

Sammendrag:

Utvikling av kvalitetskontrakter for NSB AS

Fase 1: Internasjonale erfaringer og drøfting av måltall

Bakgrunn

Samferdselsdepartementet og NSB AS har i dag et eksisterende avtaleverk basert på tre hoved-elementer:

1. *Hovedavtalen*, som er en generell og ”tidløs” avtale for overordnede regler og prinsipper for statlige kjøp av persontransporttjenester.
2. *Rammeavtalen* bygger på retningslinjene i Nasjonal Transportplan (2002-2011) og fastsetter aktivitetsnivå, risikokompensasjon og statlig kjøpsbeløp i planperioden (4 år).
3. *Kjøpsavtalen* er ettårig og definerer ruteomfang, takstnivå og årlig kjøpsbeløp.

I forbindelse med forhandlinger om ny rammeavtale for 2002-2005 vurderer Samferdselsdepartementet om det er mulig å innarbeide en incitamentsavtale med klarere kvalitetskrav i dagens avtaleverk. Målsettingen er å utvikle en resultatavhengig tilskuddsmodell hvor incitamentene i kontraktene er fastsatt på den måte som forener de samfunnsøkonomiske målene for myndighetene med de bedriftsøkonomiske målene for NSB AS.

TØI har fått i oppdrag å utrede mulighetene for å innføre resultatavhengige tilskuddskontrakter mellom Samferdselsdepartementet og NSB AS. Prosjektet er delt inn i tre faser med en stegvis tilnærming til problemstillingen:

- Fase 1: Gjennomgang av internasjonale erfaringer og spesifisering av databehov for en tilskuddsmodell (denne rapporten)
- Fase 2: Utvikling av tilskuddsmodell for NSB AS og evaluering av ulike nivåer på de resultatavhengige tilskuddene
- Fase 3: Implementering av kvalitetskontrakten i rammeavtalen

Mer effektiv ressursutnyttelse

Målsettingen med å innføre kvalitetskontrakter for jernbanen er å oppnå en mer effektiv ressursutnyttelse. Det kan i denne sammenheng også være hensiktsmessig å nansere *effektivitetsbegrepet*. Man kan skille mellom samfunns effektivitet, markedseffektivitet og produksjonseffektivitet og knytte dette opp til de tre beslutningsnivåene:

1. Et **samfunns effektivt** kollektivtransporttilbud er det tilbudet som best bidrar til overordnede (strategiske) politiske mål. Ansvar for å utforme et samfunns effektivt jernbanetilbud ligger først og fremst på statlige myndigheter og er knyttet til politisk definerte mål samt overordnede virkemidler som tilskuddsnivå (omfang av offentlig kjøp) og organisasjonsmodeller.
Hovedmålet med utviklingen av kvalitetskontrakter for jernbanen vil være å finne samfunnsøkonomisk optimale incitamentene som forener samfunnsøkonomiske mål for SD med bedriftsøkonomiske mål for NSB AS.
2. Et **markedseffektivt** tilbud er det best mulige tilbudet innenfor gitt tilskuddsramme. Virkemidler for å oppnå markedseffektivitet er knyttet til utforming av rutenett, frekvens, takstnivå med mer, og gjelder derved først og fremst det taktiske nivået. Beslutninger på det operasjonelle nivået vil imidlertid også ha konsekvenser for levert kvalitet og dermed hvor markedseffektivt tilbudet blir. Ansvar for å utvikle et markedseffektivt tilbud ligger både hos SD og NSB AS.
En sentral målsetting for NSB AS vil være å få en kvalitetskontrakt som gir økte frihetsgrader og stabile rammebetingelser. En sentral problemstilling i det videre arbeidet vil være å diskutere hvilke minimumskrav eller rammebetingelser som denne friheten vil gjelde innenfor.
3. Et **produksjonseffektivt** (kostnadseffektivt) tilbud innebærer at en gitt ruteproduksjon utføres til lavest mulig kostnad, og er knyttet til beslutninger på det operasjonelle nivået. Slike beslutninger tas av

NSB AS.

