

## Sammendrag:

# Målrettet bruk av konkurranseutsetting av persontransporttjenester i lokal kollektivtransport, jernbane og luftfart

## Synteserapport

Den overordnede problemstillingen i dette prosjektet kan formuleres som to spørsmål: Hva er effekten av og erfaringene med ulike former for konkurranseutsetting i andre land? Og hvilken relevans har disse erfaringene for organiseringen av kjøp av persontransporttjenester i Norge?

Fokuset i prosjektet ligger på ulike former for konkurranseutsetting. Alternativer som ikke baserer seg på konkurranseutsetting berøres kun indirekte.

### Rapportens hovedkonklusjoner

Hovedkonklusjonene i rapporten kan oppsummeres i følgende punkter:

- Konkurranseutsetting fører til kostnadseffektivisering på kort sikt, anslagsvis 20-30 prosent. Størst kostnadspress oppnås med kortsiktige bruttoanbud.
- Mål om tilbudsutvikling krever at kostnadsbesparelsene brukes til å forbedre tilbudet på en mest mulig effektiv måte. Tilbudskonkurranse er mer målrettet til slike formål enn bruttoanbudet, noe som også kan sies om brutto- og nettoanbud med utstrakt bruk av insentiver.
- Utstrakt bruk av økonomiske insentiver krever økt handlefrihet for operatør. Handlefriheten er mer naturlig begrenset i jernbane og luftfart enn i bussektoren, noe som gjør bruken av store passasjerinsentiver mindre hensiktsmessig.
- Myndighetene kan kompensere for styringsutfordringene som følger av stor handlefrihet til operatør gjennom to indirekte styringsmekanismer: Partnerskap/tillit og riktig dimensjonerte insentiver.

Når det gjelder spørsmålet om slike erfaringer er overførbare til Norge, er dette betinget av (minst) tre forhold: Politiske målsetninger (eksempel; reduksjon i tilskuddet og/eller utvikling av tilbudet), kjøpsorganets omgivelser (eksempel; rammefinansiering eller øremerking), og tidligere kontraktsrelasjoner

(eksempel; tradisjon for nettokontrakter tilsier overføring av kompetanse og ressurser fra operatør til myndighetsorgan ved bruk av bruttoanbud). I det følgende skal vi gi en sammenfatning av grunnlaget for disse konklusjonene, og vise den konkrete anvendelsen av disse betingelsene for overførbarhet av erfaringer.

### Rapportens analytiske rammeverk

Konkurranseutsetting innebærer ulike former for ansvars- og rolledeling mellom bestillermyndigheter og de som er satt til å utføre tjenesteproduksjonen. Vi skiller her mellom ulike beslutningsnivåer:

Det **strategiske nivå** dekker de overordnede transportpolitiske målene for samferdselssektoren når det gjelder kollektivtransportens markedsandeler, transport- og miljøforhold mv. **Taktisk nivå** dekker problemstillinger rundt konkret utforming av rutetilbud og takster i forhold til spesifiserte mål på kollektivtilbudet. **Operativt nivå** dekker problemstillinger rundt den daglige driften av transportsystemet, tjenesteproduksjonen og faktisk levert kvalitet på tilbudet.

Denne inndelingen har konsekvenser for forståelsen av ulike former for konkurranseutsetting. Her går et første hovedskille mellom innføringen av fri konkurranse og bruk av konkurranseutsetting. *Fri konkurranse* innebærer fri adgang til markedet for alle aktører som finner det kommersielt interessant, og dermed ingen rolle for myndighetene ut over en (begrenset) rolle på strategisk nivå, knyttet til lisensiering og godkjenning på objektivt grunnlag i henhold til yrkestransportloven (kompetanse, vandel og økonomi). *Konkurranseutsetting* innebærer at det konkurreres om å produsere varer og tjenester for det offentlige, dvs. der det offentlige lar andre rettssubjekter konkurrere om å utføre en oppgave som det offentlige tradisjonelt har utført selv. Ansvaret for beslutninger på det strategiske nivået opprettholdes hos myndighetene, mens ansvaret for det taktiske nivået i varierende grad over-

lates til operatøren. Ansvar for det operative nivået er imidlertid alltid hos operatøren.

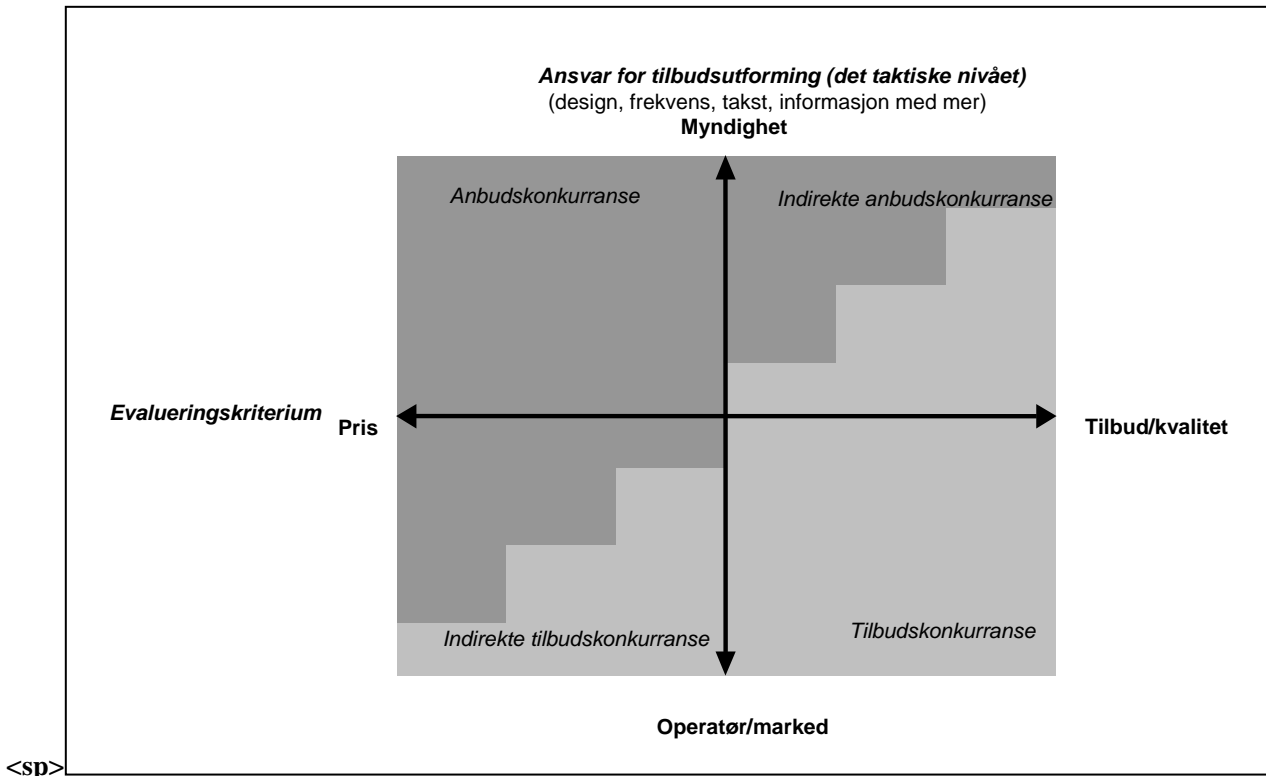
Det er imidlertid stor variasjon i hvordan konkurranseutsettingen er utformet, mellom ulike land og ulike sektorer. Ut fra hvordan ansvaret for beslutningene på det taktiske nivået er fordelt og tildelingskriteriene definert, kan vi dele inn i fire hovedformer for konkurranseutsetting (figur S1).

