

Sammendrag:

”Anbud på norsk”

Konkurransetutting og fristilling ved offentlig kjøp av persontransporttjenester: Effekter for tilbud, kostnader og arbeidstakere

Denne rapporten sammenfatter effekter av konkurransetutting og fristilling innen offentlig kjøp av rutegående busstransport, persontransport med jernbane og regional flytransport. Effektene diskuteres både i lys av de organisatoriske og finansielle endringene som har funnet sted de siste par tiårene, og i lys av hvordan lønns- og arbeidsbetingelser reguleres gjennom lovverket og avtaler mellom partene i arbeidslivet. Rapporten retter først og fremst oppmerksomheten mot effekter innen lokal rutegående busstransport, der det etter hvert foreligger et omfangsrikt datamateriale om effekter for tilbud, offentlige utgifter og for sjåførenes lønns- og arbeidsbetingelser. Eksempler fra de andre delsektorene er inkludert i diskusjonen der dette kaster ytterligere lys over forklaringene.

Rapporten konkluderer med at bruk av anbud innen lokal rutegående busstransport har ført til kostnadsbesparelser for offentlige myndigheter. Disse besparelsene er i hovedsak tatt ut i form av reduserte tilskudd til lokal kollektivtransport, uten at dette har gått på bekostning av rutetilbudet eller medført svekkede politiske styringsmuligheter. Rapporten gir heller ingen dokumentasjon på at anbud har vært forbundet med vesentlige omfordelingsvirkninger ved at sjåfører har fått svekkede lønns- og arbeidsbetingelser. Unntak fra denne hovedregelen er endringer i pensjonsordninger for ansatte i selskaper som tidligere var i kommunalt tariffområde og økt opplevd jobbusikkerhet ved anbudsoverdragelse.

Rapporten finner ikke støtte for påstanden om at anbud og fristilling i seg selv står i direkte motsetning til å viktige politiske målsetninger på dette feltet.

Anbud gir kostnadsbesparelser for det offentlige

Rapporten konkluderer med at innen lokal rutegående busstransport har bruk av anbud ført til kostnadsbesparelser. Disse har myndighetene tatt ut i reduserte tilskudd, men uten at en har svekket tilbudet. Dette har sammenheng med at en har fått til en velfungerende konkurranse, og at en i mange tilfeller har fått til en bedre, mer overordnet ruteplanlegging.

Rapporten kartlegger om slike kostnadsbesparelser innen lokal rutegående transport i realiteten har ført til økte kostnader for andre deler av det offentliges budsjetter i form av økte administrasjonskostnader eller ved økt sykefravær eller utstøting fra arbeidslivet. Svaret er i all hovedsak nei, men med noen modifikasjoner. Det offentlige har fått noe økte administrasjonskostnader, i all hovedsak som følge av overføring av ruteplanleggingsansvar fra operatør til

myndighetene. Disse kostnadene er imidlertid små i forhold til innsparingene. Det har skjedd vesentlig konsentrasjon på eiersiden, noe som kan representere et problem for konkurransesituasjonen i anbudsregimer på lengre sikt, men ikke minst er en utfordring i de fylkeskommuner som fortsatt benytter framforhandlede kontrakter.

Lønns- og arbeidsbetingelsene er i liten grad svekket

For de ansatte medfører anbud økt jobbusikkerhet. Hovedregelen er imidlertid at sjåførene får tilbud om jobb hos operatøren som har vunnet anbudet, og det er bare unntaksvis en ser eksempler på at de blir arbeidsledige eller uføretrygdet. Anbud medfører i mange sammenhenger endring av skift og ruter av effektiviseringshensyn, og dermed mindre pauser og slakk i arbeidstiden.

Det er ikke grunnlag for å konkludere med at disse endringene i lønns- og arbeidsbetingelser har medført økt sykefravær. Anbud fører imidlertid ofte til økt avgang fra yrket i forbindelse med selve anbudsoverdragelsen. Lønnsutviklingen til sjåfører var preget av at de hadde lavere lønnsvekst enn gjennomsnittlig industriarbeiderlønn fram til det ble åpnet for anbud i 1994, men det siste tiåret har de igjen fått en relativt bedret lønnsvekst. Det at anbud ikke har ført til ”sosial dumping” må sees i sammenheng med kombinasjonen av høy organisasjonsgrad, sentraliserte forhandlinger, harmonisering av nasjonale tarifforhandlinger, og yrkestransportlovens bestemmelser om at operatører er forpliktet til å gi lønns- og arbeidsbetingelser som minst svarer til en av de landsdekkende avtalene.

Heller ikke for det operative personellet innen jernbane og regional flytransport - konduktører, lokførere, kabinpersonale og flygere - finner vi dokumentasjon på at lønns- og arbeidsbetingelser er blitt svekket de siste 10-15 årene.

