

## Sammendrag:

# Kjøps- og kontraktsformer i lokal rutebiltransport

Det overordnede formålet med prosjektet har vært å kartlegge ulike kjøps- og kontraktsformer i lokal rutebiltransport. Det underliggende spørsmålet har vært knyttet til hvilken effekt anbud har hatt på produksjonseffektivitet og tilskudd, samt hvordan erfaringene med ulike kjøps- og kontraktsformer har vært.

De viktigste konklusjonene er:

- Dagens konkurranseregime har frem til nå resultert i en utvikling som har fremmet konkurransen. I grove trekk fungerer anbudsprosessen etter hensikten.
- Konkurransetsettingen har frem til nå bidratt til en kostnadseffektivisering som i hovedsak er blitt tatt ut i form av reduserte tilskudd.
- Det er mindre forskjeller i effekter av henholdsvis brutto- og nettokontrakter enn forventet. Dette antar vi har sammenheng med at markedsinsentivene i nettokontrakter i praksis virker noe annerledes enn det man kunne anta på teoretisk grunnlag.
- Fylker som har valgt et regime med blanding av anbud og fremforhandlede kontrakter, ser ut til å ha hatt en dårligere utvikling enn de som i større grad har rendyrket en av disse formene.

Det er naturligvis en rekke andre effekter som rapporten ikke tar opp, men som bør være med i en samlet vurdering av kjøps- og kontraktsformer. Noe av dette har vi kommentert undervegs. Rapporten gjør det klart at organiseringen av kjøpsorganer og utformingen av kontrakter bør ha minst like stor fokus som kjøpsformen (anbud eller ikke anbud).

## Bakgrunn

Siden 1994 har det vært anledning for fylkeskommunene til å bruke anbudskonkurranser ved tildeling av løyver. Anbud som kjøpsform er i varierende grad blitt tatt i bruk i de ulike fylkene. Det er også grunn til å understreke at kontraktene er helt sentrale for å vurdere effektene av ulike kjøpsformer, siden det er kontrakten som styrer det daglige forholdet mellom kjøper og operatør. Et kjøp blir ikke mer effektivt enn det kontrakten tillater.

For å få en helhetlig oversikt over bruken av anbud i lokal rutebiltransport har Samferdselsdepartementet satt i gang en kartlegging av status og utvikling mht. bruk av ulike kjøps- og kontraktsformer. Ett av formålene med en slik kartlegging er å vurdere effektene på blant annet offentlige budsjetter. I tillegg vil dette gi et erfaringsgrunnlag til hjelp for fylkeskommunene ved gjennomføring av kjøpsprosesser og senere utforming av

kontrakter. TØI har besvart Samferdselsdepartementets spørsmål gjennom en utredning i tre ledd:

1. En *kartlegging* av variasjonsbredden i type kjøpsregime og kontraktsformer, omfanget av dem og utviklingen over tid.
2. En *kvantitativ analyse* både på makro- og mikronivå av sammenhengene mellom kjøpsregime, kontraktsform og produksjons-, markeds- og samfunns effektivitet.
3. En *kvalitativ undersøkelse* hvor vi analyserer utvalgte kontrakter og anbudsutlysninger og innhenter utfyllende informasjon gjennom intervjuer med noen aktører på fylkeskommunalt nivå.

Rapporten inneholder både status og utviklingstrekk samt analyser av effekter av ulike kjøps- og kontraktsformer.

## Datakvalitet

Datakildene vi benytter i dette prosjektet er:

1. *Tidsserie over sentrale nøkkeltall for kollektivtransporten i ulike fylker*, basert på den historiske rutebilstatistikken, komplettert av fylkeskommunene.
2. *Data fra fylkene knyttet til bruken av kjøpsform og kontraktstype*.
3. *Informasjon om gjennomførte anbudsutsettinger* er innhentet fra alle fylker som har gjennomført anbud.
4. *Kontrakter og anbudsutlysninger* er innhentet fra en rekke fylker.
5. *Intervjuer med sentrale aktører* er gjennomført i flere fylker.

Dataene er kvalitetssikret ved at fylkene har fått anledning til å kommentere, forklare og å oppdatere de dataene vi har samlet inn.