Et første hovedskille går mellom høyre og venstre side av figuren, mellom anbudskonkurranse og tilbudskonkurranse i mer eller mindre rendyrket form.

- *Anbudskonkurransen* i sin rendyrkede form innebærer at myndighetene definerer kvaliteten på det tilbudet som skal konkurranseutsettes, hvorpå operatørene gir et tilbud på hvilken pris de skal ha for å produsere det forhåndsdefinerte tilbudet (øverst til venstre i figuren).

- *Tilbudskonkurransen* i sin mest rendyrkede form innebærer at myndighetene bestemmer kostnadsrammene for konkurransen, hvorpå operatørens utforming av tjenestetilbudet er avgjørende for hvem som blir tildelt kontrakten i et bestemt område (nederst til høyre i figuren).

Innenfor begge disse hovedformene for konkurranse vil myndighetene kunne definere mer eller mindre av rutestrukturen og tilbudsdesignet på forhånd (det taktiske nivået definert langs den vertikale akse i figuren). Dette utgjør de indirekte konkurranseformene i figuren, hvor myndighetene henholdsvis gir slipp på deler av markedsansvaret under anbudskonkurransen og strammer det inn under tilbudskonkurransen. Tilbudssiden får dermed en avgjørende betydning for det avlagte budet i anbudskonkurransen, mens kostnadsvurderinger får en avgjørende betydning for det avlagte tilbudet i tilbudskonkurransen.



TØI-rapport 787/2005

Figur S1: Ulike former for konkurranseutsetting ut fra ansvarsfordeling og evalueringsskriterium

Så langt har vi kun diskutert forhold knyttet til tildelingsfasen. Anbudskonkurranse kan i tillegg nyanseres ved å introdusere forhold knyttet til kontraktsfasen. Tabell S1 tar for seg firedeling av hvordan markedsrisikoen er fordelt mellom partene i kontraktsfasen. Felles for alle formene er at pris utgjør

hoveddelen av konkurransekriteriet (altså anbudskonkurranse). Risikofordelingen i kontraktsfasen kan slikt sett betraktes som en tredje dimensjon på venstre side av figur S1.

Tabell S1: Ulike former for anbudskonkurranse etter kontraktsform

Hvem har inntektsrisikoen/-ansvaret?	Finnes det insentiver ut over inntektsfordelingen	
	Nei	Ja
Myndighetene	1. Bruttoanbud	2. Utvidet bruttoanbud
Operatøren	3. Nettoanbud	4. Utvidet nettoanbud/ indirekte tilbuds- konkurranse

TØI-rapport 787/2005

- *Bruttoanbudet*, anbud på rene bruttokontrakter, er hva vi ovenfor omtalte som den rendyrkede formen for anbudskonkurranse. Bruttokontrakter kjennetegnes av at operatøren overlater alle inntektene fra billettsalg til myndighetene, der kollektivselskapet kun innehar kostnadsrisikoen. Myndighetene har ansvaret for all planlegging (trasé, takster), informasjon og markedsføring underveis i kontraktsperioden.
- *Utvidet bruttoanbud* innebærer at myndighetene fortsatt konkurranseutsetter bruttokontrakter, men at disse inkluderer relativt store økonomiske insentiver som bonus for kvalitets- og/eller passasjerforbedringer.
- *Nettoanbudet* innebærer at operatøren har inntektsrisikoen og beholder alle passasjerinntektene. Kontraktene inneholder ingen insentiver utover de som allerede ligger i passasjerinntektene.
- *Utvidet nettoanbud* vil si at operatørene selv får beholde inntektsansvaret gjennom bruk av nettokontrakter, samtidig som kontrakten inneholder insentiver for ytterligere kvalitets- eller passasjerforbedringer i tillegg. Dette er den samme konkurranseformen som vi ovenfor kalte indirekte tilbuds konkurranse.

Begge de to utvidede anbudsformene gjengitt ovenfor blir dessuten ofte benevnt som *resultatavhengige tilskuddskontrakter* og/eller *kvalitetskontrakter*. Felles for samtlige former for anbudskonkurranse er likevel at pris er hovedkriteriet i tildelingsfasen, enten i form av kostnader for drift eller bud på totalt tilskuddsbeløp. I teorien kan man tenke seg tilsvarende nyansering etter forhold ved kontraktsfasen for tilbuds konkurranse, men dette har vært vanskelig å finne eksempler på i praksis.

Disse konkurranseformene forventes å ha ulike effekter. Vi skiller i den sammenheng mellom tre former for effektivitet:

- Et *produksjonseffektivt* (kostnadseffektivt) kollektivtilbud innebærer at en gitt ruteproduksjon utføres til lavest mulig kostnad, og er således knyttet til beslutninger på det operative nivået.
- Et *markedseffektivt* tilbud er det best mulige tilbudet innenfor en gitt tilskuddsramme. Virkemidler for å oppnå markedseffektivitet er knyttet til utforming av rutenett, frekvens, takstnivå og lignende, og gjelder først og fremst beslutninger knyttet til det taktiske nivået.
- Et *samfunnseffektivt* kollektivtilbud er det tilbudet som også best bidrar til overordnede (strategiske) politiske mål. Ansvar for å utforme et samfunnseffektivt tilbud ligger først og fremst på myndighetsplanet og er knyttet til politisk definerte mål, samt overordnede virkemidler som tilskudds nivå og organisasjonsmodeller.

