hvordan besparelsene oppstår som følge av anbudskonkurranser har vi intervjuet fagressurser hos et utvalg kollektivselskaper og bussoperatører.

Intervjuene med bussoperatørene var strukturert etter følgende tre temaer:

- Konkurranseeffekter – hvilke faktorer virker konkurransen på?
- Lønnsomhet i kontraktene
 - Hva er viktig for holde kostnadene nede?
- Kontraktstyring (anbud) kontra linjestyring (egenregi)

Formålet med intervjuene var å identifisere forklaringsfaktorer bak de observerte konkurranseeffektene, eller mer konkret; svare på hvordan besparelsene oppstår som følge av anbudskonkurranser. Intervjuresultatene med operatørene, sammen med utredningens øvrige resultater, ga grunnlag for tre hypoteser som vi testet direkte mot et utvalg kollektivselskaper. Samtlige intervjuer kategoriseres som ekspertintervjuer der informantene svarte som fagekspertter med erfaring fra, og kunnskap om, anbudskonkurranser og kontraktsoppfølging. Av personvern- og konkurransehensyn oppgis verken navn eller hvilke virksomheter informantene er rekruttert fra. Vi går heller ikke i detalj på konkurransefaktorer og strategier for å vinne kontrakter.

4.4.1 Lønnsomhet i kontraktene skapes gjennom effektivitet og innovasjon

Det bekreftes fra både utfører og bestillersiden at konkurranse om kontraktene stimulerer til produktivitetsutvikling og innovasjon blant bussoperatørene. Det er et kappløp for å vinne fram med de beste løsningene og fylkeskommunene opplever gjennomgående at de får gode priser.

For å vinne «den neste kontrakten» må operatørene utvikle seg for å kunne tilby en konkurransedyktig pris. Når kontrakten er vunnet, må de strekke seg for å sikre lønnsomhet gjennom to retninger:

- I. Bli gode på avvikshåndtering og læring som reduserer risikoen for bøter og avvik, og levere på et nivå som utløser bonus
- II. Kontinuerlig forbedringer, utvikling og innovasjon for å bedre driftseffektiviteten og redusere kostnadene.

Det er en bred enighet om at konkurranse om anbudskontraktene gir vedvarende press på kostnadene, og at denne konkurranseeffekten legger sentrale føringer i operatørenes kjernevirksomhet. Med begrensede muligheter for å øke inntektene innenfor anbudskontraktene, er kostnadsreduksjoner uten at kvaliteten rammes, avgjørende for lønnsomheten. Dette har over tid ført til at selskapene har bedre

kontroll på kostnadene, de jakter hele tiden muligheter for å operere mer effektivt; de driver opplæring for å redusere omfang av avvik, de opparbeider seg kunnskap om hvordan avvikskostnader holdes nede, og det fremmes innovasjon. Over tid har konkurransen og presset på kostnader utviklet kompetansemiljøer, det er utviklet IT-systemer, logistikk- og driftskompetanse som har bidratt til å effektivisere driften av selskapene. Personalbehandling og HR-arbeid har fått større oppmerksomhet der det brukes spesialkompetanse også innenfor disse funksjonene for å sikre en mest mulig robust og kompetent arbeidsstokk, redusere sykefravær og sikre arbeidsvilkår som gjør at sjåførere og annet personell trives.

I dag representerer de største selskapene nasjonale kompetansemiljøer innenfor rutedrift som er konkurransedyktige i internasjonale markeder og da særlig i Norden. Dette er effekter som i stor grad tilskrives konkurranseeffekten, og det vedvarende presset for å sikre lønnsomhet hos operatørene. I anbudsprosessen konkurrerer selskapene om å identifisere løsninger som kan levere ønsket tilbud til en lavest mulig kostnad. I kontraktperioden må de utvikle seg for å sikre lønnsomheten i inngåtte kontrakter. Dersom de kunne fått oppdragene uten konkurranse, ville de neppe anstrenge seg i samme grad.

Selv om operatørene har få muligheter til å øke inntektene innenfor anbudskontraktene kan de skape synergieffekter mellom kommersiell drift og anbudskontraktene, som benyttes som konkurransefortrinn. Eksempler på dette er synergier mellom anbudskontraktene og andre deler av operatørens virksomhet (ekspressbusser, turvirksomhet, mm.). Dersom en operatør for eksempel driver turvirksomhet i et område der operatøren også har anbudskontrakt, kan turbussene og rutebussene ha felles verksted/arealer. De felles utgiftspostene reduserer dermed kostnadene i anbudskontrakten. Kombinasjoner mellom rutebuss og annen virksomhet kan også bidra til at flere sjåførere får heltidsstillinger. Det kan også oppstå synergieffekter ved at operatørens leverandør av bussmateriell og/eller verkstedtjenester ønsker å øke aktiviteten i et område, og derfor gir operatøren gode vilkår i anbuds konkurransen i dette området. Når det er konkurranse mellom kontraktene deles slike synergieffekter mellom selger og kjøper. Dette betyr reduserte kostnader over offentlige budsjetter.

Kontrakter der det åpnes for kommersiell drift kan gi kostnadsbesparelser for fylkeskommunene. Konkurransen sørger for at fylkeskommunen får en andel av gevinstene som følger med samdrift mellom ruteproduksjon, finansiert av fylkeskommunen, og kommersiell drift.

Konkurranse om kontraktene fremmes som særlig viktig ved innføring av ny teknologi. Når flere aktører konkurrerer om den samme kontrakten, og kompetansemiljøene i hvert av operatørselskapene jobber for å løse oppdraget på best mulig måte til lavest mulig kostnad, øker kreativiteten og det oppstår flere innovative løsninger og idéer. De som vinner frem, er de som er flinkest og/eller mest optimistiske når det gjelder kostnader og nytte ved å ta i bruk ny teknologi. Fra oppdragsgiversiden vises det til at vinneren ofte kan være svært optimistisk med en lav prising av risiko som da kommer fylkeskommunen til gode. Dette trigger andre selskaper til utvikling samtidig som vinneren må tenke smart for å redusere risiko og kostnader gjennom kontraktperioden.

Anbud har stimulert til spesialisering og utvikling av spisskompetanse

Flere av informantene viser til at anbud har gitt en større grad av spesialisering der bussoperatørene har utviklet spisskompetanse på drift, inkludert teknologi og kjøretøy. Fylkeskommunen har overtatt og videreutviklet kompetanse og ansvar for markeds- og tilbudsutvikling.

Begrunnelsen for offentlig inngripen i rutebussmarkedet er at en markedsløsning ikke vil dekke samfunnets behov. Anbud brukes som virkemiddel for å realisere politiske mål om kollektivdekning,

frekvens, mobilitet, klima og miljø. Kollektivselskapene har spesialisert seg på å markedsutvikling og tiltak for å realisere politiske mål. Dette sies å ha gitt en ryddig arbeidsfordeling som også har gitt rom for å utvikle spisskompetanse. Fylkeskommunene har ikke bussdrift som en del av sin kjernevirksomhet og har andre mål som kan komme i konflikt med et mål om mest mulig kostnadseffektiv bussdrift. Kollektivselskapene har utviklet spisskompetanse på virkemidler og tiltak for å realisere politiske mål, kontraktsutforming, -oppfølging og styring gjennom kontraktene. Kollektivselskapene har en rekke andre oppgaver utover å følge opp rutebusstilbudet, anbud og kontrakter.

Bussdrift er en kjernevirksomhet for bussoperatørene der konkurranse tvinger fram effektivitet og utvikling. Materialkostnader og anskaffelse av bussmateriell er en betydelig kostnadspost som gjør at selskapene må utvikle kompetanse på innkjøp, forvaltning og drift, og jage marginer der dette sees i sammenheng.

Fordeling av risiko påvirker kostnadene og er en viktig mekanisme bak konkurranseeffektene

Blant operatørene er det ulike oppfatninger om i hvilken grad lønnsomheten er avgjort ved kontraktsinngåelse eller kan påvirkes i løpet av kontraktsperioden. Det vises til at det er forskjeller i oppdragsgivers håndtering av kontraktbestemmelser. Dette kan påvirke risikopåslaget i operatørens tilbud dersom de kjenner oppdragsgivers praksis. Over tid har endringsprisene likevel blitt mer balansert, og med det har usikkerheten for operatørene og risikopåslaget blitt redusert.

