

Sammendrag:

Endringer i kontraktperioden.

En dokumentasjon av retningslinjer og praksis ved utvalgte kontraktsformer for lokal busstrafikk i Skandinavia

På oppdrag fra Connex Norge AS har Transportøkonomisk institutt gjort en gjennomgang av innhold og erfaringer med utvalgte kontraktsformer for lokal busstrafikk i Norge, Sverige og Danmark. Vi har spesielt vurdert de delene av kontraktene som berører deres fleksibilitet med hensyn til endringer i avtalt produksjonsvolum. Rapporten dokumenterer det formelle innholdet i de utvalgte kontraktene, samt myndighetenes oppfatninger av hvordan slike endringsspørsmål praktiseres. Hovedproblemstillingen i den foreliggende dokumentasjonsrapporten er:

- Hvordan håndteres behovet for justeringer av kontraktens innhold under forskjellige kontrakter inngått som resultat av anbudskonkurranser i kollektivtransport?

Denne hovedproblemstillingen belyses ved følgende underspørsmål:

- Hva er de mest vanlige *retningslinjene* for endringer i ruteproduksjon ved kjøp av kollektivtransport?
- Hva er vanlig *praksis* ved behov for endringer i avtalt ruteproduksjon?
- Hva er de mest vanlige *resultatene* etter forhandlinger om endringer i avtalt ruteproduksjon?

Kontraktene bygger på er hentet fra fylkene Oppland, Rogaland, Akershus, Vestfold og Oslo, de svenske regionene Väster-Norrland og Halland, samt København. Opplysningene baserer seg dels på gjennomgang av det formelle kontraktsinnholdet og dels på intervjuer med representanter fra myndighetene i hvert enkelt område.

Endringer i kontraktperioden

Tabell S.1 gir en oppsummering av hvilke økonomiske incentiver og endringsmuligheter som er utformet i kontraktene.

Tabell S.1: Økonomiske incentiver og endringsmuligheter i kontraktperioden

	Oppland	Rogaland	Akershus	Vestfold	Oslo	København	Västernorrland	Halland
Inntektsincentiver?	Ja, små	Ja, små. Passasjer-avhengig.	Ja, men små	Ja, svært små	Ja, men små	Nei	Ja – nettokontrakt!	Ja, 20-25 prosent er passasjer-avhengig
Bonus	Nei	Nei	Nei	Nei	Ja	Ja	Ja	Nei
Malus	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Nei	Ja	Ja
Volumendring u/komp.?	2%	Nei	3%	1 %	1 %	Nei	Nei	Nei
Endringsrett	Fylkeskommunen	Fylkeskommunen	SL	VKT	AS Oslo Sporveier	HUR	Både Länsstrafiken og operatør	Både Hallandstrafiken og operatør
Godtgjørelse over grensen for volumendring	90% av kostn./km (gjennomsnitt)	-	Forhåndsdefinert i henhold til terskler i kontrakt	-	-	-	-	Forhåndsdefinerte terskler + del av passasjerinntekter
Rett til forhandlinger?	Ja, ved kraftig prisendring på innsatsfaktorer, men etter praksis ellers	Ikke formelt (har ikke undersøkt praksis i dette case)	Ikke formelt, men i praksis ved store endringer	Ikke formelt, men i praksis.	Ikke formelt, men i praksis ved store endringer	-	Ja	Ja

TØI-rapport 741/2004

Norge: Praksis viktigere enn kontrakt

Den empiriske gjennomgangen av kontrakter og praksis i de norske fylkene kan tyde på at hvordan kontraktene og forholdet mellom operatører og myndigheter håndteres er viktigere enn hvordan de konkret formuleres. Mens myndighetene i enkelte områder nærmest oppfatter det som en selvfølge å ha løpende drøftinger omkring ruteutvikling og kompensasjon med operatørene, har andre en mer formalistisk praktisering av regelverket. Hovedregelen i våre norske case er at dialog og praksis har større betydning enn regelverket. En viktig årsak til at det er slik, ligger nok i at de norske kontraktene er relativt lite innholdsrike i forhold til sitt danske og sine svenske motstykker.

I tabellen nedenfor oppsummerer vi hva kontraktene sier om endringer i produksjonsvolum, hva kontraktene sier om kompensasjon ved endringer i produksjonsvolum og hva slags kompensasjon som i praksis gis ved endringer.

Tabell S.2: Kontraktsfestet innhold og praktisk tilnærming

	Oppland	Rogaland	Akershus	Vestfold	Oslo	København	Västernorrland	Halland
Sier kontrakt at det kan bli endringer i perioden?	Ja	Ja	Ja	Ikke sett kontrakt	Ja	Ja	Ja	Ja
Kontraktsfestet kompensasjon ved endring i produksjon?	Ja	Ja	Ja	Ikke sett kontrakt	Ja	Ja	Ja	Ja
Tillatt prod- endring uten kompensasjon	2 %	Nei	3 %	1 %	1 %	Nei	Nei	Nei
Hva slags kompensasjon for prod-endring skisseres i kontrakt?	90 % av gjennomsn. kostnad pr. rutekm.	Pr. rutekm, tids-differensiert	Pr rutekm, i 7 trinn	Ikke sett kontrakt	Ingen klausul i kontraktene om hvordan endringer kompenseres	Ny/annen kjøring, pr. rutekm, pr. kjøretøy	Pr rutekm . NB: Nettokontrakt!	Endr i fastbeløp, terskler. Beholder inntekter ved endr som operatør initierer.
Hva slags kompensasjon for prod-endring gis i praksis	Som ovenfor	-	Som ovenfor. I tillegg fleksible løsninger gjennom forhandling	Variierende. Ingen fast regel. Komp for økt tomkjøring, km, ev. ny kjøring	Varierer, skjønsmessig vurdering, pr. rutekm+kjøretøy, ev. ny kjøring	Ny/annen kjøring, pr. rutekm, pr. kjøretøy	Variierende; ofte politiske føringer i enkeltsaker	Som ovenfor
Har operatør formelt rett til forhandlinger ved endring i prod-volum?	Ikke formelt, men i praksis	Ikke formelt	Ja, både formelt og i praksis	Ikke formelt, men i praksis	Ikke formelt, men i praksis	Ja	-	Ja