Produksjonseffektivitet bør i denne sammenheng også omfatte trafikantenes kostnader ved driften og avvik fra planlagt tilbud (eks forsinkelser eller innstilte avganger. En viktig del av prosjektet vil være å analysere trafikantenes kostnader i et slikt bilde.

Balanse mellom ansvar og økonomisk risiko

Målet med de kvalitetskontraktene (resultatkontraktene) som er innført i Norge er først og fremst å gjøre tilbudet mer markedseffektivt. De fleste kvalitetskontraktene i Europa er likevel på operasjonelt nivå (QUATTRO 1998). Dette har sammenheng med ansvarsdelingen innenfor lokal kollektivtransport i europeiske land, hvor de lokale myndigheter har ansvaret for det taktiske nivået, dvs. definering av rutetilbud og takster.

Det er mulig å utvikle kontraktsformer som inneholder en kombinasjon av flere typer kvalitetskontrakter og som retter seg mot ulike nivåer. Vi vil her gi en oversikt over alle de mest vanlige relevante formene for kvalitetskontrakter som kan være aktuelle i forhold til NSB AS:

1. **Kvalitetskontrakter på taktisk nivå**, dvs. kontrakter hvor kollektivselskapene får en stor grad av frihet for å tilpasse rutetilbud og takster og hvor incitamentene i kontrakten knyttes opp mot målt resultat. Disse kontraktene kan i tillegg deles inn etter produksjonsorienterte eller etterspørselsorienterte incitament, blant annet avhengig av om selskapene har nettokontrakter med inntektsansvar eller ikke. Slike kontrakter finnes det få av.
2. **Kvalitetskontrakter på operasjonelt nivå** er den mest vanlige formen for kvalitetskontrakter og hvor det i første rekke er bonus/malus-ordninger knyttet til levert kvalitet som måles. Det er en rekke kvalitetskontrakter på operativt nivå, og da i første rekke koplet opp mot regularitet eller kundetilfredshet.

Kvalitetskontrakt på taktisk nivå

Kvalitetskontrakter på taktisk nivå vil innebære at NSB AS får økte frihetsgrader til konkret utforming av rutetilbud og takster, mens det legges inn spesifiserte resultatmål som grunnlag for tilskuddsutbetalingen. De resultatavhengige tilskuddene er beregnet slik at det forener bedriftsøkonomisk og samfunnsøkonomisk

effektivitet, dvs. når NSB AS søker å øke sitt overskudd skal dette være forenlig med et samfunnsøkonomisk optimalt tilbud.

For jernbanen vil frihetsgradene når det gjelder tilbudet være knyttet til antall avganger, stoppmønster, vognpark, takstnivå og utforming av rabattordninger. Et samfunnsøkonomisk optimalt kollektivtilbud kan komme i konflikt med fordelingshensyn eller andre overordnede regionalpolitiske mål. Dette betyr at kontrakten tydelig må regulere hvilke rammer som settes på selskapets frihet, med andre ord hvilke kriterier staten setter for tilbud og takster.

Generelt sett vil alle typer restriksjoner på frihetsgradene ha en samfunnsøkonomisk kostnad som vil reflekteres i de optimale incitamentene, dvs. flere restriksjoner gir et høyere tilskuddsbehov og nivå på de resultatavhengige incitamentene.

I en videre diskusjon om innretning bør følgende elementer vurderes spesielt:

1. Incitamentsordninger
2. Frihetsgrader og symmetri
3. Overgangsordninger

1. Incitamentsordninger

Passasjeravhengig incitament:

De passasjeravhengige incitamentene har primært som formål å premiere overført trafikk fra bil til tog, og for å kompensere for ev. restriksjoner på takstnivået. Billettinntektene er i seg selv et passasjeravhengig incitament, men i den grad det legges et tak på takstnivået eller mulighetene for å differensiere takstene bør dette kompenseres ved passasjeravhengige tilskudd. Nivået på de passasjeravhengige incitamentene er derfor helt avhengig av hvilken takstfrihet som ligger i kontrakten, og videre analyser av optimale incitament må derfor kunne regne på ulike alternativer når det gjelder disse frihetsgradene.