I rapporten undersøkes effektene av ulike former for konkurranseutsetting gjennom tre sektorer og et utvalg land. Både kapitlet om lokal kollektivtransport og jernbane tar for seg erfaringer fra Storbritannia, Sverige, Danmark og Nederland. Luftfart skiller seg ut ved at en for kjøp av regionale luftfartstjenester har erfaring med flere anbudsrunder i Norge – slik at dette gir et eget erfaringsgrunnlag. Rapportens empiriske grunnlag er avgrenset til perioden fram til sommeren 2004.

### Politiske målsetninger og forvaltningsorganisering

Det er en rekke kjennetegn ved det norske forvaltningsregimet på feltet som har betydning for om erfaringene kan overføres.

*Politiske mål:* De politiske målene for lokal kollektivtransport har generelt vært preget av ønske om minimumstilbud til akseptabelt pris, det vil si en fordelingspolitisk begrunnelse, samtidig som en i økende grad har vært opptatt av å redusere kostnadene eller kostnadsveksten. For byområder, særlig de større byområder, har en også vært opptatt av å øke markedandelen for kollektivtransport. Også for jernbanen kan en observere vektlegging av de største byområdene, og av Intercity-triangelet og hovedstrekningene – det vil si de områder hvor markedsgrunnlaget vurderes å gi jernbanen et visst konkurransemessig og miljømessig fortrinn. Et særlig viktig mål med offentlig kjøp av flytjenester er det regionalpolitiske - å sikre et godt tilbud for transport i og mellom regioner der markedsgrunnlaget er utilstrekkelig for kommersiell drift - kombinert med et ønske om økt kostnadseffektivitet.

*Variasjon i organisasjons og – reguleringsformer.* Kjøp av lokal persontransport er i Norge et fylkeskommunalt ansvar, der overføring fra staten skjer gjen-

nom de generelle rammeoverføringene, og der det normale har vært løyver eller enerett basert på nettoavtaler. Mye av markeds- og planleggingskompetansen har dermed ligget hos selskapene. Nå er feltet preget av økende mangfold både når det gjelder kjøpsorganisasjon og kontraktsformer, med hyppigere bruk av anbud og fremvekst av egne kjøpsorganer utenfor fylkeskommunen. Konkurranseutsettingen har dessuten i stor grad basert seg på konkurranseformer der det praktiske ansvaret for markedstilpasningen og tilbudsutviklingen har blitt overført fra operatører til myndigheter (ved overgang fra netto- til bruttokontrakter).

Når det gjelder jernbanesektoren, er det staten ved Samferdselsdepartementet som har ansvaret for kjøp av persontransporttjenester med tog. Historisk sett har dette vært avgrenset til kjøp fra NSB. Videre har en skilt ansvar for infrastruktur og drift, og når det gjelder kjøp av persontransporttjenester har en konkurranseutsatt én strekning. I relasjonen mellom myndigheter og NSB er den formelle ansvarsdelingen preget av at beslutninger på taktisk nivå (takster og tilbud) tas av myndighetene, men etter forhandlinger. Den reelle kompetansefordelingen i form av kunnskap om produksjon og marked er imidlertid i favør av operatør.

Når det gjelder luftfart, er det også staten ved Samferdselsdepartementet som har ansvaret for kjøpet av regionale luftfartstjenester. Likedan er flyplassene og flyplasstrukturen et nasjonalt politisk ansvar. Også på dette området er det innført vertikal separasjon mellom eie og drift infrastruktur (Avinor) og kommersiell tjenesteproduksjon (flyselskapene). Når det gjelder kontraktsutforming på kjøpssiden, så har en hatt anbud siden 1997 ved hjelp av nettokontrakter (nettoanbud). Gitt EU-reguleringene er kontraktslengden gitt. Sentrale/politiske myndigheter har lagt opp til stor grad av innflytelse og klare kriterier på taktisk nivå - ikke bare når det gjelder maksimaltakster og minimumskrav til ruter, men også i form av detaljerte krav til flystørrelse.

## Lokal kollektivtransport

Lokal kollektivtransport er den sektoren i undersøkelsen som oppviser størst variasjon i konkurranse- og kontraktsformer.

*Fri konkurranse* ble innført innen lokal kollektivtransport i store deler av Storbritannia i 1986. 20 år etter kan erfaringene oppsummeres med blandede resultater: På den ene siden bidro frikonkurransen til å stoppe reduksjonen i tjenesteomfanget, øke produksjonseffektivitet per vognkilometer og redusert behov

for offentlige tilskudd. På den annen side har den verken bidratt til forbedringer når det gjelder antall setekilometer, kostnader per reise eller antall passasjerer. Samtidig har frikonkurransen redusert mulighetene for å gjennomføre integrerende tiltak og medført svakere koordinering og samordning av rutetilbud, takster og informasjon. Enkelte områder har derfor utviklet såkalte frivillige kvalitetspartnerskap mellom lokale myndigheter og operatører, hvor operatører utenfor avtalen ekskluderes fra å bruke infrastrukturen avtalepartene har investert i.

London utgjør unntaket i Storbritannia, ved at de valgte å konkurranseutsette tjenesteproduksjonen og beholde en sentral myndighet med ansvar for koordinering og tilbudsutvikling. Der frikonkurransen i Storbritannia grovt sett har produsert samme tilbudsomfang til en billigere penge enn før, har den kontrollerte konkurransen London maktet å øke tilbudsomfanget og passasjertallene i tillegg. Negative erfaringer med nettokontrakter i London på slutten av 1990-tallet tyder dessuten på at nettokontrakter er best egnet der myndighetene kan tilby en operatør særrettigheter innenfor et nærmere bestemt område.

*Bruttoanbudet* har først og fremst blitt videreutviklet i København. Erfaringer tyder på at bruttoanbudet er bedre egnet til kostnadsbesparelser og økt produksjonseffektivitet enn til å øke markedsandeler, innovasjoner og passasjertall. Det avgjørende spørsmålet for vurderingene av denne modellens markedseffektivitet blir i så fall hvordan kostnadsbesparelsene deretter benyttes. Til tross for at myndighetsorganet i København har nedlagt til dels store ressurser til markedsutvikling og økt tilbudsomfang, har passasjerveksten vært minimal. Sammen med kostnadsøkninger ved senere anbudsrunder har dette medført at København på 2000-tallet har innledet forsøk med insentivavtaler og utvidet handlefrihet til operatør. Samtidig ønsker en å oppnå tettere samarbeid mellom operatør og myndighet gjennom utviklingen av såkalte partnerskapsavtaler.