En del tilbakemeldinger fra fylkeskommunene har pekt på at kvaliteten på den historiske rutebilstatistikken er problematisk. Dette har vi også avdekket gjennom store uforklarlige svingninger mellom år, noe som kommer klart frem i vedleggene til rapporten. Disse svakhetene ved datagrunnlaget har vi tatt hensyn til gjennom modellberegningene vi har gjort, og gjennomført relativt "enkle" analyser basert på dette datamaterialet. For mer avanserte beregninger må kvaliteten på dataene bedres.

På tross av problemene med datagrunnlaget er de modellberegningene vi har gjennomført, relativt robuste. De støttes i tillegg av de andre analysene, intervjuer med aktørene og den eksisterende litteraturen på feltet. Vi mener derfor at de data vi har samlet, gir et godt utgangspunkt for å gjennomføre analyser på et overordnet nivå, men at analyser av enkeltfylker er vanskeligere. Dette gjelder data knyttet til alle momentene ovenfor.

## Analytisk rammeverk

Konkurransetsetting har lenge vært den rådende normen for å inngå nye kontrakter i rutegående lokaltransport i Europa. *Konkurransetsetting* viser til en situasjon hvor det offentlige lar andre rettssubjekter konkurrere om å utføre en oppgave som det offentlige tradisjonelt har utført selv, eller har fått utført gjennom direkte kjøp med forhandling med en aktør. Konkurransetsetting skiller seg dermed klart fra bruk av fri konkurranse, og innebærer heller ikke nødvendigvis privatisering av driften.

Konkurransetsetting kan gjennomføres med ulike kriterier for endelig valg av tilbyder. Den norske offentlige debatten er imidlertid som oftest begrenset til å gjelde en bestemt form for konkurranseutsetting, hvor operatørene overlates til å konkurrere om pris på myndighetenes forhåndsdefinerte kollektivtilbud (såkalt anbudskonkurranse). Andre former for konkurranseutsetting, hvor kvalitet og tilbudsutvikling vektlegges høyere som tildelingskriterium, har i liten grad blitt diskutert eller tatt i bruk innen kollektivtransporten her til lands.

Kjøp av transporttjenester kan videre nyanseres etter hvordan forholdet mellom kjøper og tilbyder reguleres i kontraktsutformingen etter at kjøpet er foretatt, i den påfølgende driftsperioden. Vi har valgt å definere kontraktene i fire ulike former ut fra hvem som har inntektsansvaret i kontraktsfasen og hvorvidt kontraktene inneholder ytterligere insentiver ut over den opprinnelige inntektsfordelingen (Tabell S. 1).

Tabell S. 1: Ulike kontraktsformer (Kilde: Longva og Osland mfl. 2005)

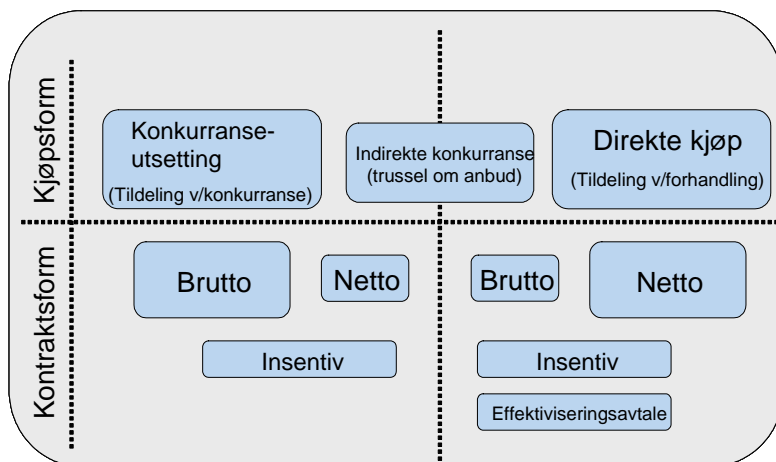
Hvem har inntektsrisikoen/-ansvaret?	Finnes det insentiver ut over inntektsfordelingen	
	Nei	Ja
Myndighetene	1. Bruttokontrakt	2. Utvidet bruttokontrakt
Operatøren	3. Nettokontrakt	4. Utvidet nettokontrakt

*Bruttokontrakter* kjennetegnes ved at operatøren overlater alle inntektene fra billettsalg til myndighetene. Fylkeskommunen påtar seg dermed inntektsrisikoen, mens operatørene i stor grad beholder kostnadsrisikoen. Myndighetene påtar seg her hovedansvaret for planleggingen av rutetilbudet og er i så måte godt rustet til å samordne ulike aktører.