Produksjonsavhengige incitament:

Produksjonsavhengige incitament har primært som formål å stimulere til et best mulig tilbud for de som uansett reiser kollektivt. Hvis det bare legges passasjeravhengige incitament inn i kontrakten, vil tiltak som forbedrer tilbudet for dagens trafikanter bli undervurdert. De resultatavhengige tilskuddskontraktene som er utviklet i Norge har en kombinasjon passasjeravhengige og produksjonsavhengige incitament, hvor de produksjonsavhengige incitamentene er koplet til antall avganger og sitteplasskapasitet. Overført på jernbanen vil dette være incitament knyttet til:

- Togtimer
- Togkilometer
- Setekilometer

2. Frihetsgrader og symmetri

Et sentralt element i slike kvalitetskontrakter vil være å finne den rette balansen i kontrakten mellom frihetsgrader og ansvar. Dette gjelder i første rekke:

- *Balanse*
Utvikling av kvalitetskontrakter for NSB AS må derfor ses i nær sammenheng med ansvarsdelingen for de ulike nivåene, og det må være en klar balanse mellom ansvar og økonomisk risiko. Hvis NSB AS skal få økt ansvar for planlegging av rutetilbud og takster må de også stilles økonomisk ansvarlig for sine disposisjoner. Og motsatt; hvis det er andre aktører som i stor grad legger rammene for denne planleggingen vil det være mindre aktuelt å legge større resultatansvar på NSB AS.
- *Symmetri*
Kontraktene bør være symmetriske i bonus/malusordninger, dvs. hvis selskapene skal få en straff (bøter) ved økte forsinkelser bør de også få bonus hvis forsinkelsene reduseres. Tilsvarende bør passasjeravhengige tilskudd også gi utslag begge veier, dvs. det må være muligheter for selskapet til både å vinne og tape.
- *Rammebetingelser*
Primært bør slike kontrakter være langsiktige slik at NSB AS får muligheter til å foreta markedsmessige tilpasninger. Samtidig kan langsiktighet være en "sovepute" hvis en ikke har et sikkerhetsnett i form av reaksjoner hvis levert kvalitet ikke holder mål. For å kunne ha en mest mulig langsiktig kontrakt bør en ha et sikkerhetsnett i form av kvalitetsmålinger, hvor kontrakten kanselleres eller reforhandles hvis målingene faller under et visst nivå.

3. Overgangsordninger

- Resultatavhengige tilskuddskontrakter i den formen som er utviklet i Norge finnes ikke på jernbanesiden. En slik kontrakt for NSB AS vil derfor være et pionerprosjekt i internasjonal sammenheng. Dette betyr at i den grad en slik kontrakt skal innføres i Norge bør det skje gradvis, både for å vinne erfaring med incitamentsnivå, økonomiske rammer og ansvarsdeling innenfor kontrakten. I de kontraktene som er innført i Norge er det på ulike måter innført overgangs-

ordninger eller rammer for kontrakten som gir en gradvis innføring:

- *Resultatavhengig bonus:* I Oslo ble det innført en resultatavhengig bonus som tilsvarte ca 8 prosent økning i tilskuddsbeløpet. Utbetalingene var knyttet til konkrete resultatmål og det var et tak på hver av utbetalingene. Dette er en ordning som også kunne gjelde innenfor en kontrakt med NSB AS, men hvor det bør være en symmetri i utbetalingene, dvs. et øvre tak både på bonus og malusutbetalingene. Dette er et prinsipp som er innarbeidet i de nye kontraktene for jernbanen i Nederland og som også kan egne seg godt i Norge.
- *Tak på tilskuddsrammen:* Alternativet til en resultatavhengig bonus kan være å sette et øvre tak på tilskuddsrammen, slik det er gjort i Hordaland. I disse kontraktene "skaleres" rutetilbud, passasjerer og incitamenter til opprinnelig tilskuddsnivå slik at det blir minst mulig endringer i en overgangsperiode og hvor det øvre taket på tilskuddsbeløpet reflekterer de økonomiske rammene SD har til en slik kontrakt.

