

Sammendrag:

# Analytisk rammeverk for undersøkelser av målrettet bruk av konkurranseutsetting av persontransporttjenester

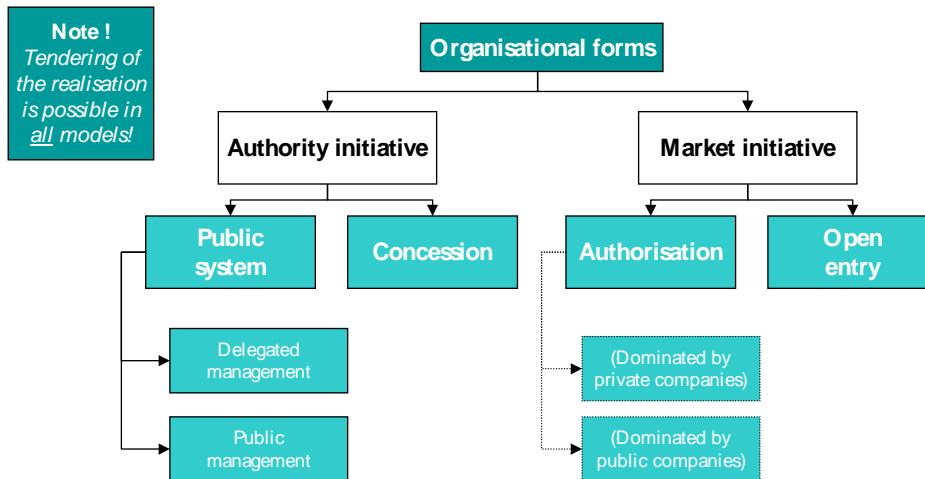
I denne rapporten presenteres det analytiske rammeverket som er utviklet innen og for prosjektet ”Målrettet bruk av konkurranseutsetting av persontransporttjenester”. Dette rammeverket, som opprinnelig er blitt utviklet av forfatteren innen EU-prosjektene MARETOPE og ISOTOPE, er her videreutviklet for bruk innen dette TØI-prosjektet. Formålet med dette rammeverket er å analysere og drøfte erfaringene med ulike former for konkurranseutsetting og overførbarheten av slike erfaringer til norske forhold. En slik drøfting må ta hensyn til de institusjonelle rammebetingelsene i hvert enkelt land. Formålet med denne rapporten er å få en strukturert kartlegging av de viktigste institusjonelle rammebetingelsene for ulike former for konkurranseutsetting.

Innledningsvis i rapporten presenteres kort noen av de grunnene som en, med bakgrunn i økonomisk teori, kan anføre for statlig intervensjon i transportsektoren. Videre gis en kortfattet presentasjon av ulike nivåer i institusjonell analyse; 1) generelle kulturelle trekk i et samfunn, 2) de institusjonelle omgivelser i form av lover og reguleringer (”spillereglene”), 3) styringsinstitusjoner/ organisasjonsformer, og 4) kontraktsrelasjoner mellom ulike aktører.

Organisasjonsformer er kjernen i det analytiske rammeverket i denne rapporten; Figur S.1 presenterer en klassifikasjon av organisasjonsformer slik disse kan observeres i kollektivtransport i Europa. Det første skillet som blir presentert i dette diagrammet er mellom ”myndighetsinitiativ” og ”markedsinitiativ”. Dette skillet refererer til to fundamentalt ulike kategorier for organiseringen av tilbudet av kollektiv-

transport som er nært knyttet til lovverket. I regimer med myndighetsinitiativ er det de myndigheter som har fått ansvaret for persontransporttjenester (heretter kalt transportmyndigheter) som har det legale monopoliet på initiativ. Dette innebærer at enhver produksjon eller markedsadgang er resultat av et bevisst, ensidig myndighetsinitiativ for å produsere eller bestille produksjon av tjenester (dette er for eksempel den nåværende legale situasjonen innen lokal persontransport i Frankrike utenfor Parisregionen). I regimer med markedsinitiativ er tilbudet av transporttjenester basert på prinsippet om autonom markedsadgang som resultat av en prosess med mer eller mindre sterke reguleringer av denne (som er den nåværende legale situasjonen i lokal persontransport i Storbritannia – med stor frihet – og i Tyskland og Nederland – med mindre frihet).