*Nettokontrakter* kjennetegnes på sin side av at operatøren beholder alle passasjerinntektene, slik at operatørene både har en betydelig inntekts- og kostnadsrisiko knyttet til produksjonen. Operatørene får dermed en selvstendig interesse i å maksimere inntektene og slikt sett vurdere kvalitetshevende tiltak opp mot kostnadssiden av produksjonen. Både brutto- og nettokontraktene kan inneholde reguleringsklausuler som begrenser de ulike aktørenes risiko. I tillegg kan de suppleres med ytterligere insentiver, enten av det produksjons-, passasjer- eller kvalitetsavhengige slaget, derav de utvidede kontraktsformene i tabellen.

De ulike kontraktsformene blir ofte benevnt under andre fellesbetegnelser. Et eksempel på dette er *resultatavhengige tilskuddskontrakter*, som er en fellesbetegnelse på utvidede bruttokontrakter og utvidede nettokontrakter. Felles for disse kontraktene er at deler eller hele tilskuddet betales på grunnlag av produksjons-, passasjer- og/eller kvalitetsavhengige resultater, uavhengig om de har sitt utgangspunkt i en brutto- eller en nettokontrakt. En annen fellesbetegnelse som ofte benyttes om kontrakter med ulike insentiv, er *kvalitetskontrakter*. Sistnevnte betinger imidlertid ikke at tilskuddene betales på basis av målbare resultater, det kan gjelde klausuler om reforhandling eller oppsigelse av kontrakt dersom kvaliteten faller under en terskelverdi.

Nyanseringen av driftskontraktene gjelder uavhengig av hvordan myndighetene velger operatør, og kan i så måte benyttes både ved bruk av konkurranseutsetting og ved forhandlinger. Kombinasjonen av kjøps- og kontraktsformer er illustrert i figur S.1. Samlet sett utgjør dette alternativene fylkeskommunene står overfor når det gjelder valg av kjøps- og kontraktsform.

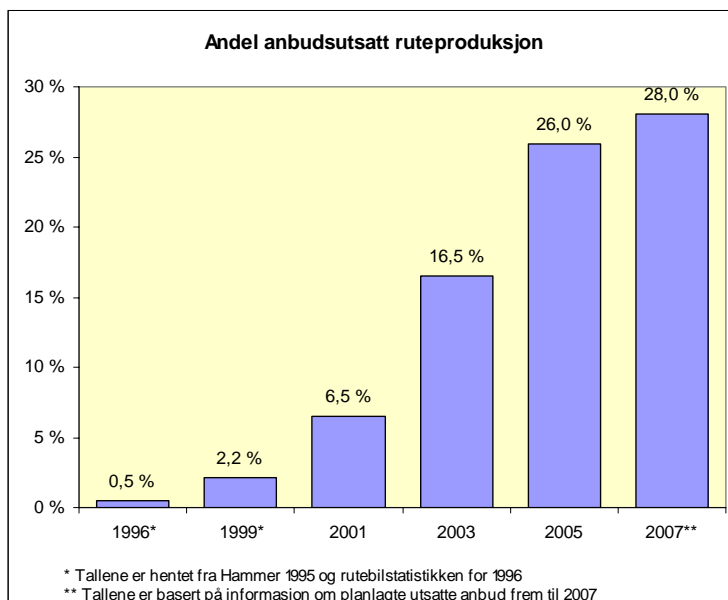


TØI-rapport 819/2006

Figur S.1: Kjøps- og kontraktsformer

## Utviklingstrekk

Uviklingen i konkurranseutsetting henger nært sammen med viktige endringer i rammevilkårene for lokal kollektivtransport. Samtidig med åpningen for bruk av anbud i lokal tilskuddsberettiget kollektivtransport ble statens overføringer til samferdselsformål i perioden 1995-1999 redusert med den begrunnelse at fylkene kunne ta i bruk anbud eller annen form for effektivisering ved kjøp av kollektivtransporttjenester. I tillegg har EUs ønsker om mer liberalisering innen kollektivtransportområdet og den pågående revisjonen av forordning 1191/61 førte til at enkelte land, deriblant Norge, har tilpasset seg denne foreslåtte lovgivningen. Alle disse momentene taler for en økt bruk av konkurranseutsetting. Dette har da også vist seg å skje.