Resultatkontrakt på operasjonelt nivå

De fleste kvalitetskontrakter innenfor jernbanen og kollektivtransporten generelt er på operativt nivå. En resultatkontrakt på operasjonelt nivå kan være et *alternativ* til en gradvis innføring av resultatkontrakt på taktisk nivå. Resultatelementer på dette nivået vil imidlertid også kunne være et *supplement* til en resultatkontrakt på taktisk nivå, dvs. en kontrakt hvor NSB AS får økt frihet og økonomisk ansvar. Innenfor en slik kontrakt må:

1. Myndighetene definere et *rammeverk* for tilbudet, dvs. innenfor hvilke grenser NSB AS kan operere innenfor. Dette er som regel knyttet opp mot maksimale takster eller minimum rutetilbud.
2. Trussel om *konkurranse*
Rammeverket er absolutt. Hvis NSB AS beveger seg utenfor disse rammene kan kontrakten sies opp, reforhandles eller konkurranseutsettes.

Slike rammebetingelser kan i første rekke være:

- Regularitetsmålinger
- Kundetilfredshetsmålinger
- Nøkkeltall/benchmarking mot andre jernbanselskaper

Hovedfokus i det videre arbeidet vil være å se på mulighetene for å utvikle kvalitetskontrakter på taktisk nivå.

I en diskusjon om innretning bør følgende komponenter belyses:

Passasjeravhengige incitamenter:

- NSB AS' løpende *kundetilfredshetsmålinger* bør kunne danne utgangspunkt for kvalitetsmålinger som kan innarbeides i kontrakten. Det bør imidlertid vurderes hvordan dette kan innarbeides og i hvilken grad usikkerheten i disse målingene er for store til at det kan knyttes store økonomiske incitamenter til disse målingene.
- Vi vil se på mulighetene for å innføre en *benchmarking* av NSB AS' reisekvalitet, dvs. nøkkeltall som beskriver kvaliteten på tilbudet, utviklingstrekk og sammenliknet med andre jernbaneselskaper. Spørsmålet er om kvaliteten på slike benchmarking-tall er gode nok og ev. hvordan slike målinger kan innarbeides i en kontrakt.

Produksjonsavhengige incitamenter:

- NSB AS har hatt en *reisegaranti* knyttet til forsinkelser. Spørsmålet er i hvilken grad denne kan utvikles og innarbeides i en kvalitetskontrakt.
- Bonus/malus knyttet til *regularitet* er den mest vanlige formen for kvalitetsavhengige incitamenter innenfor jernbanen. Det store spørsmålet som må drøftes videre er i hvilken grad det er mulig å skille ut de forsinkelsene som NSB AS selv kan påvirke og om det er mulig å måle passasjerforsinkelser.

Rammebetingelser for kontrakten:

- Det er mulig å benytte en del av disse kvalitetsmålingene som en rammebetingelse for kontrakten. Hvis grenseverdiene overskrides vil kontrakten kunne oppheves eller reforhandles. Mulighetene for å benytte kvalitetsmålingene som en slik *trussel* vil avhenge av usikkerheten i disse målingene, og det vil ikke være aktuelt å legge inn grenseverdier som kan overskrides pga tilfeldige svingninger i måltallene. Dette må vurderes nøye i det videre arbeidet med dette prosjektet.
- Alternativt kan kvalitetsmålingene benyttes som rammebetingelser for NSB AS' frihetsgrader, slik det er gjort for jernbanekontraktene i Japan. Der er jernbaneselskapenes muligheter til å øke takstene avhengig av om de ligger blant de beste selskaper

ene i kundetilfredshet. Tilsvarende kan ev. NSB AS' takstfrihet knyttes opp mot oppnådde kvalitetsmål. Dette er en mulighet som bør vurderes nærmere i neste fase av prosjektet.

