

Sammendrag:

# Regulering, kontrakt eller nettverk?

## En drøfting av nye styringsinstrumenter i jernbanesektoren

TØI rapport 1249/2013

Forfattere: Silvia J. Olsen, Svein Bråthen, Jørgen Aarhaug, Farideh Ramjerdi,  
Tom Erik Julsrud, Julie Runde Krogstad, Helge Bremnes

Oslo 2013 50 sider

*Den norske jernbanesektoren har de siste ti årene tatt skritt i retning av mer konkurranse og i den sammenheng introdusert nye styringsverktøy. I denne rapporten diskuterer vi endringer i styringen av sektoren i to scenarier, "dagens modell" og "konkurransemodellen". Utgangspunktet er tre mulige styringsverktøy basert på tre teoretiske tilnærminger: styring gjennom reguleringer, kontraktsstyring og nettverksstyring.*

*Alle endringer vil ha fordeler og ulemper, siden ingen organisatoriske løsninger er de andre overlegne i alle tilfeller eller overfor alle ønskede effekter. Endringer bør innføres gradvis og bygge videre på dagens organisatoriske ordning. Reguleringer vil kunne fungere best i dagens modell, mens kontraktsstyring har best forutsetninger i et konkurransescenario. I begge tilfeller vil nye styringsinstrumenter kreve økt ressursbruk. Styringen bør imidlertid balanseres, da en for rigid styring kan være ødeleggende for det faglige samarbeidet. Nettverk som styringsinstrument kan fungere i begge scenarier, men man må være bevisst på at nettverkene må være formaliserte og transparente og at de involvertes roller er klare. Økonomiske insentiver vil være best egnet i en konkurransesituasjon, hvor forutsetningene for økt effektivitet av slike virkemidler synes å være best.*

### Rapportens problemstillinger

I denne rapporten drøfter vi mulighetene for å introdusere nye styringsinstrumenter i jernbanesektoren på bakgrunn av tre teoretiske tilnærminger: reguleringer, kontraktsstyring og nettverksstyring. Vi foretar en teoretisk drøfting av følgende problemstillinger:

1. Nye økonomiske/finansielle/organisatoriske virkemidler for den politiske styringen av sektoren, som kan gi økt effektivitet i sektoren under ett
  - a. Samferdselsdepartementet vs togselskapene
  - b. Samferdselsdepartementet vs Jernbaneverket
2. Kan økonomiske insentiver bedre samspeilet mellom aktørene i sektoren til kundenes og brukernes interesse?
  - a. Kjørevegsavgifter knyttet til kapasitet og slitasje
  - b. Ytelsesordninger

I den teoretiske gjennomgangen belyser vi mulige forbedringspunkter i to ulike strategiske valg: (i) Videreutvikling av dagens modell og (ii) innføring av en utstrakt konkurransemodell. Modellene representerer prinsipielle løsninger for en bredere

teoretisk diskusjon om jernbanens innretning, og blir brukt for å drøfte forholdet mellom dagens aktører.

## Videreutvikling av dagens modell, eller innføring av en utstrakt konkurransemodell?

I den norske jernbanesektoren er det innført en separasjon mellom infrastruktur og tjenesteproduksjon, men utover dette kan sektoren fremdeles betegnes som relativt integrert, både horisontalt og vertikalt. At sektoren er horisontalt integrert betyr at det er få aktører som opererer på person- og godstransportsiden. At sektoren er vertikalt integrert betyr at samme aktør kontrollerer flere tjenester i produksjonskjeden, i denne sammenheng betyr dette at NSB både tilbyr togtransport og stasjons- og terminaltjenester. Samtidig har det blitt introdusert nye styringsinstrumenter og organisatoriske løsninger i jernbanesektoren, noe som samlet sett gir en hybrid modell:

- Vertikal separasjon mellom infrastruktur (skinnegang) og tjenesteproduksjon (togdrift)
- For Jernbaneverket er det introdusert mål- og resultatstyring, men det mangler foreløpig et tilfredsstillende indikator- og rapporteringssystem
- NSB er et aksjeselskap som operer på nettokontrakt, men selskapet forhandler vilkårene i kontrakten med sin eier, og har ikke et entydig forretningsmessig mål
- Tildeling av sporkapasitet blir gjort etter et ikke-diskriminerende prinsipp, men modellapparatet som benyttes, er mangelfullt når det gjelder å fordele kapasitet mellom togselskaper som betjener ulike markedssegmenter på samme strekning
- Innenfor godstransport er det åpnet for konkurranse, men CargoNet har praktisk talt monopol på godsterminalene, noe som kan brukes til å utøve markedsmakt
- Jernbanetilsynet skal føre tilsyn med konkurransen i jernbanesektoren, men dette blir en lite definert oppgave når sektoren ellers i liten grad er tilrettelagt for konkurranse

Selv om det er tatt skritt i retning av mer konkurranse og introduksjon av nye styringsverktøy, virker det altså som sektoren står i en mellomposisjon mellom den etablerte modellen og en konkurransemodell.