\* Tallene for 1999 er basert på ulike kilder

\*\* Tallene for 2007 er basert på en fremskriving av eksisterende og planlagte anbud

TØI-rapport 819/2006

Figur S.2: Utvikling i anbudsutsetting.

Både ved konkurranseutsetting og ved direkte kjøp har det vist seg at kontraktslengdene er økt. Gjennomsnittlig lengde på anbudskontraktene er nå fem år. I tillegg kommer en gjennomsnittlig opsjon på forlengelse av kontrakten på nær to år. Det er ikke uvanlig med en samlet kontraktslengde på opp mot ti år. Lengden på kontrakten er sentral for kontraktens risikoprofil, operatørenes insentiv til markedstilpassing og operatørenes mulighet til å nedbetale investeringer. Innholdet i kontrakten blir derfor mer og mer sentralt desto lenger kontraktene er.

Utviklingen mot lengre kontrakter ser vi både ved bruk av direkte kjøp og ved forhandlinger. Mens tidligere fremforhandlede kontrakter var årlige, om enn med en felles, implisitt enighet om forlengelse, definerer ofte nyere fremforhandlede kontrakter stadig økt kontraktslengde. Det er imidlertid verdt å merke seg at nyere fremforhandlede kontraktene er av langt kortere varighet enn de nyeste anbudskontraktene på opptil ti år. Det er også grunn til å påpeke at økningen i formell kontraktslengde under et fremforhandlet regime ikke nødvendigvis innebærer at aktørenes reelle investerings- og planleggingshorisont blir lengre enn tidligere. De ettårige avtalenes implisitte enighet om forlengelse kan eksempelvis ha gitt grunnlag for lengre tidshorisonter enn hva tilfellet er under fireårige avtaler og trussel om anbud.

Når det gjelder kontraktsform, viser kartleggingen at bruttokontrakter er tilnærmet enerådende på den ruteproduksjonen som er konkurranseutsatt. Ved konkurranse er hele 96 % av kontraktene bruttokontrakter, mens det ved ruteproduksjon som ikke er konkurranseutsatt, er 90 % på nettokontrakter.

Gjennomgangen av det reelle kontraktsinnholdet viser at bruttokontraktene som brukes ved anbudskonkurranse, i stadig større grad suppleres med økonomiske insentiver, enten produksjons-, passasjer- eller kvalitetsavhengige. De fylkene som i størst utstrekning har tatt i bruk anbud, beveger seg i så måte bort fra det rendyrkede bruttoanbudet til økt vekt på utvidede bruttokontrakter med større inntektsrisiko og -insentiver for operatør. Dette er forøvrig helt i tråd med den utviklingen vi ser internasjonalt

Kontraktsgjennomgangen viser videre at de fremforhandlede nettokontraktene ofte inneholder begrensninger på operatørenes inntektsinsentiver, blant annet gjennom bruk av terskelverdier før reforhandlinger må gjennomføres, samt at fjorårets billettinntekter legges til grunn for de årlige forhandlingene. Den reelle forskjellen i operatørenes inntektsrisiko og -insentiver, ved overgang fra fremforhandlede nettoavtaler til bruk av nyere former for anbudsutsatte bruttoavtaler, er dermed ikke nødvendigvis stor. Kontraktstbyttet innebærer i så måte først og fremst endringer i ansvarsfordelingen for markedsutviklingen mellom myndighet og operatør.

## Hovedkonklusjoner

### Erfaringene med gjennomførte anbudsrunder er jevnt over gode

At det stadig blir flere anbud, kommer ikke som noen overraskelse. I rapporten presenterer vi en del informasjon som er egnet til å belyse sentrale momenter knyttet til usikkerhet om hvorvidt konkurransen fungerer etter hensikten. Våre funn støtter opp under konklusjonene under:

- **Kontraktslengden har økt**

Når det gjelder utviklingen i kontraktens lengde, viser de data vi har at de nyere kontraktene jevnt over er lengre enn de tidligere kontraktene. Standard nå er rundt fem år pluss tillegg, mens det tidligere gjerne lå på tre år med mindre klausuler om forlenging.