Ansvarsdeling og rammebetingelser i et mer konkurranseutsatt marked

Kollektivtransporten generelt, og jernbanen spesielt, står i dag overfor en rekke utfordringer som stiller nye krav til ansvarsdeling og rammebetingelser, ikke minst i et mer konkurranseutsatt marked. Dette er utfordringer som har stått sentralt ved utformingen av disse kontraktene, men det er også problemstillinger som har dannet grunnlag for kritiske merknader til disse kontraktene. Hovedmålsettingen er å utvikle en kontrakt som stimulerer til en kontinuerlig og målrettet produktutvikling, men hvor det kan være mange "rammebetingelser" som gjør en slik produktutvikling vanskelig. Vi vil her kort nevne noen av de viktigste:

- *Dimensjonering av vognparken;*
De kortsiktige og langsiktige effektene av disse kontraktene vil være avhengig av vognparkens sammensetning, både når det gjelder alder og størrelse. Dagens vognpark og mulig utskiftingstakt vil påvirke hvor raskt det er mulig å nå en mer optimal dimensjonering av vognkapasiteten. Det har ingen betydning for utforming av kontraktene, men mer for forventet "omstillingstakt". Dette er primært en problemstilling hvis en innfører en resultatavhengig tilskuddskontrakt i full skala i tilknytning til rammeavtalen.
- *Framkommelighet og transportbehov;*
Både framkommelighet på vegene og arealplanlegging kan påvirke markedspotensialet for kollektivselskapene. Dette er grunnen til at de innenfor Hordaland-kontrakten har nedsatt et kollektivtransportutvalg for å se på slike rammebetingelser. For NSB AS er det primært kapasiteten på skinnene som er av betydning og hvor Jernbaneverket har ansvaret for trafikkledelse og ruteplaner. I disse kontraktene er det særlig endringer (forverringer) i forhold til dagens kapasitet som kan skape problemer. Dette er et forhold som uansett er mer kritisk for jernbane enn for buss og vil vies en sentral oppmerksomhet i fase 2 av prosjektet.
- *Selskaper konkurrerer i samme marked*
En mer etterspørselsavhengig kontrakt hvor flere selskaper konkurrerer i samme marked kan skape uheldige skjevheter i planlegging og utvikling av ruteopplegget. I Hordaland er det et visst overlapp

i ruteopplegget rundt Bergen, men i hovedsak dekker de separate markeder. I NSB AS er det et tilsvarende overlapp mellom kortdistanse, mellomdistanse og langdistanse og mellom buss og tog. Dette er forhold som må drøftes innenfor prosjektet.

- *Variierende kundegrunnlag;*
Både trafikkgrunnlag og kostnadsstruktur innebærer at det må være ulike incitament som må legges til grunn for de ulike delmarkeder, på samme måte som vi har beregnet ulike incitament for de fem selskapene som vi hittil har analysert. For NSB AS vil det være et spørsmål om hva som er en operativ og hensiktsmessig inndeling av delmarkedene for disse incitamentene. Det er også et spørsmål om økt frihet til å definere ruteopplegg innenfor definerte incitament kan føre til en uønsket nedbygging av rutetilbudet i trafikksvake områder. Det er derfor viktig å diskutere rammene for en slik kontrakt når det gjelder minimumskrav på tilbudet med mer.

- *Avtakende markedspotensial;*
Det er flere analyser som viser at kollektivtransporten har et avtakende markedspotensial hvis de ikke forbedrer tilbudet, dvs. gjør noe med takstene eller rutetilbudet. Dette er noe av bakgrunnen for å utvikle slike resultatavhengige tilskuddskontrakter, men det er også et ”problem” fordi færre passasjerer gir mindre inntekter for kollektivselskapene. Innenfor dette prosjektet er det derfor viktig å se på underliggende trender når det gjelder markedspotensialet for jernbanen for å vurdere hvor krevende en slik kontrakt vil være i full skala.

Alle disse forholdene må analyseres nærmere før en ev. resultatavhengig tilskuddskontrakt for jernbanen blir innført. Dette gjelder både hvilke frihetsgrader som legges inn i kontrakten, analyser av de ulike delmarkedene for NSB AS og forholdet til Jernbaneverket. Dette er forhold som ikke berøres nærmere i denne rapporten men som vil bli belyst i detalj videre i dette prosjektet.