Kort sagt, det viktigste skillet er mellom, på den ene siden, de organisasjonsformer der retten til å initiere etableringen av persontransporttjenester er reservert myndighetene som kan delegere denne retten, og på den andre siden, de organisasjonsformer der denne retten ligger “ i markedet” for den som ønsker å bruke den. Det bør understrekes at *alle* regimer som er presentert i figuren kan benytte konkurranseutsetting for deler av eller hele aktiviteten deres. Slik sett er konkurranseutsetting i første rekke en seleksjonsmekanisme og en produksjonsmåte som er tilgjengelig for enhver med ansvar for tjenesteproduksjon uansett organisasjonsform, men det er ikke en organisasjonsform i seg selv.



TØI-rapport 730/2004

Figur S.1: Klassifisering av organisasjonsformer

Myndigheten kan spille ulike roller, både innen regimer med markedsinitiativ og innen regimer med myndighetsinitiativ:

- *Lisensmyndighet*: Vurdere om mulige operatører tilfredsstillende tekniske standarder og juridiske krav (dvs. gi adgang til bransjen innen alle regimer).
- *Autoriserende myndighet*: Vurdere ønskeligheten av faktisk markedsadgang for selvstendige operatører med lisens (dvs. gi markedsadgang i regimer med markedsinitiativ).
- *Konsesjonsmyndighet*: Ta initiativ til å etablere en konsesjon for transporttjeneste (ved anbud eller lignende) og å velge en lisensiert operatør til konsesjonen (dvs. gi markedsadgang i regimer med myndighetsinitiativ).
- *Regulerende myndighet*: Etablere "spilleregler" for operatører på markedet, sammen med faktisk tilsyn med og gjennomføring av reglene innen alle regimer.
- *Foretaks-/bedriftsmyndighet (Enterprising authority)*: Når myndigheter skaper og bærer de bedriftsøkonomiske risiki ved de transporttjenester de har etablert, enten ved å eie et offentlig transportselskap eller ved bruk av en intern enhet som produserer transporttjenester eller ved *outsourcing* av de tjenester de har etablert. Dette kan være tilfellet både under myndighetsinitiativ (legalt offentlig monopol) og under markedsinitiativ.
- *Subsidierende myndighet*: For å stimulere den generelle etterspørselen etter tjenester og for å omfordele til politisk utvalgte målgrupper (som handikappede, eldre og arbeidsledige).

Det bør fremheves at den klassifikasjonen som er presentert ovenfor bare representerer et knippe "rene

organisasjonsformer". Få eksempler i den virkelige verden vil fullt ut korrespondere med noen av disse organisasjonsformene. Bare en nøyaktig gjennomgang av de legale, regulerende og organisatoriske rammeverkene vil fremskaffe tilstrekkelig informasjon til at en kan plassere hver virkelig organisasjonsform i relasjon til disse "rene organisasjonsformer". Mellomformer kan være ønskelige, er mulige og eksisterer i den virkelige verden. I virkeligheten kan "delegert management" og konsesjoner bli observert i kombinasjon med hverandre, avhengig av fordelingen av risiko mellom myndighet og operatør. "To stegs regimer" kan også observeres. I regimer preget av markedsinitiativ, for eksempel, kan myndighetene bli gitt roller som komplementær initierer av (sosiale) tjenester, som i den britiske bussektoren. Slike tjenester er da konkurranseutsatt til private operatører som er valgt ut på grunnlag av anbud. En kombinasjon i omvendt rekkefølge er også mulig og kan observeres i britisk jernbanesektor.

En annen variant av kombinasjonen mellom markedsinitiativ og myndighetsinitiativ finner en innen nåværende tysk lokal persontransportlovgivning. Ifølge prinsippene for den lovgivningen gjelder selvstendig markedsadgang regulert av et system av autorisering for alle lønnsomme tjenester. I tillegg kan ikke-lønnsomme tjenester bli levert, men de må da bli satt ut på anbud av den ansvarlige transportmyndighet. Nå er det i Tyskland, som i mange andre land, ikke alltid samsvar mellom lovgivning og virkelighet, siden ulike subsidier og kryss-subsidier tilslører skillet mellom lønnsomme og ulønnsomme tjenester. Sist, men ikke minst, er det ofte forvirring knyttet til skillet mellom autorisasjonsregimer dominert av myndighets-

eide selskap og *public management* innen slike regimer. Selv om disse formene nok fungerer relativt likt i praksis, er de basert på fundamentalt ulike lovregimer. I en endringskontekst, og når en skal analysere hindringer mot endring, er det viktig å skille klart mellom lovens bokstav og praksis. I noen tilfeller vil praksiser være lettere å endre enn loven, i andre tilfeller vil en lovendring være den eneste måten en kan endre praksis på.