Konkurransemodellen er satt opp som et scenario, tilpasset norske forhold. Vårt oppsett representerer en betydelig forandring fra dagens organisering av den norske jernbanesektoren:

- Den *horisontale* integrasjon reduseres ved å tilrettelegge for at flere togselskaper skal kunne operere på det norske jernbanenettet
- Den *vertikale* integrasjon reduseres ved å overføre NSBs stasjoner og terminaler til et eget organ
- Aktørenes roller rendyrkes

I drøftingene tar vi også høyde for mulige hybride løsninger mellom de to ytterpunktene modellene representerer.

## Styring gjennom reguleringer

Styring gjennom reguleringer innebærer vekt på autoritet, regler og fastsetting av standarder. Vår tilnærming er teoretisk fundert på den hierarkiske modell, statsvitenskap og økonomisk reguleringsteori. Teoretisk impliserer reguleringsperspektivet at Samferdselsdepartementet kan styrke sin styring av aktørene i sektoren ved å endre de regulatoriske rammebetingelsene.

I dagens modell kan dette bety økte krav om rapportering, revisjon og inspeksjon som rammebetingelser for alle aktører som opererer i jernbanesektoren. I forholdet mellom Samferdselsdepartementet og Jernbaneverket innebærer regulatorisk styring i første rekke å styrke de instruksene som foreligger.

I konkurransemodellen har Samferdselsdepartementet i prinsippet samme regulatoriske styringsmulighet, men flere togselskap, og økt kompleksitet i Jernbaneverkets oppgaver gjør styringen mer komplisert. Man kan følgelig tenke seg et høyere dimensjonert og mer spesialisert organisatorisk apparat innenfor konkurransemodellen. Å opprette et eget reviderings- og rapporteringsorgan er en mulig løsning i den sammenheng. Mindre omfattende reguleringer kan også bli en konsekvens.

Regulatorisk styring anvendes allerede i relativt stor grad i den norske jernbanesektoren, og tilfredsstiller således kriteriet om gradvis endring. Sentrale momenter å vurdere i sammenheng med økt bruk av regulatorisk styring omfatter:

- **Ressursbruk:** for at reguleringene skal ha effekt, må de følges opp. Dette innebærer en systematisk overvåking fra departementets side, produksjon av relevant rapporteringsinformasjon, og gjennomføring av eventuelle sanksjoner
- **Regulatoriske vs bedriftsøkonomiske avvegninger:** Det kan oppstå situasjoner hvor regulatoriske ordninger kommer i konflikt med togselskapenes forretningsmessige mål
- **Faglig frihet:** En for sterk regulatorisk styring kan også strupe NSBs og Jernbaneverkets muligheter til å utøve selvstendig myndighet, eller uttale seg offentlig om faglige spørsmål

## Styring gjennom kontrakt

Styring gjennom kontrakt innebærer vekt på insentiver, konkurranse og risikodeling. Vår tilnærming er teoretisk fundert på prinsipal/agent-teori, public choice-teori, spillteori, og økonomisk kontraktsteori. Teoretisk innebærer kontraktsstyring at Samferdselsdepartementet kan styrke sin styring gjennom avvegninger rundt aktørenes kostnadsdekning, tjenesteproduksjon og informasjonsyting spesifisert i kontrakter.

I dagens modell innebærer dette først og fremst at Samferdselsdepartementet kan forbedre sine kontrakter om kjøp av persontransporttjenester med NSB. I overført form kan også flere elementer overføres i styringen av Jernbaneverket gjennom prinsippene for mål- og resultatstyring som introduseres for Jernbaneverket gjennom Nasjonal transportplan.

Det å inngå riktig kontraktstype forutsetter en kartlegging av kostnader og risiko i forkant. Slike prinsipper for avvegninger rundt kontraktsinngåelse vil komme sterkere frem i en konkurransemodell fordi risikoen gjerne er større. Samferdselsdepartementet må i tillegg være oppmerksom på problemer knyttet til gjentatte anbudspill blant togselskapene, og press fra dominerende togselskap på Jernbaneverket.

Hvis Samferdselsdepartementet ser for seg å styrke styringen gjennom kontrakter, bør følgende forhold tas med i betraktningen:

- **Ressursbruk i forbindelse med kontraktsarbeid med togselskapene:** Inngåelse av gode kontrakter krever god kompetanse hos kjøper. Dette krever igjen ekstra ressurser, enten i form av at man styrker kompetansen innad i Samferdselsdepartementet, etablerer et eget kjøpsorgan eller overfører ansvaret til en enhet hos Jernbaneverket
- **Ressursbruk i forbindelse med mål- og kontraktsstyring av Jernbaneverket:** En fungerende mål- og resultatstyring fordrer en systematisk overvåkning fra Samferdselsdepartementenes side, med flyt av relevant resultatinformasjon, justering av målekriterier, og kanskje også gjennomføring av eksterne evalueringer av Jernbaneverkets virksomhet
- **Samarbeidsklima:** I en situasjon hvor alt skal kvantifiseres, rapporteres, måles og sanksjoneres, kan man tenke seg at tonen og samarbeidsklimaet vil bli preget av en høyere grad av mistenksomhet enn hva som er tilfellet i dag.