- **Anbudene er blitt større i omfang**

Anbudene er generelt blitt større. En del av denne utviklingen kan forklares med at nye fylker har startet med anbud. Tunge fylker som Oslo, Akershus og Rogaland har så stor ruteproduksjon at dette helt klart er drivende for denne utviklingen. Dette er imidlertid en viktig trend.

- **Antall tilbydere har stabilisert seg**

Våre data gir en god indikasjon på interessen for de ulike anbudene. Gjennomsnittlig antall tilbydere over hele perioden fra 1994 ligger på omtrent fem. Det har vært en utvikling i antallet tilbydere fra de første rundene med stor variasjon i antallet, til en mer stabil situasjon i dag. Antall tilbydere ved de enkelte anbudene har de siste årene vært fra tre til fem i de aller fleste tilfelle. Dette tyder på at det foreløpig er tilstrekkelig konkurranse, men viser også at veien er kort til en situasjon hvor konkurransen blir for liten.

- **Det er mindre og mindre som skiller mellom anbudene**

Det er en helt klar trend at det blir mindre forskjeller mellom tilbudene i det enkelte anbud. Mens det for de første tilbudene kunne skille opp mot 40 % mellom vinner og det nest beste tilbudet, er denne forskjellen i dag nede i godt under 10 %. Gjennomsnittlig forskjell har vært på rundt 8 %. En mer detaljert gjennomgang viser at det for 70 % av 34 anbud var en forskjell mellom beste og nest beste tilbyder på mindre enn 10 %. I tillegg var forskjellen ved 7 av de 34 anbudene på mindre enn 2 % av anbudsvinnerens tilbud. Forskjellen mellom høyeste og laveste tilbud viser også en klar trend mot en mindre forskjell. Dette er for øvrig helt i tråd med økonomisk teori.

Basert på disse resultatene, ser det ut til at dagens konkurranseregime frem til nå har resultert i en utvikling som har fremmet konkurransen. I grove trekk fungerer anbudsprosessen etter hensikten.

## **Anbud har redusert kostnadene og tilskuddene**

Vi har beregnet modeller for totale kostnader, kostnader pr. vognkilometer og tilskudd. Modellene har benyttet konkurranseutsatt andel av ruteproduksjonen som forklaringsfaktor.

Det er to effekter som kommer klart frem i våre analyser - anbud bidrar til reduksjon i både kostnader og tilskudd. Våre beregninger viser at ett prosentpoengs økning i anbudsutsett ruteproduksjon reduserer kostnadene med 0,1 % og tilskuddsbehovet med 0,7 %. I og med at tilskudd bare dekker en liten del av kostnadene og at fylkeskommunene har gode muligheter til å høste mesteparten av kostnadsgevinstene i forbindelse med anbud, så har anbud sterkere effekt på tilskuddsnivået enn på kostnadene. Dette betyr både at anbud har gitt en mer kostnadseffektiv produksjon og at besparelsene i stor grad har blitt tatt ut i form av reduserte tilskudd fremfor økt tilbud til de reisende. I tillegg har takstnivået økt og bidratt ytterligere til reduksjon i tilskuddene.

## **Bruttokontrakter gir ikke nødvendigvis en dårligere markeds-tilpassing**

Gjennomgangen gjør det nødvendig med et kritisk blikk på tidligere konklusjoner om at innføringen av anbud har gitt et kontraktsregime som i mindre grad gir operatørene insentiver til passasjervennlige tiltak enn hva tidligere fremforhandlede regimer innebar. Dette kan delvis sees i sammenheng med at de reelle passasjerinsentivene i de

fremforhandlede kontraktene er mindre enn hva som ofte antas, samtidig som de nyeste bruttoanbudskontraktene ser ut til å inkludere stadig høyere andeler inntektsinsentiv og risiko.