*Nettoanbud* i Helsingborg har imidlertid heller ikke utgjort noen entydig suksess når det gjelder passasjerutviklingen. Det er flere grunner til det, men hovedårsaken synes å ligge i manglende samarbeid og tillit mellom partene snarere enn i kontraktsutformingen som sådan. Dette kan knyttes nært opp til at svenske operatører i liten grad har erfaringer og kompetanse til å påta seg det markedsansvaret som bruk av nettokontrakter forutsetter, altså en motsatt utfordring av hva vi finner i Norge. De negative erfaringene med områdevis nettokontrakter i Helsingborg medførte at de gikk over til bruttokontrakter med insentiver, kombinert

med utviklingen av en unik partnerskapsavtale mellom kommune, innkjøpsmyndighet og operatør.

*Det utvidede bruttoanbudet* har kanskje sin ekstreme versjon i Halland län i Sverige, der det resultatavhengige tilskuddet utgjør 25 prosent av kontraktssummen. Operatørene mottar i tillegg alle passasjerinntektene for opprettelsen av nye ruter utenfor et forhåndsbestemt kjerneområde. Halland har dessuten gitt operatør betydelig handlefrihet på det taktiske planet, og i så måte avgitt mye direkte kontroll og styring over tilbudsutviklingen i området. Dette har blitt søkt kompensert gjennom indirekte kontroll ved hjelp av to styringsmekanismer: (i) passasjeravhengige insentiver og (ii) aktivt samarbeid og informasjonsflyt på basis av såkalte relasjonskontrakter. Det siste innebærer opprettelsen av en rekke avtalefestede møtearenaer og løpende arbeidsgrupper. Halland har opplevd kraftig vekst i passasjernivået i løpet av kontraktens første 2-3 driftsår.

Gjennomgangen viser hvordan svakhetene ved bruttoanbudet over tid har ført til et fokus mot operatørens insentiver for kundeorientering. Samtidig har økte inntektsinsentiver og handlefrihet for operatørene på sin side ført til oppmerksomhet mot nye former for samordning og kontroll. Vi kan altså snakke om ulike konkurransefasener over tid, der konklusjonen synes klar: Mens utfordringene ved rene bruttoanbud er knyttet til svak operatørinvolvering, er utfordringene ved rene nettoanbud knyttet til det motsatte, nemlig svak myndighetsinvolvering. Og der manglende utvikling av det første leddet kan gå utover tilbuds- og kvalitetsutviklingen som skal gjøre bussreisene mer attraktive, kan manglende utvikling av det andre gå ut over infrastrukturutviklingen som skal gi bussene økt fremkommelighet og attraktivitet i forhold til privatbilismen. Begge deler er uforenlig med målet om å oppnå økte kollektivandeler i byområder, og krever økt fokus på og jakt etter nye kontraktbaserte samordningsformer mellom hver enkelt operatør og myndighet.

Samtidig synes effektene av de ulike konkurranseformene å være nærere knyttet til operatørens grad av handlefrihet på taktisk nivå enn til valget av brutto- eller nettokontrakt i seg selv. Dette er igjen nært knyttet til graden av partnerskapsfølelse og tillit mellom myndighet og operatør i hvert enkelt tilfelle. Handlefrihet og tillit/partnerskap bør således behandles som to sider av samme sak dersom målet med konkurranseutsettingen går ut over det å oppnå økt produksjonseffektivitet og tilskuddsreduksjoner alene.

Den formen for konkurranseutsetting som tillater størst handlefrihet for operatørene er enkelte varianter

av *tilbudskonkurranse* i Nederland. Det er også her du finner klare vektlegging av tilbudskvalitet fremfor tilskuddsreduksjoner på regionalt nivå. Erfaringene fra Nederland tilsier imidlertid at konkurranseutsettingen bør omfatte definerte minstestandarder for tjenestetilbudet i tildelingsfasen, for på den måten å øke sammenlignbarheten av hvert enkelt tilbud. Dette kan likevel kombineres med stor taktisk handlefrihet for operatørene innenfor kontraktperioden.

Et eksempel på det sistnevnte finner vi i Telemark med bruk av *indirekte tilbudskonkurranse* på basis av nettokontrakter med økonomiske insentiver i tillegg (kvalitetskontrakt med super-insentiver). Handlefriheten dette innebærer for operatørene krever imidlertid samarbeid og tillit mellom aktørene på lik linje med det utvidede bruttoanbudet ovenfor. Samtidig må myndighetene kunne tilby tilstrekkelig markedsinformasjon for å oppnå mest mulig symmetriske konkurranseforhold mellom potensielle tilbydere. Dette er særlig relevant i norsk sammenheng, hvor tidligere konsesjonsløyver ofte har vært drevet på basis av nettokontrakter, slik at markedskunnskapen til eksisterende operatør blir uforholdsmessig god.

## Jernbane

I jernbanesektoren er det andre problemstillinger som har vært fremtredende enn i lokal kollektivtransport, ikke minst fordi forholdet mellom drift og infrastruktur historisk er preget av integrerte selskap, og der den organisatoriske delingen har skapt nye koordineringsbehov.

Gjennomgangen viser at det i samtlige fire land vi har sett på – Storbritannia, Sverige, Nederland og Danmark – har foregått en oppdeling i infrastruktur og togdrift, gods- og persontransport, og salg av sidevirksomheter som ferge- og bussvirksomhet m.m. På disse områdene har Storbritannia uten tvil gått lengst. Det er også en entydig tendens til organisatorisk fristilling, ikke minst av de tidligere monopolene. I Storbritannia tok dette form av privatisering, også av infrastrukturforvaltningen, Railtrack ble først privatisert og senere renasjonalisert under benevnelsen Network Rail. Når det gjelder den endrede ansvarsdelingen innen myndighetsorganene, innebærer nedbyggingen av monopoler etablering av egne kjøpsorganisasjoner.

På tross av likheten i landenes motivasjon for å gjennomføre reformer i jernbanesektoren, varierer løsningene både når det gjelder konkurransens omfang og dens organisering. I *Storbritannia* har politikerne gjennomført konkurranseutsettingen av jernbanen mest

konsekvent. Jernbanereformen i 1993 medførte en sterk oppsplitting av det tidligere British Rail. Det ble blant annet etablert 25 såkalte *Train Operating Companies*. Staten har gjennomført anbud av geografiske enheter i hele jernbanenettet, og vinneren har deretter konsesjon på å kjøre de gjeldende strekningene med tilskudd fra staten. Antall tog-selskaper har nå skrumpet til fire dominerende selskaper. Fri trafikk er riktignok mulig på enkeltlinjer i Storbritannia, men har til nå vært tillatt i begrenset omfang.