## Nivå for planlegging og kontroll innen kollektivtransport

Kollektivtransport er en tjeneste som leveres i et marked, dvs. der det foreligger tilbud, etterspørsel og en pris – selv om den kan være lav eller subsidiert – som betales for å bruke tjenesten. I likhet med innen mange andre markeder for varer og tjenester, må en rekke beslutninger være foretatt før passasjertransport-tjenester faktisk kan bli produsert eller solgt. Det er allment akseptert at planlegging og kontroll innen foretak kan deles opp i hierarkisk ordnede typer av aktiviteter, og vi vil her benytte følgende benevnelser:

**Strategisk nivå:** Strategisk planlegging angår formuleringen av generelle mål og bestemmelsen – i bred forstand – av de midler som kan benyttes for å nå disse målene.

*Kort sagt: Hva ønsker vi å oppnå?*

**Taktisk nivå:** Taktisk planlegging angår beslutninger om å fremskaffe de midler som kan hjelpe oss å realisere de generelle målene, og om hvordan å benytte disse midlene mest mulig effektivt.

*Kort sagt: Hvilket produkt kan hjelpe oss til å nå målene?*

**Operativt nivå:** Ser til at beslutningene blir iverksatt, og at dette skjer på en effektiv måte.

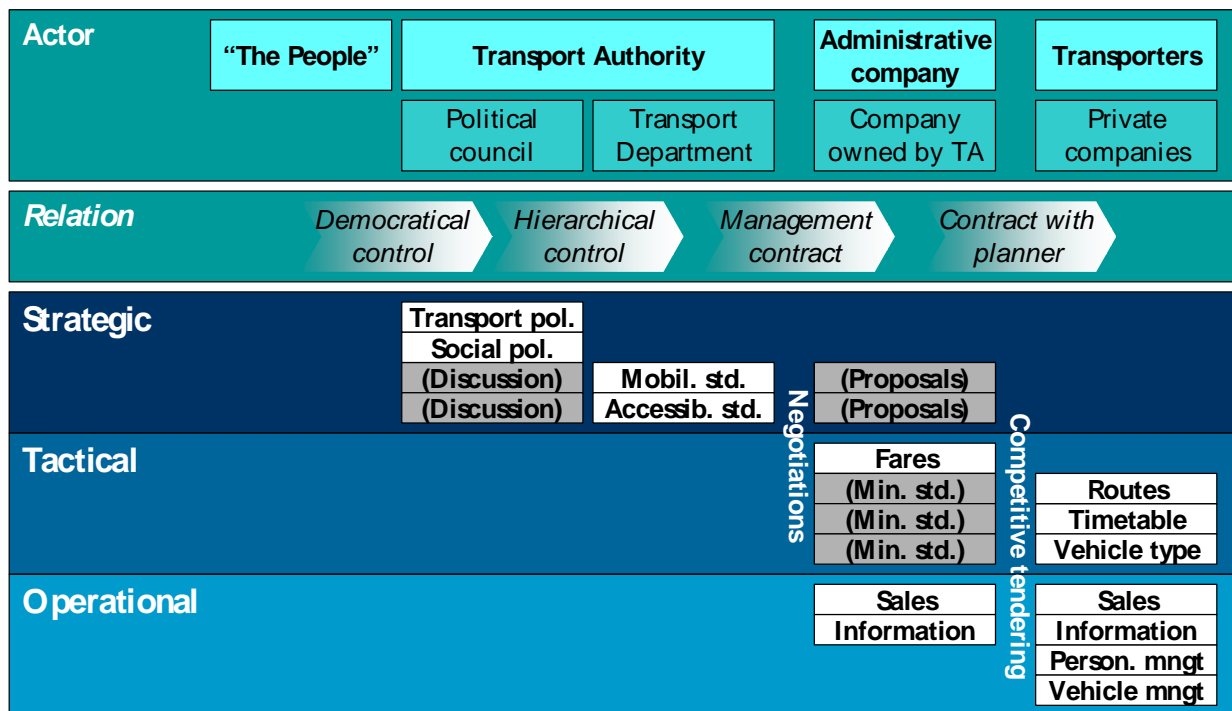
*Kort sagt: Hvordan produserer vi dette produktet?*

Figur S.2 oversetter disse til kollektivtransport-sektoren, uten ennå å referere til noen spesifikk legal eller regulerende sammenheng (dette eksempelet refererer til et enkelt bussnettverk for mindre byer, stikkordlisten ville selvsagt vært lengre dersom mer omfattende infrastruktur er involvert):

