

Sammendrag:

På sporet av konkurranse

Foreløpige erfaringer med konkurranseutsetting på Gjøvikbanen

Rapporten presenterer de foreløpige erfaringene med konkurranseutsettingen av Gjøvikbanen. Hovedkonklusjonen er at konkurransen har bidratt til lavere kostnader for det offentlige og bedre tilbud for passasjerene, uten at dette har gått på bekostning av de ansattes lønns- og arbeidsbetingelser. Det stilles imidlertid spørsmålstegn ved den fremtidige kostnadsutviklingen på strekningen, og konkurransens virkninger for øvrige deler av jernbanenettet og NSBs virksomhet.

Konkurranseutsetting innebærer at det offentlige lar andre rettssubjekter konkurrere om å utføre en oppgave som tradisjonelt har vært utført av det offentlige selv. I 2004 gjennomførte Samferdselsdepartementet det første forsøket med å konkurranseutsette passasjertransport med jernbane i Norge, på strekningen Gjøvik – Oslo, den såkalte "Gjøvikbanen". Målene med å konkurranseutsette Gjøvikbanen var å bidra til en mer positiv utvikling i togtrafikken; en mer offensiv og framtidrettet jernbane, sterkere fokus på de reisende, og mer og bedre jernbane for pengene. I denne rapporten blir de foreløpige erfaringene med, og resultatene fra, konkurranseutsettingen av Gjøvikbanen presentert. Erfaringene er diskutert i lys av tilsvarende erfaringer med anbud av persontransport på jernbane i Europa.

Rapporten konkluderer med at mange av målene med konkurranseutsettingen ble nådd. Dette gjelder målene om å redusere kostnader, kombinert med et bedre togtilbud og høyere passasjertall. Gevinstene er oppnådd uten at ansattes arbeidsbetingelser har blitt forverret. Reduserte kostnader, bedre togtilbud og høyere passasjertall er i tråd med europeiske erfaringer. Potensialet for offentlig styring kan også sies å være styrket, siden Samferdselsdepartementet har fått økt kunnskap og kompetanse om jernbane som følge av prosessen og dermed har bedre forutsetninger for å stille krav til utformingen av persontransport med tog.

Samtidig har nye utfordringer oppstått. Utviklingen på Gjøvikbanen fremover vil i stor grad avhenge av tilstanden på infrastrukturen, men forholdet mellom Jernbaneverket og NSB Gjøvikbanen AS, og hvilke krav og forventninger de kan ha til hverandre, er i liten grad adressert i den eksisterende driftskontrakten. I tillegg indikerer både organisatoriske og holdningsmessige forhold at Gjøvikbanen har et uforholdsmessig sterkt fokus, i forhold til sammenliknbare strekninger. Dette kan være samfunnsøkonomisk uheldig.

Flere av funnene i rapporten er beheftet med usikkerhet fordi datamaterialet er ufullstendig. Dette gjelder både de totale administrasjonskostnadene ved konkurranseutsettingen og virkningene for øvrige deler av NSBs virksomhet, hvor tilgangen til data har vært svært begrenset.

Persontransport med jernbane – utviklingstrekk

Jernbanesektoren i Norge og internasjonalt har gjennomgått til dels omfattende endringer de siste femten årene. Dette har delvis hatt sin bakgrunn i den nasjonale politikken i ulike land og ønsket om økt transparens og effektivitet, men viktige sider av reguleringsregimet (som oppsplitting av infrastruktur og drift) og konkurranse innen godstransporten med jernbane, er i dag en direkte følge av EUs bestemmelser på området. Konkurranseutsettingen av persontransporten på Gjøvikbanen må sees i lys av dette større bildet.

I Norge har det dels blitt innført et klarere skille mellom infrastruktur og drift, og mellom byggherre og entreprenørfunksjonene på infrastrukturens side. I tillegg har det blitt innført et klarere skille mellom person- og godstransport ved etablering av et kommersielt godstransportmarked med fri tilgang for andre operatører enn NSBs datterselskap.