Når de nyeste anbudskontraktene stadig oftere blir supplert med passasjeravhengige insentiver og tilhørende risiko, og dessuten er av betydelig lengre varighet, blir forskjellene i reelle inntekts-, risiko- og investeringsstrukturer mindre. Dette kan bidra til å forklare eller nyansere hvor store (eller små) effekter man faktisk kan forvente av anbudsinnføringen i hvert enkelt fylke.

Effekter og utfordringer fylkene opplever ved overgangen fra et direkte kjøpsregime til konkurranseutsetting, vil variere fra fylke til fylke. Dette skyldes delvis ulik grad av konkurranseeksponering og delvis at de forlater ulike kontraktsformer. Hvilke forventninger en vil kunne ha til besparelser ved innføring av konkurranseutsetting vil derfor også måtte variere fra sted til sted.

### **Mellomløsninger kan skape en uklar situasjon for begge parter**

Fylker som har valgt et regime med blanding av anbud og fremforhandlede kontrakter, ser ut til å ha hatt en dårligere kostnadsutvikling enn de som i større grad har valgt det ene eller det andre. Det kan være flere grunner til dette funnet. En metodologisk forklaring er at utvalget er begrenset og at det er svakheter ved datagrunnlaget. Dersom så ikke skulle være tilfelle, kan det være flere substansielle grunner. En grunn kan være at grensene mellom anbudsutsatt og ikke-anbudsutsatt virksomhet er satt på en uhensiktsmessig måte, ved at områdene med størst potensial for kostnadsreduksjoner ofte settes først ut på anbud. En annen forklaring er at delvis innføring av anbud reduserer troverdigheten ved dialog i de resterende fremforhandlede kontraktene. Operatørene vil dermed tilpasse seg en konkurransesituasjon selv om deres kontrakt ikke konkurranseutsettes med en gang. En reell trussel om anbud vil dermed gjøre operatørenes planleggingshorisont mer i tråd med kontraktens formelle og ofte ettårige varighet, der de tidligere kunne planlegge tiltak med troverdige forsikringer om at de fremforhandlede kontraktene ble forlenget over flere perioder.

Trusselen om anbud kan dermed ha to effekter, som til dels virker mot hverandre. For det første gir trusselen et press på effektivisering av næringen. Dette har helt klart kommet til syne gjennom effektiviseringsavtalene som i stor grad ble gjort mulig ved en trussel om anbud. For det andre blir tillitsforholdet mellom operatør og kjøper mindre, og forlengelsen av kontraktene tilsvarende mindre forutsigbar. Operatøren vil derfor i større grad måtte forholde seg til den formelle kontraktslengden med tilsvarende begrensnings av den reelle planleggingshorisonten. Ved årlige forhandlinger gir dette en svært kortsiktig kostnads- og investeringshorisont. Denne effekten vil trolig være kraftigere jo mer reell trusselen om anbud føles og derfor være større i fylker som allerede har benyttet anbud på større eller mindre deler av sin ruteproduksjon.

### **Andre mulige effekter av anbud**

Den foreliggende evalueringen har i liten grad tatt for seg mulige effekter av og konsekvenser for:

- Organisering av kjøpsorgan (eget innkjøpsorgan, privatrettslig AS eller annet)
- Ansattes lønns- og arbeidsvilkår (lønn, pensjonsrettigheter, skifttillegg og lignende)
- Fremtidig konkurranse i næringen (utviklingen mot økt markedsrett for enkelte aktører i næringen)

Dette er forhold som vil kunne ha stor betydning for den endelige evalueringen av konkurranseutsetting som virkemiddel i lokal bussproduksjon, samtidig som de i liten grad har vært gjenstand for forskning og evaluering tidligere, verken i Norge eller internasjonalt. Vi vet eksempelvis lite om dagens praksis i anbudsutlysninger i Norge når det gjelder krav om tariffavtaledekning, virksomhetsoverdragelse eller andre momenter som kan tenkes å ivareta hensynet til de ansatte. På samme måte vet vi lite om utfordringer knyttet til å etablere et eget profesjonelt innkjøpsorgan i et fylke, samt hvilke konsekvenser det kan ha for valget av kontrakts- og konkurranseform og den endelige tjenesteproduksjonen. Det kan til eksempel være slik at profesjonaliseringen av kjøpsorganene er en viktig årsak til reduserte kostnader assosiert med anbud.