Oppdragsgivernes håndtering av endringer i kontraktsperioden sies også å bli påvirket av deres økonomiske situasjon. Det vises til erfaringer som trekker i retning av at svekket økonomi i fylkeskommunene bidrar til at oppdragsgivere blir mer opptatt av bøtelegging og kontroll, og mindre villige til å søke løsninger som også er effektive for operatørene ved endringer i driftsopplegg. Små justeringer av et rutetidspunkt på en holdeplass, kan ha stor betydning for drifts- og skiftplanene. En liten endring i et rutetilbud kan ha store konsekvenser for behovet for posisjonskjøring, utnyttning av bussparken mv. Der det er god dialog med oppdragsgiver om endringer, kan det skapes økt lønnsomhet og kvalitetsforbedringer gjennom kontraktsperioden.

Eliminering av risiko i kontraktene som operatørene ikke kan påvirke, kan ifølge flere av informantene gi lavere priser. Det vises til bedre indeksering av eksterne kostnader, håndtering av produksjonsendringer og lengde på kontrakter. Enkelte gir uttrykk for at nedskalering av produksjonen er mer krevende enn oppskalering, og at det kan være et utviklingspotensial for å få bedre ordninger for nedskaleringer. Lengden på kontraktene kombinert med krav om nye busser ved oppstart, vurderes også som en kostnadsdriver framover. Konkurranse om å levere de beste løsningene, framfor lavest mulig pris på spesifiserte løsninger, vil ifølge flere av informantene stimulere til innovasjon og utvikle egnede, og kostnadseffektive løsninger som en del av det grønne skiftet.

God dialog mellom partene gir kostnadsreduksjoner

Dialog mellom oppdragsgiver og operatør om endringer er viktig for å redusere usikkerhet, og med det kostnadene. Operatørene viser til at det er varierende praksis for dette i Norge og at det kan bli bedre. Ifølge operatørene er det per i dag betydelig større åpning for forhandlinger i anbudskontrakter i Sverige. Operatørene har også en spisskompetanse på ruteopplegg og driftseffektivitet som kunne vært utnyttet bedre.

Sterk konkurranse og noen stordriftsfordeler i faktormarkedet

Operatørene er enige om at det er sterk konkurranse i markedene for innsatsfaktorer (drivstoff, materiell, verkstedtjenester, mm.). Det er stordriftsfordeler, men de største selskapene som opererer de fleste kontraktene i landet, er alle tilstrekkelig store til å hente ut disse fordelene. Det gis uttrykk for at det antagelig er sånn at de største selskapene oppnår noe bedre betingelser enn de mindre, og antakelig noe bedre enn de minste fylkeskommunene ville gjort dersom disse gikk over til egenregi. At operatørene bekrefter den sterke konkurransen i markedene for innsatsfaktorer, er for øvrig med på å validere vår deflatering av kostnadsutviklingen i kapittel 3.

Fortsatt muligheter for å høste kostnadsgevinster

Mange og detaljerte kravspesifikasjoner fra oppdragsgiver gjør at det i praksis er få muligheter for operatørene til å påvirke materialkostnadene og sette sammen bussparken på en effektiv måte. Mindre detaljerte spesifikasjonskrav vil utvide operatørens mulighetsrom og kunne åpne for at operatørene i større grad kan utnytte deres kompetansmiljøer, og redusere kostnadene. På den andre siden er spesifikasjonskravene motivert utfra et mål om å opprettholde eller øke kvaliteten på tilbudet som leveres. Deler av spesifikasjonskravene kan derfor også ha bidratt til økning i antall passasjerer. Vi finner likevel grunnlag for å anta at det kan være ytterligere gevinster å hente ved å gå gjennom slike spesifikasjonskrav for å luke ut de ineffektive kravene, og i større grad spesifisere hva som skal oppnås framfor å spesifisere de tekniske løsningene. Standardisering er et nøkkelord som fremmes i denne sammenheng.

Driftsopplegg og mannskaosdisponering er den viktigste parameteren

Operatørene viser en stor grad av enighet om at det er driftsplanlegging og mannskapsdisponering som har størst betydning for å sikre effektiv drift. Majoriteten av kostnadene i en anbudskontrakt knytter seg til sjåførene, og den viktigste oppgaven for å sikre lønnsom drift er å holde lønnskostnader og godtgjørelser nede samtidig som de sørger for sjåførenes trivsel. Stabil arbeidskraft og lavt sykefravær er en forutsetning for en lønnsom anbudskontrakt, og god personalbehandling er derfor høyt prioritert hos operatørselskapene. Det bidrar til selskapenes rennømmé, noe som vurderes som viktig for å beholde ansatte ved virksomhetsoverdragelse. I god personalbehandling ligger det blant annet å ta hensyn til at sjåførene er i ulike livssituasjoner. Det kan være krevende å tilpasse skiftarbeid, men fleksibilitet sies å være nødvendig for å holde på ansatte. Store variasjoner i produksjonen gjennom dagen er en utfordring, og delte skift er ikke ønskelig, men nødvendig for å holde kostnadene nede.

4.5 Tre hypoteser om forskjeller mellom anbud og egenregi

Det foreligger ikke erfaring fra fylkeskommunal egenregi av rutebuss i Norge. For å øke kunnskapen og forståelsen om konkurranseeffekter, tilskattede som utilsiktede, utarbeidet vi tre hypoteser som er testet mot nøkkelressurser hos et utvalg kollektivselskaper.

1. Konkurranse om kontraktene gir vedvarende press på kostnadene (lønnsomheten) i operatørselskapene. Dette bidrar til at det utvikles nye løsninger som etter hvert kommer hele bransjen til gode.
2. Sammenliknet med linjestyring (egenregi) gir kontraktstyring tydeligere ansvarsforhold og sikrer at kvaliteten opprettholdes. Kontraktstyring bidrar også til mindre konflikter knyttet til endringer i

produksjonsvolum / driftsopplegg. Samlet ressursbruk ved kontraktstyring er omtrent den samme som ved linjestyring.

3. Usikkerhet knyttet til godtgjørelse for endringer i løpet av kontraksperioden er redusert over tid, men kostnadene kan fortsatt reduseres gjennom å redusere risikoen knyttet til forhold operatørene ikke er herre over og bedre dialog mellom operatører og oppdragsgivere knyttet til endringer i produksjonen.

4.5.1 Testing av hypotesene

1. Konkurransen om kontraktene gir vedvarende press på kostnadene (lønnsomheten) i operatørselskapene. Dette bidrar til at det utvikles nye løsninger som etter hvert kommer hele bransjen til gode.

Samlet er vårt inntrykk gjennom intervjuene at den første hypotesen langt på vei bekreftes. Det vises blant annet til at det er få operatører som opererer i samme anbudsområde i etterfølgende kontraksperioder. Dette kan tolkes som et tegn på at effekten av anbud ikke avtar over tid, men at fylkeskommunene fremdeles nyter godt av konkurranseeffekten. Konkurransen fra andre operatører sørger dessuten for at kontraktsinnhavende operatør bestandig må søke kostnadsutt. Det bekreftes også at nye løsninger sprer seg, og at hele bransjen etter hvert får glede av innovasjoner som presses fram gjennom anbudskonkurransene. Det vises også til at erfaringer og utvikling i andre markeder, og da først og fremst i de andre nordiske landene, kommer aktørene i det norske markedet til gode ved at innovasjonstakten og spredningen av nye løsninger går raskere når utviklingen stimuleres i flere markeder.

Anbudskonkurransen sørger også for økt kvalitet til liten kostnad for oppdragsgiver, ettersom høy grad av konkurranse i markedet fører til at det alltid finnes en operatør som priser kostnaden av ny teknologi «for lavt». Dette kan for eksempel skyldes at operatøren ønsker å satse på dette området tidlig for å skape et konkurransefortrinn i senere konkurranser. Det kan også skyldes en feilvurdering av risikoen eller andre forhold i kontrakten. Gevinsten tilfaller de reisende og fylkeskommunens budsjetter.

2. Sammenliknet med linjestyring (egenregi) gir kontraktstyring tydeligere ansvarsforhold og sikrer at kvaliteten opprettholdes. Kontraktstyring bidrar også til mindre konflikter knyttet til endringer i produksjonsvolum / driftsopplegg. Samlet ressursbruk ved kontraktstyring er omtrent den samme som ved linjestyring.

Fra våre intervjuer virker det å være en stor grad av enighet om at kontraktstyring sikrer armlengdes avstand mellom operatørene og oppdragsgiver som kjøper tjenester på vegne av de reisende. Anbudskonkurransen synliggjør hva som skal leveres og sørger for at kvaliteten opprettholdes ved å måle operatørene. Dersom operatørene ikke innfrir, taper de konkurransen til konkurrentene i konkurranse-situasjonen. Gjennom kontraksperioden stimuleres operatørene til utvikling gjennom de økonomiske insentivene (bøter og bonus) som ligger i kontraktene.