Konkurranse om persontrafikken på jernbane omhandler altså først og fremst konkurranse *om* sporet – altså konkurranseutsetting – snarere enn *på* sporet. Og mens Storbritannia har gjennomført konkurranseutsetting på så og si hele linjenettet, har Danmark kun i beskjeden grad innført konkurranse til nå. Både Sverige og Nederland har på sin side valgt en mellom-løsning, der de tidligere nasjonale selskapene kan opptre uten konkurranse på de landsdekkende linjene, samtidig som det stilles krav om at det regionale linjenettet skal konkurranseutsettes. I Sverige har de i tillegg valgt å konkurranseutsette det inter-regionale linjenettet som SJ AB ikke oppfatter som lønnsomme. Både i Sverige og Nederland opplever man således at ulike reguleringsregimer opptre side ved side på jernbanenettet. Dette gir grunnlag for nye utfordringer når det gjelder samordning av et integrert tjenestenett.

De noe blandete erfaringene med konkurranseinnføring i de fire landene har dessuten medført at vi i dag ser tendenser til at tempoet bremses opp og utviklingen reverseres noe. I Nederland har de så å si avblåst planene om å innføre fri konkurranse på den lønnsomme delen av det inter-regionale linjenettet. Utvidelsen av den frie adgangen til sporet i Storbritannia har stoppet opp til fordel for økt bruk av konkurranseutsetting, og vi ser dessuten en tendens til at markedsansvaret på taktisk nivå i økende grad overføres fra operatør til myndighetene for å oppnå økt samordning og kvalitet på tjenestetilbudet igjen. Ønsket om økt samordning rammer også oppsplittingen av infrastruktur og drift. I Sverige, Nederland og Storbritannia ser vi stadig flere forsøk på å oppnå tettere koplinger og samarbeid mellom infrastruktur og driftssiden av persontrafikken. Disse forsøkene på reintegrering kommer likevel i andre former og uttrykk enn de tidligere tiders integrerte løsninger i ett og samme selskap.

Som for bussektoren i kapittel 3 finner vi eksempler på alle formene for anbudskonkurranse innen persontrafikken på jernbane. Mens konkurranseutsetting på regionalt nivå i Sverige innebar ren kost-

nadskonkurranse om rettighetene til å kjøre et strengt forhåndsdefinert rutetilbud (altså bruttoanbud), baserte anbudskonkurransene i Midt og Vest-Jylland i Danmark og på de inter-regionale linjene i Sverige seg på nettokontrakter med utstrakte friheter på taktisk nivå for operatøren (nettoanbud). Incentiver som koples opp mot kvalitetsmål og tjenestetilbudet er det imidlertid lite av, med unntak av Storbritannia.

Selv om europeisk jernbane har få tradisjoner for bruk av incentiver knyttet opp mot kvalitet, har de desto sterkere tradisjoner for bruk av nettokontrakter med det dette medfører av passasjerincentiver. Samtlige land benyttet seg av denne kontraktsformen i forkant av konkurransereformene, noe som i flere land har medført at innføring av konkurranse har gått hånd i hånd med begrensninger av markedsfrihet på taktisk nivå for operatør. Dette gjelder i særlig grad ved konkurranseutsettingen av den svenske regionale jernbanen, som tidligere ble drevet av SJ på basis av stor selvstendighet og fremforhandlede nettokontrakter. Konkurranseutsettingen på regionalt nivå i Sverige ble etter hvert i hovedsak gjennomført ved hjelp av strengt definerte bruttoanbud hvor både volum, tidstabell, materiellbruk og takster ble bestemt av myndighetene. Innføringen av konkurranse i disse tilfellene har paradoksalt nok medført overføring av ansvar for tjenesteutviklingen fra operatør til en planleggende myndighet – og dermed lenger unna markedet enn før. Noe av den samme utviklingen ser vi for øvrig i Storbritannia, der franchise-avtalene i konkurranseutsettingens første år tillot langt større taktisk frihet for operatørene enn dagens utvidede nettoanbud.

I Nederland har jernbanen på regionalt nivå i tatt i bruk tilbudskonkurranse på lik linje med den regionale busstrafikken i landet. Konkurranseutsetting av de regionale jernbanetjenestene i Nederland har medført økt integrering av buss- og jernbanetjenester, både når det gjelder utformingen av konkurransevilkårene og samordning av tjenestetilbudet. I enkelte regioner av Nederland har dette blant annet medført at jernbane- og busstjenestene i økende grad konkurranseutsettes i en og samme pakke på regionalt nivå.

Lignende integrerende effekter av konkurranseutsettingen har vi sett i Sverige. På lik linje med i Nederland ble ansvaret for konkurranseutsettingen av regionale jernbanetjenester lagt på samme regionale nivå som konkurranseutsettingen av busstjenester (hos *Trafikhuvudmannen*). Dette medførte dels bedre samordning mellom regionale buss- og tog-tjenester, samtidig som de regionale myndighetene innførte konkurranse reformer i jernbane som de hadde erfaring med fra busstransporten. I Danmark har vi sett tilsvarende

utvikling, der noe av motivasjonen bak amtenes overtakelse av statens eierandeler i privatbanene i hovedstadsområdet fra 1. januar 2001 nettopp var ønsket om større samordningsfordeler mellom buss og jernbane.

Endret ansvarsdeling innen offentlig forvaltning og innføringen av konkurranse har imidlertid også medført en rekke nye samordningsproblemer, blant annet når det gjelder kjøreplaner og billetter – og stasjonene. Det er imidlertid når det gjelder oppdelingen i infrastruktur og togdrift at en finner de største utfordringene. Det er for å møte slike problemer, at det både i Nederland og England er gjennomført tiltak, som skal forbedre samspillet mellom infrastruktur og togdrift. Det er imidlertid verdt å merke seg at disse nye samarbeidsrelasjonene ikke innebærer noen tilbakegang til tidligere tiders integrerte løsninger (i samme selskap), men fremveksten av en ny form for kontraktsbaserte samarbeidsavtaler. Utviklingen kommer som en økende anerkjennelse av at tjenestetilbudet, kvaliteten på det – og passasjereffektene av det – er fundamentalt avhengig av og gjensidig påvirket av velfungerende infrastrukturhold og ruteproduksjon. Både Nederland og Storbritannia har eksempler på tilfeller der planer og investeringer hos disse to partene går i stikk motsatt retning. Det sentrale i kontraktene er at partene (infrastrukturholder og operatør) møtes og avtaler seg imellom hvilke mål og tiltak de skal arbeide samme om – og hvordan hver part forpliktes til å følge de oppsatte målene. Forpliktelsene knyttes da gjerne opp mot ulike insentivmodeller og utbetalinger av bonus/malus fra den ene til den andre parten. Bakgrunnen både i Storbritannia, Sverige og Nederland var økende problemer med punktlighet og regularitet.