TØI-rapport 741/2004

Få alvorlige konflikter

Vi har registrert få og små konflikter knyttet til endringer i avtalt produksjonsmengde i løpet av kontraktperioden. Operatører og myndigheter har i de aller fleste tilfeller en løpende dialog om produksjonen, og endringer i avtalt produksjon kommer sjelden som en total overraskelse for noen av partene. Behovet for endringer i produksjonen ser ut til å være tilnærmet dagligdags i de case vi har undersøkt, og dermed noe myndighetene har mye erfaring i å takle.

Forhandlingene og drøftingen underveis baserer seg ofte på en intuitiv forståelse av hva som oppfattes som rimelig partene imellom, og har i de tilfellene vi har gjennomgått ikke medført konflikter av betydning til nå. Vi baserer oss imidlertid kun på opplysninger fra myndighetssiden av saken, noe som er en begrensning ved materialet.

Lite spesifikke kontrakter

Når vi sammenlikner de norske kontraktene med de danske og svenske, er det slående hvor lite som er spesifisert om myndighetenes forpliktelser i avtaleperioden. Samtidig er temaer som gjensidig informasjonsflyt og strategiutvikling nærmest fraværende i de norske kontraktene, i motsetning til de svenske og danske. Dette er de mer prosessrelaterte forholdene i driftskontraktene, som i norske kontrakter i stor grad overlates til en lite formalisert praksis. De norske kontraktene er i stor grad ensidige avtaler som bestiller produksjon av operatøren, der de svenske og det danske eksemplet i større grad gjenspeiler de gjensidige forpliktelsene og partssamarbeidet den totale utviklingen av kollektivtilbudet må være tuftet på. Samarbeidet mellom operatørene og myndighetene omkring konkrete endringsprosesser i Norge blir dermed mer avhengig av – og sårbar for – personlige relasjoner, tillit og uformelle nettverk enn hva vi finner andre steder.

Forskjellen mellom de norske, svenske og danske kontraktene når det gjelder formaliserte samarbeidsrelasjoner må imidlertid også sees i lys av hvilke kontrakter de ulike områdene baserer seg på. Alle eksemplene vi har tatt for oss utenfor Norge baserer seg på kontrakter med utstrakt bruk av incitament, mens incitamentene utgjør en svært liten andel av operatørens inntekter i et flertall av de norske tilfellene. Med utstrakt bruk av incitament følger som regel større handlingsrom for operatørene, noe som gjør myndighetene mer avhengig av gode relasjoner og samarbeidsarenaer dersom de vil opprettholde en viss form for medvirkning enn hva tilfellet er med rene bruttoavtaler. Disse incitamentkontraktene bærer da også i større grad preg av å kontraktfeste et partnerskap enn en ensidig relasjon mellom bestiller og utøver.

Konklusjon

Vi har sett at retningslinjene for endringer i avtalt produksjon er relativt like, og at de i alle case delvis reguleres av kontrakten. I de norske kontraktene ser vi at retningslinjene er svakere formulert, og er mindre omfattende, enn i svenske og et dansk case. Det gjelder i særlig grad hvordan partene skal gå frem i slike tilfeller, hvordan dialogen skal praktiseres og informasjonen formidles. Evalueringskriterier og anbudsdokumenter er også mindre omfattende og mindre detaljerte enn i nabolandene, noe som også gjelder offentliggjøring av vekter. Dette gir rom for uformaliserte løsninger, og det gjør samhandlingen mellom operatør og myndighet personavhengig og kan være preget av tilfeldigheter mer enn formelle strukturer og overordnede strategier for kollektivtransporten i fylket. Manglende offentliggjøring av vekter kan også medføre uklarheter omkring hva operatøren egentlig har bydd og vunnet fram på, og med det også uklare forventninger om fremtidig produksjon.

Praksis ved behov for endringer i avtalt ruteproduksjon preges først og fremst av at myndighetene som regel går til forhandlinger når endringene er større enn det som reguleres av kontrakten. Representantene for myndighetene som vi har snakket med uttrykker forståelse for operatørens utgiftsfokus i disse tilfellene, og utviser vilje til delvis kompensasjon for eksempelvis ekstra tomkjøring. En svakhet på dette punktet er at de norske kontraktene sier så vidt lite om samarbeid, felles ansvar, dialog og myndighetenes forpliktelser. Praksis baserer seg imidlertid på

relativt tette og nære relasjoner mellom partene i utgangspunktet, noe som kan være vanskelig å opprettholde når nye og store internasjonale aktører kommer inn i bildet, og en felles intuitiv forståelse ikke kan tas for gitt. De norske kontraktene definerer i så måte få arenaer og møteplasser hvor felles forståelse og gjensidig tillit kan skapes over tid.