Skille mellom bestiller og utfører gjør det også enklere å tilpasse kostnadene ved volumendringer. Det er gjerne større aksept for nedskjæringer (slik som oppsigelser og permitteringer) når årsaken er ekstern og selskapet ikke selv kan sørge for å øke inntektene.

Det er en stor grad av enighet om at kontraktstyring kan gi lavere kostnader enn linjestyring (egenregi), selv om det gir noen tilfeller av merkostnader som kunne vært unngått (som for eksempel dublering av IT-systemer). Styringsbehovene vurderes å være omtrent det samme ved kontraktstyring som ved drift

i egenregi. Linjestyring krever andre virkemidler og tiltak for å realisere kvalitet, og det vises til at det kan oppstå målkonflikter mellom hensynet til tilbudsutvikling og kostnadseffektivitet som kan bli mer krevende å håndtere. Kollektivselskapene har i dag kompetanse på å styre rutebusstilbudet gjennom anbud og kontrakter. De har ikke erfaring og kompetanse på å drifte et tilbud. Sammenlikningen med linjestyring i egenregi er derfor hypotetisk.

Samlet bekrefter intervjuene i stor grad vår hypotese om at *kontraktstyring bidrar til mindre konflikter knyttet til endringer i produksjonsvolum / driftsopplegg*. Det virker også som at *kontraktstyring gir tydeligere ansvarsforhold sammenlignet med linjestyring (egenregi) og at dette sikrer at kvaliteten opprettholdes*.

3. Usikkerhet knyttet til godtgjørelse for endringer i løpet av kontraksperioden er redusert over tid, men kostnadene kan fortsatt reduseres gjennom å redusere risikoen knyttet til forhold operatørene ikke er herre over og bedre dialog mellom operatører og oppdragsgivere knyttet til endringer i produksjonen.

Det bekreftes at usikkerheten i anbudskontraktene reduseres naturlig over tid, så også usikkerheten knyttet til godtgjørelse for endringer i løpet av kontraksperioden. Dette gjelder særlig for operatører som konkurrerer om anbudskontrakter fra oppdragsgivere de har jobbet for tidligere. Det vil altså typisk være høyere usikkerhet for operatører som konkurrerer i anbudsområder som er nye for dem.

Det har vært særlig usikkerhet til endringer i rutetilbud eller andre spesifikasjoner, som for eksempel innfasing av elektriske busser eller nye IT-løsninger. Dette innebærer økt usikkerhet for aktørene som slår ut i økt risikopremie for operatørene, og økte kostnader for oppdragsgiver. Endringer etter kontraktsinngåelse er derfor en viktig kostnadsdriver, som varierer fra oppdragsgiver til oppdragsgiver. I tillegg er det en politisk risiko og en områderisiko (byendringer). Økt stabilitet og forutsigbarhet, og andre tiltak som reduserer disse usikkerhetsmomentene og øker operatørens innflytelse på endringer i kontraksperioden vil, derfor redusere risiko på operatørsiden og dermed redusere kostnadene for oppdragsgiver.

4.6 Oppsummering og vurdering

De observerte besparelsene som er beskrevet i kapittel 3, tilskrives blant annet at en har fått til en velfungerende konkurranse om offentlige rutebussproduksjon. Konkurransen i anbudsmarkedet betegnes som hard, med små marginer. Busselskapene må kontinuerlig jakte marginer og forbedringer for å kunne drive med lønnsomhet. Dette stimulerer til produktivitetsutvikling og innovasjon blant bussoperatørene. Det er et kappløp for å bli best på innkjøp, driftsplanlegging og driftsløsninger, teknologi og personalbehandling.

Bruk av anbudskonkurranser i den offentlige rutebussproduksjonen har gitt en spesialisering av bestiller- og utførerfunksjonen. En rendyrking av bestillerrollen der kollektivselskapene har et tydelig ansvar for markedsutviklingen og realisering av politiske mål, bidrar til et effektivt markedsarbeid der kollektivselskapene opptre på vegne av passasjerene. Busselskapene har på sin side spesialisert seg på alt som har med drift av selve tilbudet å gjøre.

I en situasjon der nye utslippsteknologier, autonome kjøretøy, mikromobilitet og annen teknologi er i kraftig utvikling bør det vurderes hvorvidt anbudskonkurranser og kontrakter kan utvikles til å stimulere og tilrettelegge for reell konkurranse knyttet til innovasjon og nye løsninger. Dette gjelder teknologiske, så vel som organisatoriske løsninger, og samarbeid mellom innkjøper og bussoperatørene.

5 Oppgave- og ansvarsfordeling

I dette kapitlet vurderer vi dagens oppgave- og ansvarsfordeling med det formål å vurdere om det er mulig å oppnå ytterligere kostnadseffektiviseringer ved å endre på oppgave og ansvarsdelingen mellom oppdragsgiver og operatør. Vi starter med en gjennomgang av aktørene i dagens marked der vi viser det overordnede bilde av oppgave- og ansvarsfordelingen mellom de ulike aktørene. Deretter går vi gjennom ulike kontraktsformer og risikodelingen i kontraktene og viser hvordan dette har lagt føringer for oppgavefordelingen mellom oppdragsgiver og operatør. Hovedfunnet her er at overgangen fra forhandlede kontrakter til anbud medførte en overgang fra at nettokontrakter til bruttokontakter. Dette førte også til at oppdragsgiver måtte utvikle markedskompetanse og bemanne med denne type kompetanse. Det ble også overført noe utstyr, og ifølge tidligere undersøkelser, var det også en overgang av fagressurser fra operatørene til oppdragsgiver. Resultatet er at oppdragsgiver i dag sitter med markedskompetansen og ansvaret for tilbudsutvikling, mens operatøren har videreutviklet sin driftskompetanse, både på kjøretøy, teknologi og driftsplanlegging.

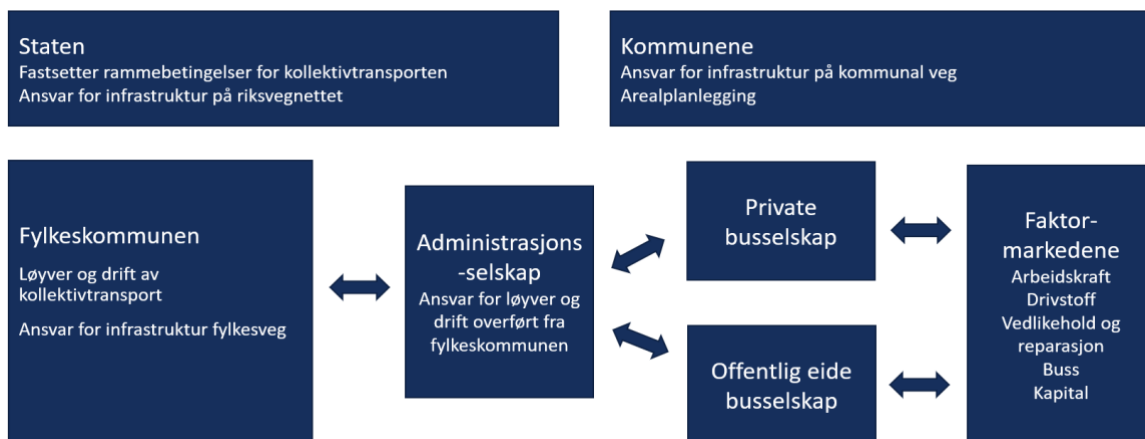
Med de teknologiske utfordringene som følger med det grønne skiftet, og en stadig teknologisk utvikling innen null- og lavutslippsteknologi, er det grunnlag for å anta at det er gevinster å hente med risikoavlastning for operatøren, samtidig som operatøren får et større ansvar på teknologiområdet og ved valg av sammensetning av busspark. Dette kan løses gjennom en større grad av standardisering i kombinasjon med ytelseskontrakter der det også åpnes for lengre levetid på rullende materiell. Om dette løses gjennom lengre kontraktsperioder eller en felles standard der man definerer ytelse og kvalitet framfor alder på materiell, må vurderes. Vår vurdering er at dette er en mer hensiktsmessig vei å gå enn eksempelvis å gå i retning av offentlig eierskap av rullende materiell. Det vesentlige er uansett at risikofordelingen speiler hvem som kan påvirke og best kan bære risikoen. Risiko som legges på operatøren knyttet til forhold som operatøren ikke kan påvirke, vil over tid slå ut i høyere kostnader og dermed også en større belastning over offentlige budsjetter, eller en reduksjon i tilbudet.