Dokumentasjonen er imidlertid her mer avgrenset - særlig innen flytransport, som er kjennetegnet av mange avtaler på virksomhetsnivå. Den yrkesgruppen vi har best data om – lokførere – har hatt en relativt sterk lønnsvekst fra 1996. Dette har både sammenheng med endrede pausebestemmelser som det er blitt gitt lønnskompensasjon for, men ikke minst med endringer i partsamarbeid og arbeidsmarkedet. I og med overføring til NAVO/Spekter har de fått en mer direkte forhandlings situasjon overfor arbeidsgiver, uten å måtte samordnes med andre yrkesgrupper innen LO. Samtidig innebærer økt konkurranse og flere nye operatører at arbeidsgiverne i større grad konkurrerer om arbeidskraften.

I sum er det altså ikke grunnlag for å si at det operative personellet har fått svekket sine lønns- og arbeidsbetingelser gjennom fristilling og konkurranseutsetting på de tre delsektorene vi har sett på. For noen typer operativt personell med strenge sertifiseringskrav og høy etterspørsel er det snarere tvert om. Denne konklusjonen avgrenser seg imidlertid til virkningene for operativt personell. Rapporten gir ikke grunnlag for å si noe om virkningene for andre yrkesgrupper – som renhold og vedlikehold – der oppgavene har blitt utskilt fra den opprinnelige virksomheten.

Endrede, ikke svekkede, vilkår for offentlig styring

Grovt oppsummert har bruk av anbud innen lokal rutegående busstransport ført til besparelser uten at dette har medført svekket politisk styring. Det har heller ikke ført til vesentlige omfordelingsvirkninger ved at sjåførere har fått lønns- og arbeidsbetingelser svekket. Dette har sammenheng med to forhold: For det første er det på denne sektoren tale om overgang fra nettokontrakter til bruttokontrakter med påfølgende økt ansvar for overordnet ruteplanlegging fra det offentlige. For det andre innebærer systemet en tett kobling mellom lovbestemmelser og sentraliserte forhandlinger. Slik sett kan ordningen betraktes som et eksempel på fortrinn ved ”den norske modellen” som gir effektivisering uten vesentlige omfordelingsvirkninger og negative samfunnsøkonomiske virkninger.

Sammenligningen mellom lokal rutebiltransport og kjøp av jernbanetjenester og regional flytransport er i første rekke komparativ langs noen dimensjoner – og preget av varierende grad av godt datagrunnlag. Vi finner imidlertid grunnlag for å si at heller ikke på disse områdene har konkurranseutsetting medført svekket tilbud for kundene. Tilbudet er i vesentlig grad politisk styrt og opprettholdt både innen persontransport med jernbane og regional flytransport.

Utviklingen når det gjelder kostnadsbesparelser er mer usikker. For regional flytransport skyldes dette at myndighetene, med et kjøpsregime kjennetegnet av nettoanbud med tre-årige kontrakter og klare spesifiseringer på produksjonen i form av størrelse på fly med videre, har hatt problemer med å etablere en velfungerende konkurranse. Det må også sees i sammenheng med utviklingen på det øvrige markedet, både gjennom oppkjøps- og eierkonstellasjoner og betingelsene for utviklingen av lavprismarkedet. Senere anbudsrunder med mindre ruteområder og lavere spesifiseringsgrad i kravene har gitt økt konkurranse på slike anbud.

Når det gjelder kostnadsbesparelser for offentlig kjøp av persontransporttjenester i jernbane, mangler vi dels godt datagrunnlag for slike vurderinger. Mer sentralt i denne sammenheng er at det er gode grunner til å relatere analysen av effekter innen offentlig kjøp av persontransport til en mer generell analyse av utviklingen innen jernbanesektoren, dvs. antatte økte transaksjonskostnader som følger av organisatorisk knoppskyting og antatte besparelser og tilbudsending også innen godstransportmarkedet. Vi har ikke funnet utredninger som på en systematisk måte undersøker slike spørsmål.

Sett bort fra denne reservasjonen når det gjelder jernbane, er det en hovedkonklusjon fra denne utredningen at anbud og fristilling ikke står i direkte motsetning til realisering av politiske målsetninger på feltet. Avveiningen mellom ulike politiske målsetninger som kostnadseffektiv produksjon, hvordan tilbudet skal utformes for ulike brukergrupper, og samfunnsøkonomiske hensyn, inkludert muligheten for koordinering mellom ulike transportformer og hensynet til å unngå utstøtingsmekanismer fra arbeidslivet, er mulig innenfor regimer preget av både framforhandlede kontrakter og anbud. Derimot vil valg av reguleringsregime, dvs både hvordan produksjonen av tjenester utføres og hvordan lønns- og arbeidsbetingelser reguleres gjennom lovverk og partavtaler, påvirke sannsynligheten for at noen mål realiseres lettere enn andre. Rapporten avsluttes med en kort gjennomgang av noen slike målkonflikter og mulige måter å løse dem på innen lokal rutegående transport.