Når det gjelder hvilke effekter innføringen av konkurranse har hatt på jernbanetjenestene, har vi her bare kunnet foreta en sammenligning av forhold før og etter innføringen av konkurranse. Selv om endringene derfor ikke nødvendigvis er et direkte resultat av konkurranseutsettingen, kan følgende fremheves:

- Produksjonseffektivisering: I samtlige fire land ser innføringen av konkurranseutsetting ut til å være forbundet med kostnadseffektivisering av produksjonen.
- Kostnadseffektiviseringen har medført at man har oppnådd samme eller økt produksjonsvolum til et lavere tilskuddsnivå enn tidligere. I de tilfellene hvor de sparte kostnadene har blitt ledet til høyere produksjonsvolum, som i Sverige, Storbritannia og regionalt i Nederland, kan konkurranseutsetting dessuten sies å ha bidratt til høyere markedseffektivitet enn tidligere.
- Utviklingen av samlede offentlige tilskudd har imidlertid ikke sunket i takt med produksjonsgevinstene. Årsaken til dette er at konkurranseutsettingen i samtlige land, med unntak av Danmark, har sammenfalt med økte investeringer i infrastrukturen og satsing på dette.
- Forholdet mellom konkurranseutsetting og passasjerutvikling er dermed usikker: Selv om det kan se ut til at bruken av konkurranse har sammenfalt med et økt antall passasjerer, er det høyst usikkert hva årsaken til dette er. Økt satsing på infrastruktur og pålitelighet er nok medvirkende årsaker.
- Takstutvikling: Det ser ikke ut til at økt konkurranse er forbundet med reduserte takster/priser for forbrukerne, snarere tvert i mot.
- Sikkerhet: Ikke i noen av tilfellene er det grunnlag for å si at sikkerheten er redusert som følge av økt bruk av konkurranse innen jernbane. Trenden synes snarere å være opprettholdt fra tidligere, det vil si stadig økende sikkerhetsnivåer og et redusert antall ulykker.

## Luffart

Det norske regimet for kjøp av regionale lufttransporttjenester har vært et regime utformet innen EU-direktivets forordning om treårskontrakter. Det er også et område der det har vært erfaringer med anbud i mange år. På denne bakgrunnen har vi i denne rapporten rettet oppmerksomheten mot de erfaringer som er gjort i Norge med dette regimet – og analysert bedriftsøkonomiske og samfunnsøkonomiske effekter av ulike krav til tilbudet. Etter 1994 kan altså det norske konkurranseregimet innen luftfart grovt deles i to deler: Det generelle bildet er et innenriksmarked med fri konkurranse og et reguleringsregime for offentlig kjøp av bedriftsøkonomisk ulønnsomme ruter regulert av EU-reguleringer om Forpliktelse for offentlig tjenesteyting (FOT). Regelverket er generelt sett fleksibelt med hensyn til hva som kan lyses ut på anbud og hvordan dette skal gjøres, med ett unntak: Anbud på rutenett og enkeltruter kan lyses ut for en periode på inntil tre år. Staten ved Samferdselsdepartementet har ansvar for kjøp av luftfartstjenester. De regionale interessene ivaretas av fylkesvise høringsprosesser før anbudene lyses ut. Fylkene har ikke hatt noe finansielt medansvar.

Samferdselsdepartementet benytter anbud om nettokontrakter med høy grad av detaljeringsnivå (krav) i anbudet. Anbudskonkurransene som har blitt lyst ut har så langt kun hatt pris som utvelgelseskriterium. Det stilles krav til at selskapene oppfyller alle kriterier for å delta i konkurransen og at tilbudet opp-

fyller alle krav som stilles i FOT. Anbudsutlysningene er altså preget av at staten tar en rekke beslutninger på taktisk nivå. De typiske utlysningene har høy grad av spesifisering når det gjelder antall flyvninger, kapasitet, rutetider og type luftfartøy og takster (maksimaltakster og sosiale rabatter (barn +honnør). Når det gjelder *flytype*, stilles det enten krav til 30 seter og trykkabin, eller mindre fly (men minimum 15 seter) og da heller ikke trykkabin. Dette er et sentralt kriterium. Dersom det stilles krav om 30 seter og trykkabin, og det samtidig er begrensninger på rullebanelengden (800-1000 m), vil Widerøe AS ha et konkurransefortrinn. Det er det eneste norske selskapet med en slik flytype, mens det eksisterer flere europeiske. Dette konkurransefortrinnet er delvis resultat av en ønsket politikk tidlig i 1990-årene, da politiske myndigheter bevisst søkte å styrke Widerøes posisjon mot kommende konkurranse. På den andre siden representerer det forholdet at markedet er preget av en tidligere monopolist med fortrinn i flypark og kompetanse en utfordring i forhold til utforming og effekter av anbud. Også den korte kontraktperioden gir store fordeler til etablerte aktører, da det er knyttet store kostnader til første gangs etablering.

Det norske regimet er kjennetegnet av mange FOT-ruter (noe som selvsagt har sammenheng med geografiske forhold), relativt omfattende og detaljerte krav til tilbudet, høyest subsidiebeløp samlet, men subsidier per passasjer på linje med andre land. Det norske forvaltningsregimet skiller seg altså ut i en europeisk sammenheng som nettoanbud med høyt detaljeringsnivå. Når det gjelder effekten av flere runder med anbudskonkurranse, her oppsummert fram til 2004, førte disse til en gevinst i form av reduserte kostnader i første runde, men etter den tid har det vært en kostnadsøkning. I sum har det altså ikke vært reduksjon i tilskuddene og ingen vesentlig passasjervekst. Det er fortsatt begrenset konkurranse om anbudene, som åpner for strategisk budgivning, noe som blant annet må knyttes til at krav til flytype (trykkabin og mer enn 30 seter) kombinert med kort rullebane, begrenser aktuelle flytyper og dermed aktuelle tilbydere.

En revurdering av flyplasstrukturen kan bidra til reduserte kostnader og økt konkurranse. Analyser indikerer også at reduserte krav til flystørrelse både vil gi bedrifts- og samfunnsøkonomisk gevinst, og endringer i kvalitetskrav kunne for eksempel konverteres til bedret tilbud i form av frekvens eller reduserte kostnader. Dette kan sees som argumenter for både endringer i kvalitetskravene i anbudene og en dreining i retning av tilbudskonkurranse. I tillegg til spørsmålet om kontraktsform og rutestørrelse berører både kvalitetskrav og flyplass-

struktur spørsmålet om hvilket myndighetsorgan/-nivå som skal ha ansvar for kjøp av regionale flyruter – aktualisert gjennom diskusjonen om større regioner og potensial for samordningsgevinster i forhold til andre transportmidler. En annen mulig endring, med basis i internasjonale erfaringer, vil være statlige basis kvalitetskrav kombinert med mulighet for regional tilleggsfinansiering dersom de ønsker høyere krav.