5.1 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 5.1 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 5.1 Aktører i markedet for busstransport⁴



Kilde: Vista Analyse (2018)

Organiseringen med egne administrasjonsselskap vokste fram som følge av en erkjennelse av og behov for profesjonalisering av bestillerrollen i forbindelse med anbud. Etableringen av denne type selskaper innebar også nye relasjoner og styringsmekanismer mellom den administrative myndighet og det politiske nivået. Uavhengig av om innkjøpsenheten ble organisert som privatrettslige aksjeselskap med ansvar for offentlige innkjøp eller som et fylkeskommunalt foretak, er det fremdeles det politiske nivået som setter målene og som har ansvaret for de overordnede prioriteringene.

Kollektivtransportforordningen (jf. Tekstramme 5.1) regulerer hvordan det offentlige rutebusstilbudet kan reguleres, og stiller sammen med anskaffelsesreglementet og statsstøttereglementet krav for hvordan anbudsprosesser kan gjennomføres, samt hvilke alternative markedsorganiseringer som kan anvendes.

Tekstramme 5.1 Kollektivtransportforordningen

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.

⁴ Figuren viser en organisering med administrasjonsselskaper. Enkelte fylkeskommuner har beholdt en innkjøpsavdeling i fylkeskommunen som i varetar de samme oppgavene som administrasjonsselskapene.

5.1.1 Kontraktsform og risikofordeling legger føringer for oppgavefordelingen

Bruken av kontrakter mellom fylkeskommunene og busselskapene er basert på erkjennelsen av at fylkeskommunen og selskapene har ulike målsettinger. Fylkeskommunen bruker offentlige midler på kollektivtransport for at befolkningen skal få et best mulig kollektivtilbud innenfor gitte ressurser. Selskapene har primært som mål å tjene penger på den tjenesten de leverer til fylkeskommunen og passasjerene. Hensikten med kontrakter mellom fylkeskommunen og operatørene er å bidra til at selskaperne ved å arbeide for å nå egne mål bidrar til å realisere fylkeskommunens målsettinger.

Etter en anbudskonkurranse er gjennomført og vinneren er kåret, er det kontrakten som styrer arbeids- og ansvarsfordelingen og det daglige samarbeidet mellom kjøper og operatør. Utforming, oppfølging og kontraktsform er derfor vesentlig for hvilke effekter og utfordringer som kan forventes ved et anbud og i en kontraktsperiode.

 Et kjøp blir ikke mer effektivt enn det kontrakten tillater

(Bekken, Longva, Fearnly, Frøysadal, & Osland, 2006, s. 1)

I kapittel 2.4 viste vi at anbud førte til en overgang fra netto- til bruttokontrakter. En naturlig følge av denne endringen ble da at også ansvaret for markeds- og ruteplanleggingen ble flyttet fra operatør til administrasjonsselskap. Dette er 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 konkurransevnen 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. En fortsatt vekst i kollektivselskapene skyldes at disse stadig har fått utvidede og flere oppgaver.

5.1.2 Utfordringer ved både nettokontrakter og bruttokontrakter

Ved første øyekast er nettokontrakter nærmest et idealbilde på insentivriktige kontrakter ved at selskapene både har motivasjon til å drive kostnadseffektivt og øke trafikken. Problemet med nettokontrakter i kollektivtrafikk er at tiltakene som gir flere reisende vanligvis koster mer enn de smaker for selskapene. Dette har sammenheng med at etterspørselen etter lokal kollektivtrafikk er lite pris- og tilbudsfølsom. I de fleste situasjoner vil selskapene derfor tape penger på å redusere prisene eller styrke tilbudet. Dette er bakgrunnen for utviklingen av såkalte kvalitetskontrakter eller kontrakter med såkalte superinsentiver der selskapene gis tilskudd for økt ruteproduksjon og økning i antall passasjerer, og bonus for gode resultater på reisekvalitetsundersøkelser (Heldal & Homleid, 2004).

Heldal & Homleid (2004) peker på at det i prinsippet er mulig gjennom riktig dosering og utforming av insitamentene knyttet til trafikk, produksjon og kvalitet å tilnærme selskaperne bedriftsøkonomiske mål til fylkeskommunens mål for kollektivtrafikken. Samtidig viser de at dette er svært vanskelige i praksis. Vista Analyses midtveisevaluering av Grenlandkontrakten i 2020, bekrefter utfordringene med denne type kontrakter (Vista Analyse, 2020). Grenlandskontrakten er en form for nettokontrakt med samarbeidselementer og trekk fra det som også omtales som kvalitetskontrakter. Inntektsrisikoen er overført til operatøren, i tillegg er det lagt på sterke insentiver som gir operatøren 20 kroner per nye passasjer, over et gitt nivå. På tross av disse til dels sterke insentivene, også omtalt som superinsentiver,

er det mer lønnsomt for operatøren med driftstiltak som forbedrer produksjonseffektiviteten framfor å bruke ressurser på markedsføring og tiltak de rår over som kan påvirke passasjergrunnlaget. Selv om inntektsrisikoen er overført til operatøren, er det i praksis fylkeskommunen som sitter med de sterkeste virkemidlene som kan påvirke passasjergrunnlaget. Operatørens marginalkostnader for tiltak som øker antall passasjerer utover dagens nivå blir derfor svært høye. Effekten på passasjerutvikling av ulike tiltak er også usikker, noe som gjør at operatøren i tillegg må legge en risikokostnad på markedstiltakene. Selv om operatøren har sterke insentiver til å gjennomføre tiltak som kan generere passasjervekst, vil operatørens kostnader, inkludert risikotillegg, kunne overstige forventet inntekt.

En overgang fra netto- til bruttokontakter, med tilhørende overføringer av ansvar og oppgaver fra operatørene til administrasjonsselskapene framstår som hensiktsmessig. Det kan likevel reises spørsmål ved om oppgave- og ansvarsfordelingen er optimal og om risikofordelingen i tilstrekkelig grad gir de riktige insentivene.

5.1.3 Risikooverføring er det bærende elementet

En viktig funksjon i avtalene mellom administrasjonsselskapene og transportør er fordeling av risiko mellom partene. For administrasjonsselskapene er risiko knyttet både til oppnåelse av trafikale målsettinger og til opprettholdelse av økonomiske rammer. Administrasjonsselskapenes oppgave er å realisere politiske mål gitt fastsatte økonomiske rammer. For transportselskapene vil risiko i større grad knyttes til rene økonomiske målsettinger. Hvor stor risiko som bygges inn i avtalene påvirker også prisen transportselskapene vil kreve.

Deler av risikoen er knyttet til forhold som verken fylkeskommunen eller selskapene kan påvirke, som prisutvikling, økonomisk vekst og utvikling i bilhold osv (ekstern risiko). I kontraktene er det vanlig å avlaste selskapene for den eksterne risikoen, ved at tilskuddet justeres i takt med et utvalg indekser for kostnadssatser. Dette er også forhold som det må justeres for i vurderingen av kostnadsutvikling og effektivitet (jf. kapittel 3). På inntektsiden er det praktisk vanskelig eller umulig å skille mellom intern og ekstern risiko. Ved nettokontrakter må dermed selskapene også belastes med den eksterne risikoen. Dette øker prisen på kjøpet fra selskapene, noe som trekker i retning av bruttokontrakter.

Ulempene med bruttokontrakter er at de svekker markedsorientering hos selskapene, noe som kan være uheldig i og med det er selskapene som sitter nærmest markedet og har den daglige kontakten med passasjerene. Det kan likevel argumenteres for at det er andre faktorer enn valg av brutto- eller nettokontrakt som har betydning for å oppnå en positiv utvikling i kollektivtrafikken.

Utviklingen har gitt en tydeligere ansvarfordeling der operatørene har dyrket og utviklet sin kompetanse på drift og produksjon og implementering av ny teknologi, mens administrasjonsselskapene har fått en tydelig rolle og ansvar for utviklingen av kollektivtilbudet innenfor de rammer og krav som følger av politiske mål, herunder hensynet til det grønne skiftet med tilhørende teknologiutvikling.