Level	General description	Decision	
		“Software”	“Hardware”
<b>Strategic</b>  Long term (5 year)	<i>What do we want to achieve?</i>	<b>General goals</b> Transport policy Market share Profitability  <b>General description of the services</b> Area Target groups Intermodality	
<b>Tactical</b>  Medium term (1-2 year)	<i>Which services can help to achieve these aims?</i>	<b>Detailed service characteristics</b> Fares Image Additional services Vehicles Routes Timetable	
<b>Operational</b>  Short term (1-6 months)	<i>How to produce these services?</i>	<b>Sales</b> Selling activities Information to the public ...	<b>Production</b> Infrastructure management Vehicle rostering and maint. Personnel rostering and mngt

TØI-rapport 730/2004

Figur S 2: Nivåer for planlegging og kontroll innen kollektivtransporten



TØI-rapport 730/2004

Figur S.3: Konkurranseutsetting der operatøren har friheten til å endre tilbudet innenfor minimumsstandard satt av administrasjonsselskap

Til forskjell fra *hardware*-siden, som er produksjonen av vognkilometer, definerer vi *software*-siden som alt som er til nytte når en skal *selge* vognkilometer, dvs. omgjøre dem til passasjerkilometer. Sett fra et dynamisk perspektiv, må det selvsagt være feedback mellom de ulike involverte nivåer, spesielt basert på feedback fra (potensielle) klienter/kunder. Det bør understrekes at de strategiske, taktiske og operasjonelle nivå beskrevet her er betraktet ut fra hvordan transporttjenestene framstår for passasjerene, dvs. på systemnivå, og ikke fra synsvinkelen til en spesiell (privat) transportoperatør et eller annet sted i rekken av aktører. Enhver slik aktør vil ha sin *egen* strategi, taktikk og operasjoner, og disse bør ikke forveksles med det som er presentert ovenfor.

Som for enhver produksjon, kan en eller flere aktører være ansvarlige for hver av beslutningene presentert i tabellen. Generelt kan den strategisk-taktisk-operasjonelle kjeden ses som en (serie) *principal-agent*-kjeder. Mange former for organisering av denne kjeden av principal(er) og agent(er) er mulige. Tar en utgangspunkt i de ulike nivåene for planlegging og kontroll som er presentert over, sammen med innsiktene som blir fremskaffet gjennom klassifiseringen

av organisasjonsformer, blir det mulig å tegne grafiske representasjoner av både eksisterende og konseptuelle organisasjonsformer i kollektivtransporttjenester. Fokus her er på rollen til myndigheten(e) som konsesjonsmyndighet, med ansvar for etablering av tjenester og overordnet i rekken av aktører, og dens rolle som autoriserende og regulerende myndighet ved kontroll av markedsinitiativ. Eksempler illustrerer at spørsmålet om konkurranseutsetting gjør seg gjeldende på to nivå: Som koblingen mellom strategisk og taktisk nivå og som kobling mellom taktisk og operasjonelt nivå. I dette sammendraget gies bare ett eksempel (figur S.3), øvrige eksempler finnes i rapporten.

I mange tilfelle vil beslutninger om ett tema, som takster eller ruter, ikke bli tilskrevet helt og fullt en aktør. Når det gjelder takster, kan en observere at en politisk myndighet ønsker å gjenvinne beslutningsmyndighet om maksimum takstøkning, noen ganger også om takstnivå, at takststrukturen er fastsatt av et koordinerende organ med ansvar for kollektivtransport, og at det faktiske takstnivå er fastsatt av operatørene innen rammene satt av de andre aktørene. Dette kunne også blitt inkludert i figuren.