Enkelte hovedtrekk ved de offentlige kjøpene av persontransporttjenester med jernbane har ligget fast i hele perioden fra 1996 og fram til i dag: Det er Samferdselsdepartementet (SD) som har hatt og fortsatt har ansvaret for offentlig kjøp av persontransport med jernbane, og SD har også hele tiden vært eier av og generalforsamling for NSB. Det offentlige kjøpet av persontransporttjenester fra NSB AS har hele tiden skjedd gjennom bruk av nettoavtaler. Avtaleverket regulerer kravene til NSB i forhold til trafikktytelser, som blant annet definerer ruteproduksjon, standard på materiell og handlingsrommet for takstreguleringer.

Internasjonale erfaringer

De europeiske erfaringene så langt tilsier at konkurranseutsetting av passasjertransport med jernbane ofte er forbundet med kostnadsbesparelser for myndighetene, forbedret tilbud for passasjerene og tiltakende passasjervekst. Kostnadseffektiviseringen har dels kommet som følge av innføringen av konkurranse, og dels som følge av inntoget av private aktører (privatisering). Utviklingen av samlede offentlige tilskudd til jernbanen har imidlertid ikke sunket i takt med kostnadsbesparelsene. Årsaken til dette er at konkurranseutsettingen i samtlige land har sammenfalt med økte investeringer i infrastrukturen og satsing på dette. I flere land har konkurranseinnføringen blitt etterfulgt av økt erkjennelse av – og satsing på – infrastrukturens betydning og tidligere neglisjering av dette. Vi kjenner ikke til internasjonale undersøkelser som gir grunnlag for å si at sikkerheten er redusert som følge av økt bruk av konkurranse innen jernbane.

Konkurranseutsettingen har til tider vært preget av få aktører og noe overoptimistisk budgivning. Dette synes imidlertid å være et større problem på interregionale linjer med nettoanbud enn regional persontransport med bruttoanbud. Konkurranseutsettingen har medført at flere foretak nå er virksomme på tvers av landegrensene, mens de tidligere var rent nasjonsbundne.

Mens det altså er en relativt entydig tendens at konkurranseutsetting har fremmet kostnadsbesparelser, er de samfunnsøkonomiske effektene mer usikre. Det allmenne spørsmålet er om den isolerte kostnadseffektiviseringen som følger av konkurranseutsettingen på de ulike delene av jernbanenettet utlignes eller svekkes av koordineringsproblemer som oppstår som følge av fragmentering og

spillsituasjoner mellom de ulike organisasjonene. Dette gjelder dels svekkede nettverkseffekter i sin helhet, men også økte transaksjonskostnader som følge av koordinering mellom et økt antall operatører og mellom hver enkelt operatør og en felles infrastrukturmyndighet.

Innføringen av konkurranse i europeisk jernbane har på mange måter fremstått som en læringsprosess så langt. Innføring av konkurranse og kontraktsstyring har gitt nye styringsutfordringer, med påfølgende nye løsningsforsøk. Nyere studier tyder på at land som innfører konkurranseutsettingen gradvis kan vise til bedre resultater enn land som gjennomfører det mer brått og der flere forhold endres på en gang.

Erfaringer med konkurranseutsettingen på Gjøvikbanen

Lavere kostnader og mer og bedre tilbud

Konkurranseutsettingen av Gjøvikbanen er forbundet med kostnadsbesparelser. Driftskostnadene ligger gjennomsnittlig 12 prosent lavere i perioden 2007-2009, sammenlignet med beregnede kostnader for 2005. Kostnadsbesparelsene kan i hovedsak forklares ut fra fire forhold:

- Effektivisering av ruteplanen
- Bruk av billigere materiell
- Mer effektiv bruk av togparken
- En slankere organisasjon og bemanning

Konkurranseutsettingen har forbedret transporttilbudet på Gjøvikbanen, både i form av flere avganger i og utenfor rushtid, og i form av flere kjørte kilometer. Kundetilfredshetsindeksen viser en positiv endring i forbindelse med innføringen av konkurransen. Passasjertallene har økt, det har også billettinntektene gjort.

Ansattes arbeidsbetingelser er ikke svekket

På initiativ fra fagforeningene ble reglene om virksomhetsoverdragelse gjort gjeldende ved konkurranseutsettingen. Dette sikret de ansatte at tariffavtalen fra NSB-konsernet ble videreført, og ytterligere forhandlinger mellom partene medførte at dette også gjaldt utover neste forhandlingsperiode.