5.2 Kontraktoppfølging

En viktig erkjennelse er at det er umulig å ta hensyn til alle forhold som oppstår i løpet av en kontraktsperiode når konkurransen utlyses og før kontrakten undertegnes. For å lykkes er det derfor av stor betydning at administrasjonsselskapene og operatørene utvikler samarbeidsformer hvor partene hjelper hverandre med å nå sine målsettinger. Busselskapene har spisskompetanse på driftsplanlegging og optimalisering av driften som bør hensyntas i ruteplanleggingen, og da særlig ved endringer i

rutetilbudet. Erfaringene og innspill fra selskapene (jf. kapittel 4) viser også at fylkeskommunenes renommé som kjøper av tjenester og kontraktspartner har betydning for hvordan operatørene priser tilbudet, dvs hvor stor risikopremie de legger på faktorer som har med det løpende samarbeidet gjennom kontraktperioden å gjøre. Dette handler ikke om oppgavefordeling, men om samarbeid og dialog for å finne fram til mest mulig kostnadseffektive løsninger underveis i en kontraktperiode.

5.2.1 Nye utfordringer krever utvikling i kontraktsutforming og hva det skal konkurreres om

Fra anbud ble tatt i bruk i Norge har flere kontraktsutforminger og insentiver vært testet i Norge og i resten av Europa.

Miljø- og klimahensyn er kommet sterkere på dagsorden i løpet av de siste 10 årene, samtidig som annen teknologi knyttet til billett- og betalingssystemer, trafikkstyring og informasjon har vært i kraftig utvikling. IT-utstyr i bussene er et godt eksempel på denne utvikling. Her har det være en utvikling fra at informasjon fra bussene leveres fra spesifisert maskinvare (offentlig eid) som installeres i operatørens busser til at det spesifiseres hvilken informasjon som skal leveres fra bussene og operatørene selv er ansvarlig for å holde maskinvare som kan levere det som etterspørres

Utviklingen har gitt nye oppgaver for administrasjonsselskapene, hvorav flere av oppgavene har en nær sammenheng med markedsarbeid for å tilpasse tilbudet til en etterspørsel i stadig endring, der passasjervekst og økt kollektivandel har vært særlig viktig i byområdene. Ytelseskontrakter eller funksjonsbaserte kontrakter der funksjonelle mål fremmes på bekostning av krav til tekniske løsninger, har lenge vært i utvikling i Europa. Med funksjonelle krav stilles det eksempelvis krav til maksimale utslipp per rutekilometer framfor krav om at en andel av bussparken eller kjørte rutekilometer skal foregå med spesifiserte lavutslippsteknologier (el. biodrivstoff, gass, etc.). I stedet for krav til lavgulvbusser kan det stilles krav til enkel av- og påstigning. Detaljerte løsningskrav til bussmateriell, størrelse og teknologiske spesifikasjoner er likevel fremdeles ganske utbredt. Mangel på standardisering og detaljerte kravspesifikasjoner til tekniske løsninger, størrelse på busspark og busser er identifisert som kostnadsdrivere der det er mulig å høste effektivitetsgevinster ved å gå mer i retning av ytelses- og kvalitetskrav framfor tekniske spesifikasjoner (Vista Analyse, 2018).

Behovene og etterspørselen etter kollektivtransport er i stadig endring, og konkurranseflaten mot andre transportmiddel er i utvikling. Mikromobilitet er et eksempel på en utvikling som også kan endre hvilke behov det offentlige rutebusstilbudet skal møte, og hvordan dette best kan løses. Det handler om både om rutetilbudet, utforming av bussene og tekniske løsninger. Endrede behov har konsekvenser for hva det kan og bør konkurreres om, utforming av kontrakter og risikofordelingen mellom administrasjonsselskapene og bussoperatørene når nye løsninger og teknologier skal utvikles og fases inn. Dette kan igjen få betydning for oppgave- og ansvarsfordelingen mellom administrasjonsselskaper og bussoperatør. I neste avsnitt vurderer vi mulige endringer i et allerede vellykket anbudsregime.

5.3 Mulige endringer i oppgave- og ansvarsfordeling

I dette delkapitlet vurderer vi mulige endringer i oppgave- og ansvarsfordeling sett i lys av erfaringer og vurderinger av utfordringer som følger med det grønne skiftet, en rask teknologisk utvikling mot nullutslippskjørtøy og behov for infrastruktur, eksempelvis ladeinfrastruktur. Vi vurderer to retninger: i) et noe større ansvar til operatørene knyttet til teknologi, sammensetning av busspark og innovasjon, og

ii) en overføring av et større ansvar til fylkeskommunene ved at de overtar eierskapet til bussmateriell. Denne delen er basert på en vurdering av et forslag utarbeidet i en rapport fra Asplan Viak (Haraldsen, Eriksson, & Kjørstad, 2021).

Vi konkluderer med at offentlig eierskap er beheftet med en høy risiko, og at kostnadene ved en slik organisering neppe står i forhold til gevinstene. Derimot mener vi det er et potensial for å legge noe større ansvar for driftsrelaterte ting som kan bidra til å øke produksjonseffektiviteten ytterligere. Det er også et potensial for å redusere tilskuddsbehovet med risikofordeling som enda mer enn i dag plasserer risikoen på den parten som kan gjøre noe med den.

5.3.1 Økt spillerom for operatørene kan gi ytterligere gevinster

Når vi snakker om oppgave- og ansvarsfordelingen mellom oppdragsgiver og tilbyder (operatørselskapene), er det særlig to effekter som er viktige å vurdere for å øke effektiviteten. Den første er at risiko og usikkerhet driver kostnader. Ved å flytte risiko fra tilbyder til oppdragsgiver reduseres risikopremien i anbudskontrakten og operatørens kostnader. Ved å eliminere risiko og usikkerhet mellom oppdragsgiver og tilbyder øker den samfunnsøkonomiske effektiviteten. Tiltak for å oppnå det siste er økt dialog mellom partene, og plassering av risiko hos den parten som er mest egnet til å påvirke og håndtere risikoen.

Den andre effekten er at alle krav oppdragsgiver har til operatørselskapene, reduserer sistnevntes handlingsrom. Dette driver også kostnader. Færre krav til operatørselskapene vil dermed redusere kostnadene i anbudskontrakten. På den andre siden kan slike krav redusere risikoen hos oppdragsgiver, og øke kvaliteten på kollektivtilbudet dersom kravene er hensiktsmessige og godt utformet.

Tiltak som (i) eliminerer risiko mellom oppdragsgiver og tilbyder, eller (ii) øker operatørens handlingsrom uten å uforholdsmessig øke oppdragsgivers risiko, bør derfor søkes når oppgave- og ansvarsfordeling mellom de to partene diskuteres. Det vil gi ytterligere effektiviseringsgevinster ved anbudsutsetting av busstransporten.

Slike tiltak kan blant annet være å fjerne detaljerte spesifikasjonskrav i anbudskontraktene som koster mer for operatørene enn de smaker for oppdragsgiver. Operatørselskapene består av ulike kompetansmiljøer, som vil kunne gi ytterligere effektiviseringsgevinster dersom de var gitt større frihet. Å overføre slikt ansvar til operatørene kan øke risikoen hos oppdragsgiver. Dette kan derimot unngås ved at operatørene insentiveres til å opprettholde kvaliteten på de parameterne som er viktige for oppdragsgiver. Ytelseskontrakter fungerer på denne måten.

Et konkret tiltak som vil kunne gi ytterlige gevinster er å gi operatørene større spillerom for å optimalisere bussparken. I dag er spesifikasjonskravene fra oppdragsgiver så mange og detaljerte at operatørselskapene i praksis ikke kan påvirke materialkjøp eller innkjøpspriser utover å velge leverandør. Kravene til bussene gjør også at hele bussparken må byttes ut etter hver kontraktsperiode, og bussene selges billig til utlandet. Dette gir høye avskrivningskostnader, og potensielt ineffektiv ressursutnyttelse. Et annet eksempel på tiltak er å gi operatørene økt innflytelse på drifts- og ruteplanleggingen. Operatørene kjenner ofte rutene best, og besitter kompetansen og kunnskapen til å levere et tilbud som møter etterspørselen mest effektivt. Det er mer effektiv kontraktstyring å gi operatørselskapene insentiver til å dekke mest mulig av etterspørselen enn å sette krav om å kjøre (halvfulle) leddbusser hele dagen for å alltid kunne dekke en eventuell stor etterspørsel.

En større frihet for operatørene til selv finne løsninger for å nå fastsatte mål, deknings- miljø- og klimakrav kan øke gevinstene ved anbud ved at operatørene får flere parametere å konkurrere på.