## Styring gjennom nettverk

Styring gjennom nettverk innebærer vekt på strategiske allianser, sosial og organisatorisk kapital. Vår tilnærming er teoretisk fundert på nettverksteori og deler av transaksjonskostnadsøkonomien. Nettverksstyring innebærer blant annet at Samferdselsdepartementet kan legge en bevisst styrings- eller nettverksstrategi, og dermed aktivt benytte etablering av alliansenettverk samt sosial og organisatorisk kapital som et styringsverktøy.

Samferdselsdepartementet har i dag både formell og uformell kontakt med aktørene innenfor jernbanesektoren, men vi kjenner ikke til at denne kontakten er et ledd i en bevisst styrings- eller nettverksstrategi. I dagens modell kan nettverk etableres gjennom å kartlegge Samferdselsdepartementets relasjonelle ressurser, utnytte mellommenn for å utvikle relasjonene, samt etablere interorganisatoriske praksisnettverk. Ved hjelp av disse grepene kan departementet bevisst etablere både formelle og uformelle nettverk.

I en konkurransemodell vil aktørene være flere og det organisatoriske miljøet mer komplekst. Dette vil kreve et bredere nettverk av ”svake relasjoner” til mange aktører, kombinert med noen sterkere relasjoner til nøkkelaktører. Balansen mellom de formelle og de uformelle nettverkene vil til en viss grad forskyves sammenlignet med dagens modell.

Hvis Samferdselsdepartementet i større grad ønsker å legge opp til en nettverksstyring innefor jernbanesektoren, bør følgende forhold vurderes:

- Utvikling av for mange uformelle nettverk kan lede til **sammenblanding av roller**, og i ytterste konsekvens korrupsjon.
- Styringsnettverkene som etableres må være **formaliserte** og forankret i ledelsen i de aktuelle selskapene. Det må være mulig for alle impliserte å se hvilke nettverk som finnes og hva som gjøres innenfor disse.
- I all nettverksbygging ligger det en viss risiko for at visse **aktører stenges ute**, og nettverksbygging kan øke barrierene for eventuelle nykommere

## Økonomiske insentiver

Målet med å innføre ytelsesordninger og kjørevegsavgifter i jernbanen er å bedre effektiviteten, gjennom bedre koordinering mellom operatør og Jernbaneverket. En forutsetning både for innføring av ytelsesordninger og for kjørevegsavgifter etter marginalkostnadsprinsippet er mer utfyllende og pålitelig informasjon til infrastrukturholder. Det er særlig utfordringer knyttet til informasjon om passasjerer og verdsettinger av uregelmessigheter i togdriften. Skal man sette en pris lik en ulempe, må man avgjøre hvor stor verdi denne ulempen har.

Forutsetningen for at systemene skal oppnå ønsket effekt er at prisene som blir lagt inn i kjørevegsavgiften og/eller ytelsesordningen blir satt på en måte som gir ønskede effekter. Forutsetningen for at ønskede effekter oppnås, er igjen at de baseres på riktig informasjon. Uavhengig av innføring av kjørevegsavgifter eller ytelsesordninger er det flere fordeler ved innføring av mer rigid måling og incentiver for å fremme effektivitet:

- Bedre målinger og rapporteringssystem for punktlighet
- Kunnskap om hvor passasjerene er
- Bedre oversikt over sammenhengen mellom faktisk kapasitet og behov for kapasitet

Teoretisk og praktisk er det imidlertid også ulemper ved slike ordninger:

- Transaksjonskostnader
- Utfordringer knyttet til reell informasjon

Både kjørevegsavgifter og ytelsesordninger er systemer som er bedre egnet i en konkurransesituasjon enn i dagens situasjon. Det betyr ikke at det ikke kan benyttes, men at forutsetningene for at de skal ha den intenderte effekten, ikke nødvendigvis er på plass. For eksempel vil nytten av en ytelsesordning falle bort, dersom de som må betale, får kompensert det de betaler i form av økte tilskudd. Tilsvarende vil et krav om innrapportering av informasjon, som ikke medfører reelle økonomiske konsekvenser, ikke bidra til legitimiteten av rapporteringen. På den andre siden er det i dag et stort informasjonsunderskudd hos infrastrukturholder, og en kan derfor argumentere for at den aktuelle informasjonen uansett vil måtte fremskaffes. Da vil en kjørevegsavgift etter marginalkostnadsprinsippet og en ytelsesordning kunne fungere som en tilpasning til en eventuell framtidig konkurransesituasjon.