## Konklusjon

Tabell S2 oppsummerer ulike former for anbudskonkurranse som er i bruk innen lokal kollektivtransport, jernbane og luftfart i Europa i dag.

Tabell S2: Ulike former for anbudskonkurranse i bruk i europeisk persontransport

	Uten ekstra insentiv	Ekstra insentiv
Myndighetene får inntektene	<i>Bruttoanbud:</i> Buss i København i Danmark Buss i London Jernbane regionalt i Sverige	<i>Utvidet bruttoanbud</i> Buss i Halland i Sverige
Operatøren får inntektene	<i>Nettoanbud:</i> Buss i Helsingborg i Sverige Jernbane på ulønnsomme linjer interregionalt i Sverige Jernbane i Midt- og Vest-Jylland i Danmark Regionale flyruter i Norge	<i>Utvidet nettoanbud</i> Buss i Telemark i Norge Jernbane i Storbritannia

TØI-rapport 787/2005

Ut over dette er ulike former for tilbudskonkurranse tatt i bruk innen lokal kollektivtransport og på regionale jernbanestrekninger i Nederland.

Luftfartskapitlet i rapporten er eksplisitt knyttet til norske erfaringer. Gjennomgangen av de ulike formene for konkurranseutsetting i lokal kollektivtransport og jernbane kan i tillegg oppsummeres i seks hovedkonklusjoner:

- Ingen konkurranseform fremstår som den andre overlegen i alle tilfeller – med hensyn til alle ønskede effekter. Dette har dels sammenheng med at det er ulike utfordringer knyttet til ulike konkurranseformer. Mens utfordringene ved rene bruttoanbud er knyttet til svak operatørinvolvering, er utfordringene ved rene nettoanbud knyttet til svak myndighetsinvolvering. Det har også sammenheng med at det er nasjonsspesifikke variasjon i de politiske, administrative og finansielle omgivelsene konkurranseformene skal virke innenfor (noen av disse tar vi nærmere opp nedenfor). Og det er



sektorspesifikk variasjon: Spesielt for jernbane framstår oppsplittingen av ansvaret for infrastruktur og drift som en sentral problemstilling. Denne oppsplitting har medført nye koordineringsbehov som er blitt forsøkt håndtert gjennom ulike former for avtaler og partnerskap. Slike koordineringsbehov øker med konkurranseutsetting på flere områder av drifts- og infrastrukturvirksomheten.

- Det er likevel grunnlag for å si at alle former for konkurranseutsetting har ført til økt bedriftsintern produksjonseffektivitet på kort sikt, men at det er store forskjeller i kostnadene og utfordringene knyttet til å gjennomføre konkurransen. Når det gjelder effektene på markedseffektivitet, finner en variasjon, som dels er knyttet til graden av insentiver, men selvsagt også til hvorvidt myndighetene har som mål å benytte reduserte produksjonskostnader til bedret tilbud eller ikke. Dette er igjen knyttet til insentivstrukturen som kjøpsorganet inngår i, som vist i eksemplet Nederland, der valget av konkurranseform på regionalt nivå innebærer en klar vektlegging av tilbudskvalitet fremfor tilskuddsreduksjoner (ved bruk av tilbudskonkurranse). Det er videre et fellestrekk at vi finner få systematiske undersøkelser om samfunnseffektiviteten i de ulike land og på de ulike sektorer. Det er heller ikke dokumentasjon for at noen konkurranseregimer er andre overlegne når det gjelder sikkerhet.
- Valget av konkurranseform synes å utvikle seg i bestemte historiske faser. Første fase gjennomføres ofte med relativt rendyrkede bruttoanbud, ofte begrunnet med ønsker om offentlige besparelser. En enkel tommelfingerregel basert på internasjonale erfaringer tilsier 20-30 prosent kostnadseffektivisering i konkurranseutsettingens første runde, avhengig av situasjon og kontekst forut for konkurranseinnføringen. Ettersom kostnadene øker igjen i senere anbudsrunder, kan det se ut som om konkurranseformen beveger seg mer i retning av utvidede bruttoanbud, der bruken av økonomiske insentiver og handlefrihet til operatør blir stadig mer slående. Spørsmål om riktig dimensjonering og beregning av insentivene blir i så fall sentralt.
- Det kan se ut til at konkurranseformer med kraftig insentivbruk og stor handlefrihet for operatørene i økende grad kombineres med forsøk på å innføre nye styrings- og kontrollformer, ofte utformet som såkalte partnerskapskontrakter og utstrakt samarbeid partene imellom. Både økonomiske insentiver og partnerskapsavtaler kan i så måte oppfattes som indirekte styrings- og kontrollsystemer som erstatning for den direkte kontrollen myndighetene har over tilbudsutformingen under bruttoanbudet. Fremveksten av såkalte partnerskapsavtaler og relasjonskontrakter synes også å være knyttet til endrede mål, fra kostnadseffektivisering til økte passasjerantall, der ønsket om å oppnå koordinerte og omforente tiltak rettet mot infrastruktur og tjenestekvaliteten blir mer sentralt. Nye kontraktbaserte reintegreringsformer mellom infrastrukturholder og operatør finner vi eksempler på både innen lokal kollektivtransport og i jernbanesektoren.
- Det synes på det rene at effektene av de ulike konkurranseformene er nærmere knyttet til operatørens grad av handlefrihet på taktisk nivå enn valget av brutto- eller nettokontrakt i seg selv. Økt handlefrihet til operatør har vist seg å gi innovasjoner i vognmateriell og rutestruktur innen lokal kollektivtransport både under fri konkurranse, tilbudskonkurranse og det utvidede nettoanbudet i Telemark. Samtidig synes innovasjonseffekten av handlefriheten å være nært knyttet til graden av partnerskapsfølelse og tillit mellom myndighet og operatør i hvert enkelt tilfelle. Handlefrihet og tillit/partnerskap bør således behandles som to sider av samme sak, dersom målet med konkurranseutsettingen går ut over det å oppnå økt produksjonseffektivitet alene. Handlefriheten til jernbaneoperatører er mer naturlig begrenset enn hva tilfellet er for bussoperatører, som følge av begrensninger i infrastrukturen. Valg av konkurranseform vil derfor trolig ha mindre å si for effektene innen jernbane enn busssektoren.
- Valget av organisasjonsmodellen reflekterer i større eller mindre grad de politiske, administrative, og finansielle omgivelsene de skal virke under. Dette vil på sin side ha avgjørende betydning for kostnadene og for utfordringene knyttet til innføringen av et nytt reguleringsregime. Dette så vi ikke minst i eksempelet fra lokal kollektivtransport i Helsingborg, hvor en annen institusjonell historikk ga motsatte utfordringer ved valg av nettoanbudsformen enn hva tilfellet ofte er i Norge, eller motsatt: Valg av bruttoanbud i Norge medfører langt større utfordringer knyttet til kompetanseoverføring og markedsinformasjon for myndighetene enn hva tilfellet er i Sverige, hvor tradisjonene for bruk av bruttokontrakter er lange. Slike utfordringer og kostnader knyttet til innføringen av et nytt reguleringsregime må på sin side veies opp mot de kostnadmessige besparelsene konkurranseutsettingen isolert sett vil medføre. Dette vil både avhenge av hvilken modell som eksisterte forut for konkurranseinnføringen og av hvilken form for konkurranseutsetting fylkesmyndighetene velger å ta i bruk.