5.3.2 Fylkeskommunalt eierskap til bussmateriell

På oppdrag fra Brakar har Asplan Viak vurdert konsekvenser av fylkeskommunalt eierskap til bussmateriell (Haraldsen, Eriksson, & Kjørstad, 2021). Formålet med arbeidet var å undersøke om endring i eierskap til bussmateriell kan bidra til å redusere kostnadene for fylkeskommunene. Oppdraget innebar å analysere:

- Finansielle konsekvenser
- Organisatoriske konsekvenser
- Effekter i bussleverandørmarkedet
- Effekter i kontrakter
- Effekter på teknologiskifter

Vurderingen av konsekvensene i rapportens siste kapittel kan oppsummeres som følger:

1. El-busser er dyrere i innkjøp, har potensiale for lengre levetid og krever (offentlige) investeringer i ladeinfrastruktur. Det er da naturlig å vurdere offentlig eierskap også til bussmateriellet.
2. Offentlig eierskap kan redusere totale kostnader gjennom redusert rente- og avkastningskrav, økt konkurranse om anbudsoppdragene og økt leve- og avskrivningstid. Det pekes også på at kompetanseoppbygging og teknologiutvikling kan bidra til økte kostnader.
3. Offentlig eierskap kan bidra til teknologisk utvikling og gi større fleksibilitet til å utvikle bussparken gjennom kontraktsperioden.
4. Offentlig eierskap innebærer endret ansvarsfordeling og forutsetter endrede kontrakter som regulerer ansvaret for vedlikehold av bussmateriellet.

I oppsummeringen pekes også på at et alternativ til offentlig eierskap er å utvikle dagens avtaler for å sikre bedre samarbeid mellom operatør og myndighet når det gjelder teknologisk utvikling og nye løsninger, men at en slik løsning ikke vil gi den finansielle gevinsten som kan oppnås ved offentlig eierskap.

Innfasing av ny teknologi er ikke et argument for offentlig eierskap

Teknologien rundt El-busser er under rask utvikling, både når det gjelder batteri- og ladeteknologi. Uavhengig av eierskap kan det forventes en utvikling hvor el-busser får bedre ytelser (rekkevidde og ladehastighet) og lavere kostnader. Utviklingen vil endre og/eller redusere behovet for ladeinfrastruktur. Etter hvert som teknologien modnes, vil det etableres standarder også når det gjelder ladeteknologi. Med dagens kontrakter spesifiserer oppdragsgiver krav til bussparkens ytelser, mens operatørene sørger for å skaffe bussmateriell som tilfredsstillende kravene til lavest mulig kostnader. Nye teknologiske løsninger (som innebærer økte kostnader) kommer innenfor denne kontrakten som en konsekvens av at oppdragsgiver stiller strengere krav. Ved overgang til offentlig eierskap forsvinner konkurransen mellom operatørene om hvem som kan imøtekomme kravene til en lavest mulig kostnad. Vi vurderer at innfasing av ny teknologi er uten betydning for spørsmålet om offentlig eierskap til bussmateriell.

Begrensede muligheter for å redusere kapitalkostnadene

Vi er enig i at offentlig eierskap kan bidra til reduserte kapitalkostnader gjennom reduserte rente- og avskrivingskrav, men mulig besparelse er vesentlig mindre enn det som beregnes i Asplan Viaks rapport. Beregningen i rapporten tar utgangspunkt i at bussmateriellet er nytt gjennom hele kontraktsperioden. Det er det, naturlig nok, ikke. En rimelig forutsetning ville vært å legge til grunn jevn utskifting av vognparken, dvs. at avskrivningene hvert år tilsvarer om lag halvparten av avskrivningene for nytt bussmaterieell. Videre benyttes en rentedifferanse (1,5 pst) som er vesentlig større enn forskjellen i tapsrisiko mellom et lån til et busselskap og lån til en fylkeskommune. Som det påpekes i rapporten, vil det også være mulig å oppnå (det meste av) denne gevinsten gjennom fylkeskommunale garantier for selskapenes lån til bussmaterieell. En slik garanti vil også bidra til økt konkurranse om oppdragene på samme måte som offentlig eid bussmaterieell. Det ytes også gunstige lån til miljøteknologi i det private markedet. Dette bidrar ytterligere til å redusere rentedifferansen mellom private lån og de lånebetingelsene fylkeskommunene kan oppnå. Det er også relevant å se hen til fylkeskommunenes gjeldsgrad. Enkelte fylkeskommuner kan ha en gjeldsgrad som gjør det politisk krevende å ta opp lån til bussmaterieell.

Levetid og avskrivningstid for bussmaterieell er i dag regulert gjennom spesifikasjoner i anbudskontraktene. Operatører og bussleverandører tilpasser seg dette ved å tilby bussmaterieell med kvalitet tilpasset den økonomiske levetiden som følger av spesifikasjonene. Bussmaterieell med forbrenningsmotor kan tilpasses lengre levetid like enkelt som bussmaterieell med el-motor.

Fleksibilitet kan gis i kontraktene og krever ikke offentlig eierskap

Fylkeskommunene bidrar i dag til teknologisk utvikling gjennom å stille krav til bussmateriellets ytelser i anbudskontraktene. Det krever kompetanse knyttet til teknologisk utvikling å stille «riktige» krav, det er ikke klart for oss hva som kan oppnås ved at offentlige oppdragsgivere i stedet stiller kravene direkte til bussleverandører. Ved offentlige kjøp er det strenge krav til hvordan innkjøpene gjennomføres. Privat eide selskaper har i større grad muligheter til å ha dialog og bygge relasjoner med bussleverandører, også når det gjelder utvikling og implementering av ny teknologi.

Med rask teknologisk utvikling vil fylkeskommunene i noen tilfeller ønske overgang til ny teknologi, som ikke ble vurdert som aktuell ved utlysningen, i løpet av kontraktsperioden. Selv om overgang til ny teknologi ikke er regulert i eksisterende kontrakter, er det mulig å ta høyde for dette ved kontraktsutformingen. Dette er ikke noe nytt, og det er flere eksempler på kontrakter som regulerer denne type endringer. I mange tilfeller vil selskapene også ha egeninteresse av å prøve ut ny teknologi, slik at teknologiskift prises lavt. I fylkeskommuner med flere operatører har fylkeskommunene også mulighet til å forhandle med flere operatører om slike endringer. Flexibilitet koster, uavhengig av hvem som eier bussene.

Dagens ansvarsfordeling gir god styring

Dagens anbudsmoell gir en tydelig ansvarsfordeling mellom oppdragsgiver og operatør. Oppdragsgiver har et helhetlig ansvar for utforming av tilbudet mens operatørene har et helhetlig ansvar for driften. En sentral oppgave for operatørene er å disponere busser og ansatte på en best mulig måte. I dagens moell gjøres dette gjennom linjestyring. Med offentlig eid bussmaterieell må disponeringen av bussmateriellet avtales gjennom kontrakter. Vi mener det er sannsynlig at endring fra linjestyring til

kontraktstyring innenfor det som skal være operatørens kjernekompetanse vil gi utslag i redusert effektivitet og økte kostnader.

5.4 Vår vurdering; Operatøren kan ta et større ansvar

Overgangen fra forhandlede kontrakter til anbudskonkurranser om kontraktene medførte også en overgang fra nettokontrakter til bruttokontrakter. Bruttokontrakter innebærer at operatørene tar produksjonsrisiko mens myndighetene beholder billettinntektene. Kontraktene er som regel supplert med incentiver for å ivareta hensynet til kundetilfredshet og kvalitet. Dette i motsetning til nettokontrakter der operatøren både tar produksjons- og inntektsrisiko, og dermed også har et utvidet markedsansvar.

Innføring av anbudskonkurranser om kontraktene har dermed gitt en større grad av spesialisering der bussoperatørene har utviklet spisskompetanse på drift, inkludert teknologi og kjøretøy. Fylkeskommunen/kollektivselskapene har overtatt og videreutviklet kompetanse og ansvar for markeds- og tilbudsutvikling. Vår vurdering er at dette har vært vellykket, og at denne arbeids- og ansvarsdelingen er en viktig del av forklaringen bak de observerte gevinstene ved anbud. Det bør derfor vises varsomhet med å gjøre store endringer i et velfungerende system der man har lyktes med å etablere velfungerende konkurranser med tilhørende reguleringer som ivaretar hensynet til arbeidstakere ved virksomhetsoverdragelse som sikrer at lønns- og arbeidsvilkår ikke rammes av anbudskonkurransen.