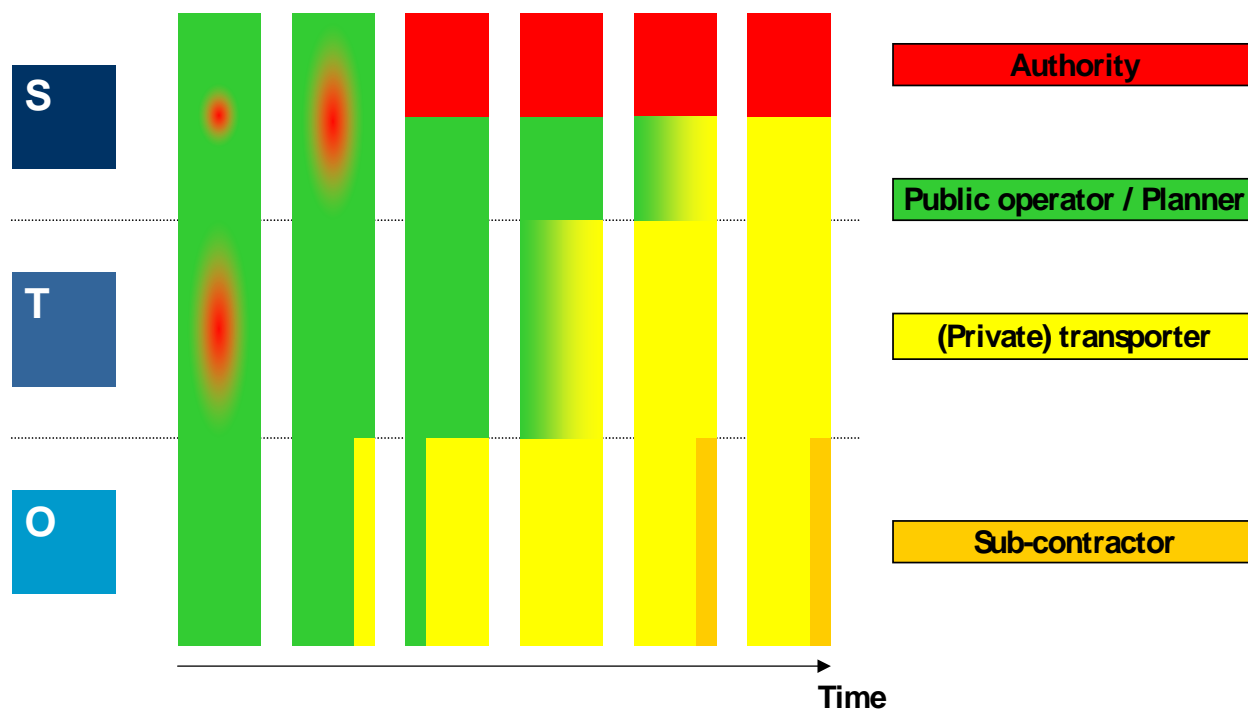
Organisatoriske former utvikler seg. Figur S.4 er en måte å fremstille dette grafisk når det gjelder planlegging og kontroll. Dette inkluderer imidlertid ikke den finansielle siden. Figuren beskriver, som et eksempel, følgende utvikling:

- Utgangspunktet er en offentlig eid operatør som er gjenstand for uklar myndighetsutøvelse som for det meste finner sted på taktisk nivå (takster, busstopp, ruter) og i mindre grad på strategisk nivå (sosiale mål for kollektivtransporttjenester).
- Det første trinnet rommer endret fokus i myndighetenes intervensjon på det strategiske nivå (spesifisering av målene for det kollektive transport-systemet heller enn midlene) og overlater stor grad av ansvar for utforming av tjenesten til operatøren. Det eksisterer fortsatt ingen kontrakt mellom myndighet og operatør. Operatøren er også bedt om å konkurranseutsette deler av tjenestene gjennom anbud for å få et sammenligningsgrunnlag for produksjonseffektivitet og øke effektiviteten innen den offentlige operatørens område.
- Det neste trinnet rommer kontraktualisering av relasjonen mellom myndighet og den offentlige eide operatøren. Samtidig er en økende del av produksjonen satt ut til underleverandører, utvalgt gjennom konkurranse. Den offentlig eide operatøren blir gradvis et planleggingsorgan med mindre og mindre egenproduksjon.

- Det tredje trinnet gjelder overføring av visse deler av planleggingsmyndighet til transportør utvalgt gjennom konkurranse. Planleggingsorganet holder fram med å sette opp et antall koordinerende regler for å garantere integrasjonen av tjenester mellom utvalgte transportører.
- Det fjerde og femte trinnet innebærer videre overføring av planleggingsmyndighet til transportørene. Planleggingsorganet blir foreldet. Transportørene får anledning til å subkontraktere deler av produksjonen dersom de ønsker det.

Dette er bare et eksempel, men de første tre eller fire søylene gir et dekkende bilde av den utviklingen som har funnet eller er i ferd med å finne sted i Danmark, Sverige og London.

Det er altså denne klassifiseringen av ulike organisasjonsformer som representerer kjernen i denne rapporten, som et rammeverk for å analysere ulike former for konkurranseutsetting. Samtidig avsluttes rapporten med et femte kapittel som presenterer elementer for videre analyse av relasjonene mellom aktører, spesielt kontraktsrelasjoner, som *principal-agent*-teori, risikofordeling i forbindelse med netto og bruttokontrakter, distinksjonen mellom eierskap og bruk og ulike former for planlegging.



TØI-rapport 730/2004

Figur S.4 Utviklingen i organisasjonsformer