## Hva skal lokale myndigheter velge? Noen tommelfingerregler

Disse konklusjonene gir grunnlag for rapportens avsluttende drøfting av fordeler og ulemper med ulike konkurranseformer. Drøftingens gyldighetsområde er avgrenset bl.a. av følgende forhold: Informasjonsgrunnlaget i rapporten er primært knyttet til produksjons- og markedseffektivitet og i liten grad samfunns-effektivitet. Den omhandler primært ansvarsdeling mellom kjøpsorgan og operatør, ulike tilknytningsformer for kjøpsorgan berøres ikke. Og den tar utgangspunkt i eksisterende forvaltnings- og finansieringsstruktur, slik at for eksempel den nederlandske løsningen med øremerkede midler og tilbudskonkurranse ikke drøftes nærmere her. Drøftingen er dessuten primært fokusert mot lokal kollektivtransport.

Gitt disse avgrensingene er noen av de sentrale utfordringene ved valg av konkurranseform som følger: Dersom målet er økt produksjonseffektivitet alene, kan det oppnåes med den enkleste form for bruttoanbud på kort sikt. Størrelsen på besparelsen vil selvsagt variere i forhold til hvor effektiv driften var forut for konkurranseutsettingen. Dersom en lokalt har tatt i bruk trussel om anbud og effektivitetsavtaler som har hatt effekter i samsvar med intensjonene, tilsier dette lavere besparelser enn de internasjonale erfaringene tyder på.

Dersom målet er tilbudsutvikling og innovasjon i tillegg, er et av de korte bruttoanbudenes ulemper at operatørene har få eller ingen interesser i å investere i inntektsiden av tjenesten. Målsetninger om tilbudsutvikling er dermed avhengig av myndighetene. Mens det første avgjørende spørsmål for vurdering av modellens markedseffektivitet er om besparelsene søkes benyttet til å forbedre tilbudet, er det andre spørsmålet hvordan de i så fall blir benyttet. Dermed blir myndighetenes besittelse av markedsinformasjon og kompetanse sentralt. I Norge tilsier dette stor overføring av kompetanse og ressurser fra operatør til myndighetsorgan. Alternativet blir da å benytte seg av former for konkurranseutsetting som i større grad bygger på eksisterende kontraktsformer og rolledeling. Et spørsmål i den forbindelse vil være om myndighetene har den markedsinformasjon som skal til for å skape likeverdig konkurranse mellom eksisterende og potensielt nye operatører. Har de ikke det, kan bruk av utvidet bruttoanbud være et alternativ i første runde. Bruken av alternative konkurranseformer med vekt på stor handlefrihet og inntektsrisiko til operatør øker samtidig behovet for nye former for samordning mellom operatør og myndighet, for eksempel i form av partnerskap og relasjonskontrakter.

Rapporten skisserer på dette grunnlag noen tommelfingerregler for hva lokale myndigheter bør velge, gitt ulike mål for lokal kollektivtransport i byer og rurale områder.

I større byer er passasjervekst og markedseffektivitet sentralt. Valg av konkurranse og kontraktsform er her av betydning, men andre forhold som påvirker konkurranseforholdet mellom transportmidlene (parkeringspolitikk, framkommelighetstiltak), er av større betydning. I vurdering av kontraktsformer hører det til at:

- Bruttokontrakt alene gir for liten dynamikk og insentiv for kundeorientering hos operatør.
- Nettokontrakt alene gir heller ikke tilstrekkelig inntektsinsentiv til å øke produksjonen i rush hvor etterspørselen er som størst, samtidig som operatøren bærer all risiko for inntektstap ved feilslåtte markedsinitiativ. Nettoanbud forutsetter dessuten bruk av områdevisse anbud.
- Utvidet nettoanbud har den svakhet at myndighetene bærer alle kostnadene ved infrastrukturtiltak, mens selskapene mottar inntektene av effektene av disse. Operatørene må dessuten forsikres om at myndighetene ikke iverksetter tiltak som "motvirker" operatørens eventuelle markedsinitiativ, noe som krever et velutviklet partnerskap/tillit mellom partene.
- Norske myndigheter har sjelden den markedsinformasjonen som skal til for å sikre symmetriske konkurranseforhold ved bruk av utvidet nettoanbud i konkurranseutsettingens første fase. Nåværende operatør har dermed store fordeler.

De fleste argumenter tilsier altså utvidet bruttoanbud i storbyområder. Dette krever riktignok oppbygning av sterk markedskompetanse på myndighetssiden, selv om dette kan reduseres noe ved insentiver for å ivareta utviklingsinteresse hos selskapene. Utstrakt bruk av insentiver med tilhørende handlefrihet hos operatører, krever på sin side et velutviklet partnerskap/tillitsforhold mellom partene for å fungere etter hensikten.

Ser en på lokal kollektivtransport i distriktene, viser eksemplene at områdevisse nettokontrakter er godt egnet til å sikre utnyttelse av vognpark – og dermed flatedekning. Når/dersom tilbudet er begrenset til lovpålagt skoleskyss, aksentueres også spørsmålet om forholdet mellom forventede effektiviseringsgevinster av konkurranseutsetting og endringskostnader ved overgangen til et nytt regime. Det tilsier i så fall bruk av konkurranseformer som i størst mulig grad bygger på eksisterende kontraktsformer og rolledeling mellom operatør og myndighet.