Det er testet ut en rekke kontraktsformer innen lokal kollektivtransport i Norge og i resten av Europa, og det utvikles stadig nye kontraktsformer. De viktigste elementene i kontraktene handler om fordeling av økonomisk risiko, ansvars- og oppgavefordeling. Velfungerende kontrakter karakteriseres ved at risiko- og ansvarsdeling balanseres slik at de som har ansvaret for en oppgave, disponerer virkemidler og kan påvirke risikoen, også tar risikoen.

Teknologiutvikling, det grønne skifte og endringer i markedet, der mikromobilitet og endrede reisevaner gir nye utfordringer for både busselskaper og administrasjonsselskapene, krever omstilling. Utviklingen stiller kanskje særlig krav til innovasjon og fornyelse av vognparken, men stiller også krav til fortsatt innovasjon og utvikling av organisatoriske løsninger og driftsløsninger. Vår vurdering er at det er mulig å utnytte bussoperatørens spisskompetanse på blant annet teknologi knyttet til bussene bedre enn det som er tilfelle i dag. Dette kan gjøres gjennom å åpne for at det i større grad konkurreres på løsninger framfor pris på spesifiserte løsninger. Dette vil legge et noe større ansvar på bussoperatørene. Anbudskonkurransene kan gjøres mer dynamiske der det i større grad enn i dag konkurreres om innovasjon og nye ideer, i tillegg til dagens konkurranse som i all hovedsak handler om marginer gitt teknologiske og organisasjonsmessige forhold. Et større ansvar til bussoperatørene må følges opp med en hensiktsmessig risikofordeling i kontraktene der den parten som er mest egnet til å påvirke og håndtere risikoen, bærer risikoen. Risikooverføring og prising av risiko er et viktig element i den videre utvikling.

Også innenfor dagens ansvarsfordeling og praksis kan det være gevinster å hente gjennom en bedre balansering av risiko, der bussoperatørens kompetanse og vurderinger trekkes inn i vurderinger av endringer og utviklingsarbeid som gjøres i løpet av en kontraktsperiode.

Vår vurdering av eierskap fylkeskommunalt eierskap til bussene, er at dette framstår som et svært risikofylt forsøk. Det vil kreve store organisatoriske endringer, kompetansebygging og overføring av en

stor del av produksjonsrisikoen til fylkeskommunen. Vi ser ikke at fylkeskommunen er den mest egnede til på påvirke denne produksjonsrisikoen knyttet til rullende materiell, samtidig vil bussoperatøren miste muligheten til å se innkjøp av materiell, drift og vedlikehold i sammenheng. Erfaringer fra forsøk på offentlig eierskap av hurtigbåter tilsier også at det bør vises varsomhet med denne type organisering. Oslo Economic (2021) har vurdert dette forsøket og konkluderer med at en generell overgang til offentlig eierskap av hurtigbåtmateriell på sikt vil føre til dyrere hurtigbåtferjetjenester. Beregningene og vurderingene som er gitt i Asplan Viaks vurdering av eierskap har enkelte svakheter (jf. gjennomgangen i avsnitt 5.3.2), og gir ikke grunnlag for å konkludere med at forventet nytte (gevinst) overstiger risikoen ved fylkeskommunalt eierskap.

Dersom fylkeskommunene ønsker lengre levetid på rullende materiell, kan dette løses innenfor dagens ansvarsdeling i og med at det er fylkeskommunen som styrer dette i dag gjennom krav til alder og teknologi. Ved å åpne for at operatørene kan konkurrere om teknologiske løsninger, vil konkurranseeffekter kunne stimulere til innovasjon.

En videreutvikling av en vellykket innføring og bruk av anbud til å møte nye utfordringer framstår som en bedre strategi enn å teste ut eierskapsløsninger og nye organiseringer og kontrakter som det det verken foreligger erfaring eller kompetanse på.

A Effektiviseringsberegninger 2018

I kapittel 3.1.3 beregner vi effektivitetsgevinstene i perioden basert på en deflatering av de tre indikatorene offentlige kjøp per innbygger, offentlige kjøp per passasjer, og billettinntekter per reise med (i) SSBs kostnadsindeks for buss uten kapitalkostnader og (ii) den generelle lønns- og prisstigningen for kommunene (kommunal deflator). I 2018-rapporten benyttet vi den generelle prisstigningen i samfunnet (KPI-JAE) fremfor den kommunale deflatoren. Derfor presenterer vi de samme beregningene, men deflatert med KPI-JAE istedenfor den kommunale deflatoren i dette vedlegget.

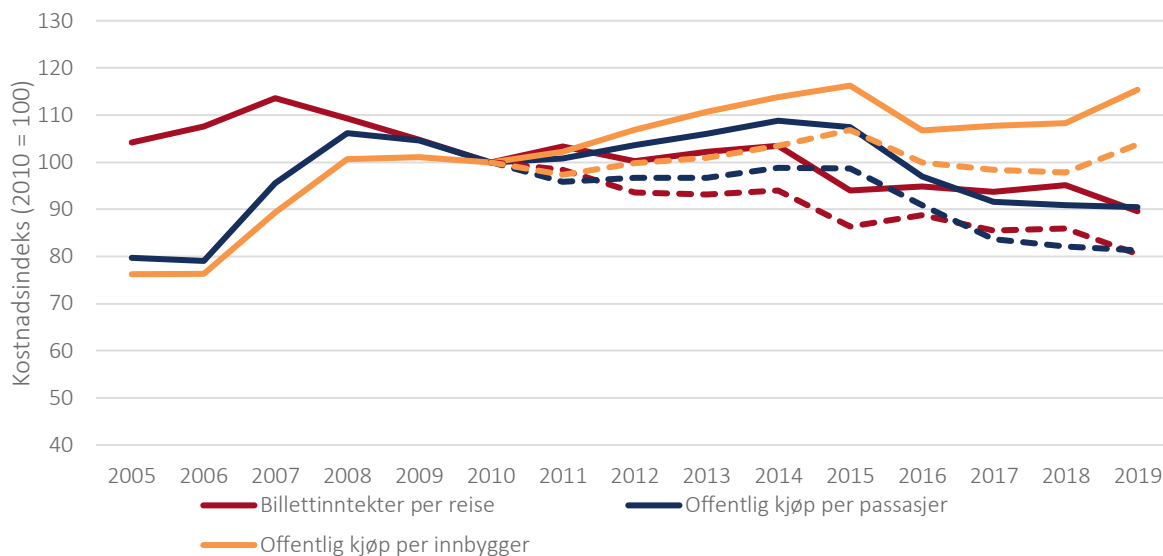
Offentlig kjøp per passasjer eller per innbygger er enhetskostnader som illustrerer markedseffektivitet. Billettinntekter per reise forteller hvor stor andel av hver reise de reisende dekker selv. Figur 3.5 viser utvikling i offentlig kjøp per passasjer og per innbygger, samt billettinntekter per reise. 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 fratrukket billettinntektene. Offentlig kjøp er oppgitt eksklusiv 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 den generelle prisstigningen (KPI-JAE). Figuren viser at det i flere år etter 2010 har vært en stigende trend i offentlige utgifter til busstransport, både per passasjer og per innbygger, men at enhetskostnadene har gått ned de siste årene. I figuren er indeksen satt til 100 i år 2010.

Samlet har offentlig kjøp per innbygger steget med 15 prosent siden 2010, mens offentlig kjøp per passasjer er redusert med 10 prosent. Denne utviklingen tilsier at det har vært en effektivisering på operatørleddet, og at denne har fortsatt også de siste årene. Dette til tross for at billettinntekter per reise har sunket med 10 prosent i den samme perioden.

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 3.1.1. Samtidig har produksjonen (og antall passasjerer) økt.