Gjennomgangen indikerer at ansatte i NSB Gjøvikbanen har fordelen av å arbeide i en liten organisasjon med korte beslutningslinjer, kombinert med fordelen av en stor fagorganisasjon i ryggen, en stor tariffmotpart (NSB) og en omfattende tariffavtale i bunn. På den andre siden er en tariffavtale som er tilpasset handlingsrommet i et stort konsern, kanskje ikke like tilpasset de krav og forhold som finnes i et langt mindre selskap, verken når det gjelder ansattes eller ledelsens behov.

Potensialet for offentlig styring er styrket

Samferdselsdepartementet ser ut til å ha fått økt kunnskap og kompetanse om jernbane som en følge av prosessen med konkurranseutsetting, noe som gjør det mulig å stille større krav til utformingen av persontransport med tog. NSB møter mer kompetanse i de resterende forhandlingene, og mer profesjonell kontraktsstyring. Spissformulert oppsummert: Det har blitt mer detaljer i forhandlingene – og mer kompetanse i detaljene.

Administrasjonskostnader

De totale kostnadene ved konkurranseutsettingen har vært store. Dette gjelder både Samferdselsdepartementets forberedelser til konkurransen, utarbeidelsen av konkurransevilkårene og evalueringen av tilbudene. Det samme gjelder de ulike operatørens arbeid med å levere tilbud. Disse momentene er vanskelig å vurdere med foreliggende tallmateriale.

Fra departementets side var imidlertid forarbeidet ment som forberedelser til en mer utstrakt bruk av konkurranseutsetting av norsk jernbane, og kostnadene må sees i lys av dette.

Nye utfordringer og fremtidige lærdommer

Det er mange positive lærdommer å trekke av konkurranseprosessen, både når det gjelder forarbeid, konkurransegrunnlag og involvering av de berørte partene underveis.

Det er imidlertid også forbedringspunkter. Et sentralt moment er forholdet mellom infrastrukturholder og operatør, som i liten grad er berørt i konkurransevilkårene eller i de påfølgende kontraktsvilkårene. Samtidig vet vi at det samlede jernbanetilbudet over tid vil være sårbart for manglende og eventuell sviktende koordinering mellom tiltak mot henholdsvis bedret infrastruktur og togproduksjon. Dette gjelder både hvis man vil sikre optimal utnyttelse av driftsfordelene ved eventuelle forbedringer i infrastrukturen og hvis togoperatørene ser økt potensial ved å utnytte eksisterende infrastruktur på bedre måter. Dette er også et område som er i rivende utvikling internasjonalt, der det vil være mange eksempler og lærdommer å bygge videre på.

Gjennomgangen reiser også spørsmålet om den totale ressursfordelingen innenfor jernbanesektoren er blitt positivt påvirket av konkurranseutsettingen av Gjøvikbanen. Både organisatoriske og holdningsmessige forhold bidrar til å gi Gjøvikbanen et sterkere fokus enn sammenliknbare strekninger. Organisatorisk kommer dette til uttrykk gjennom at daglig leder for Gjøvikbanen, i sterkere grad enn strekningsansvarlig på tilsvarende baner, har resultatansvar, kan tale Gjøvikbanens sak, og inngå forpliktelser og avtaler direkte. Holdningsmessig ser det ut til at Samferdselsdepartementet har en generell positiv holdning til konkurranseutsettingen, ønsker at den skal lykkes, og følgelig også er oppmerksom og lydhør i forhold til problemer som kan tenkes å oppstå. Hvis det er slik at Gjøvikbanen blir gitt utforholdsmessig høy tids- og ressursbruk innenfor jernbanesektoren, må dette betegnes som samfunnsøkonomisk uheldig. Man bør derfor arbeide for å finne en god balanse i denne ressursbruken.

Det er grunn til å stille spørsmål ved om Gjøvikbanen er for liten til å fungere som eksempel for videre konkurranseutsetting i Norge. Dette gjelder hvor attraktivt det vil være for konkurrerende tilbydere å delta i slike konkurranser, men også hvor store informasjonsfordeler opprinnelig operatør vil ha og kompleksiteten knyttet til gjennomføringen av konkurranseutsettingen. Gjøvikbanen ble kanskje først og fremst valgt ut som forsøksområde ut fra at det var det enkleste området å avgrense og gjennomføre en konkurranse i, samtidig som Samferdsels trolig var ute etter et eksempel der sannsynligheten for positive effekter var høye.