Figur A.1 Kollektivtransport med buss, fylkeskommunale ruter. Billetttinntekt 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), 2005-2019, indeks 2010=100



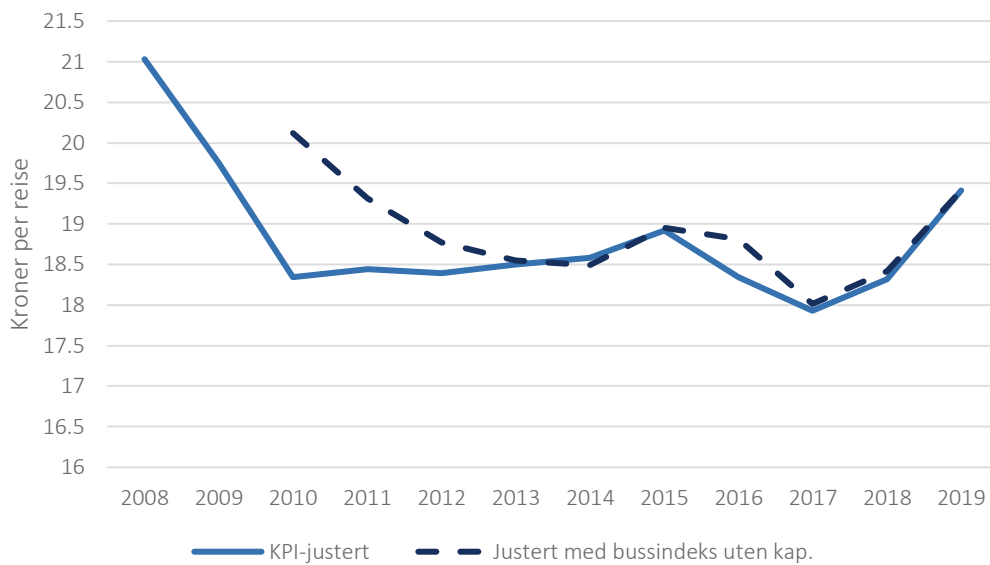
Kilde: SSBs Kollektivtransport med buss og KPI-JAE/Vista Analyse

Som indikator for effektiviseringsgevinstene anbud i bussmarkedet har gitt over tid mener vi at utviklingen vist i de heltrukne linjene i figuren over gir et noe feilaktig bilde. For å få et mer riktig bilde må vi deflatere kostnadsutviklingen med de faktiske kostnadene bussoperatørene har (SSBs kostnadsindeks), heller enn den generelle prisstigningen (KPI-JAE). Da fjerner vi effekten av eksterne kostnadsdrivere. Vi har valgt å deflatere utviklingen i offentlig kjøp og billetttinntekter med den alternative totalindeksen uten kapitalkostnader som vi konstruerte i avsnitt 3.1.1. Dette er vist i Figur A1 som stiplede linjer.

Vi ser at med denne deflatingen har offentlig kjøp per innbygger økt med 4 prosent, mens offentlig kjøp per passasjer er redusert med 19 prosent. Samtidig har billetttinntektene per reise sunket med 20 prosent. Når vi deflaterer med kostnadsindeksen for busstransport, ser vi at offentlig kjøp per innbygger har økt mindre og offentlig kjøp per passasjer har sunket mer, enn om vi deflaterer med den generelle prisstigningen. Vi mener altså at dette viser et mer riktig bilde av utviklingen i operatørleddet ettersom vi fjerner effektene av kostnadsutviklingen i de faktormarkedene operatørene ikke kan påvirke.

Dersom vi fokuserer på et begrenset geografisk område, som det Ruter opererer i, ser vi at utviklingen i stor grad har vært den samme (se Figur A2), men at kostnad per reise har økt her de siste årene. Selv om enhetskostnadene for Ruter, målt per reise, avviker noe fra det vi finner ovenfor forteller figuren den samme historien der enhetskostnadene samlet er redusert over perioden i sin helhet. Ruter kan også være atypisk fordi tallene her inkluderer trikk, T-bane og ferge.

Figur A.2 Kostnad i kroner per reise for Ruter. Totalt for buss (både bybuss og regionbuss). 2008-2019



Kilde: Ruters årsrapport 2019

Referanser

- Asplan Viak. (2011). *Kostnadsberegninger Nettbuss Møre AS 2011*. Notat fra Lars Erik Furu, 2011-06-16.
- Bart, E., & Moene, K. (2017). Reell og ideell konkurranse. *Samfunnsøkonomen nr. 2 2017*, ss. 92-102.
- 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.
- EY. (2021). *Kostnadsjämförelse Örebro Stadstrafik*.
- Finansdepartementet. (2015). *NOU 2015:1 Produktivitet – grunnlag for vekst og velferd. Produktivitetskomisjonens første rapport*.
- FOR-2010-12-17-1673. (u.d.). *Lovdata*. Hentet fra 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. .
- Haraldsen, K., Eriksson, T., & Kjørstad, K. (2021). *Investeringer i bussmateriell*. Sandvika: Asplan Viak.
- Heldal, N., & Homleid, T. (2004, 04 15). Bruttokontrakter er bedre enn nettokontrakter i kollektivtransporte. *Samferdsel*.
- Kollektivtrafikkforeningen. (2020). *Markedsoversikt for bussdrift i offentlig regi*. Kollektivforeningen, mars 2020.
- Longva, F., & Osland, O. (2008). *"Anbud på norsk"*. TØI rapport 982/2008.
- Longva, F., & Osland, O. (2008). *"Anbud på norsk". Konkurranseutsetting og fristilling ved offentlig kjøp av persontransporttjenester: Effekter for tilbud, kostnader og arbeidstakere*. TØI rapport 982/2008.
- Longva, F., Osland, O., & Skollerud, K. (2007). *Anbud i lokal rutebiltransport. Virkninger for tilbudet i distriktene og for fylkenes administrasjonskostnader*. Transportøkonomisk institutt, rapport 927/2007.
- Mathisen, T., & Solvoll, G. (2008). Competitive tendering and structural changes : An example from the bus industry. *Transport Policy*.
- 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 Economic. (2021). *Samfunnsøkonomisk vurdering av om fylkeskommunene bør eie hurtigbåter*. OE-rapport 2020-75.
- Oslo Economics. (2014). *Markedsvurdering for bussbransjen - Hva konkurreres det om?*
- Porter, M. (1990). *Competitive Advantage of Nations*. Macmillian. London.

- Pyddoke, R., Nilsson, J.-E., & Eriksson, T. (2009). *Nya former för ersättning i kollektivtrafiken*. VTI rapport 625.
- Regjeringen. (2018, 06 03). *Regjeringen.no*. Hentet fra Kollektivtransport: <https://www.regjeringen.no/no/sub/stedsutvikling/ny-emner-og-eksempler/kollektivtransport/id612407/>
- Statistisk sentralbyrå. (2021). *Statistikkbanken. Lønn.* . Hentet fra 11418: Yrkesfordelt månedslønn, etter sektor, kjønn og arbeidstid 2015 - 2020: <https://www.ssb.no/statbank/table/11418/>
- Terjesen, T. (2020, 12 13). Anbud eller ikke anbud på busstransporten? *Bussmagasinet*.
- Terjesen, T. (2021, 05 21). Tide vant tidenes største anbud. *Bussmagasinet*.
- Urbanet Analyse. (20116). *Framtidig behov for sjåførrekruttering til kollektivtransporten*. Urbanet Analyse, rapport 88/2016. Av Ingunn Opheim Ellis, Maria Amundsen, Mari Betanzo.
- Vaktvirksomhetsloven. (2015). *Lov om vaktvirksomhet (LOV-2001-01-05-1)*. Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2001-01-05-1>
- Vista Analyse. (2016). *En fosterhjemregulering som fremmer konkurranse til barnas beste*. Vista Analyse rapport 2016/47. Av Ingeborg Rasmussen, Tyra Ekhaugen. Vivian Dyb og Tor Egil Viblemo.
- Vista Analyse. (2018). *Anbud i bussmarkedet - samfunnsøkonomiske konsekvenser. Effektivitet, styring og kvalitet*. Vista Analyse, rapport 2018/25. Av: Ingeborg Rasmussen, Tor Homleid og Inger Lande Bjerkmann.
- Vista Analyse. (2019). *Ingen går i fakkeltog for pleie og omsorg!* . Vista Analyse 2019/27. Av Anette Kristiansen, Ingeborg Rasmussen og Inger Lande Bjerkmann.
- Vista Analyse. (2020). *Evaluering av dagens anbudsordning for kollektivtransport*. Vista Analyse rapport 2020/26. Av Tor Homleid, Maria Amundsen og Eivind Bjørkås.
- Vista Analyse. (2020). *Evaluering av Grenlandskontrakten 2016. Incentiver, samarbeid og forbedringer til dagens kontrakt*. Vista Analyse, rapport 2020/43 av Eivind Bjørkås og Ingeborg Rasmussen.
- Williamson, O. (1986). *Economic Organization. Firms, Markets and Policy Control*. New York: New York University Press.
- Yrkessjåførforskriften. (2020). *Forskrift om grunnutdanning og etterutdanning for yrkessjåførere (FOR-2008-04-16-362)*. Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2008-04-16-362>

Vista Analyse AS
Meltzers gate 4
0257 Oslo

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