

Sammendrag:

Nye tilskuddsformer i lokal kollektivtransport

Oppsummering av erfaringer fra Norge og utlandet

Kollektivtransport er en tjeneste som det er behov for å regulere gjennom avtaler mellom myndighetene og de selskapene som utfører transporten. Begrunnelsen for dette er at markedet gir løsninger som er for dyre og dårlige for brukerne i forhold til hva som er samfunnsøkonomisk gunstig. Dette er også begrunnelsen for å yte tilskudd til driften. Samtidig er det problemer med regulering og tilskudd fordi utøverne lett får en beskyttet tilværelse som kan lede både til ineffektiv produksjon og manglende tilpasning av tilbudet til brukernes behov. Et annet problem knyttet til offentlig regulering er at med mange mål for sektoren, får en mange former for reguleringer som samlet sett gir et dårlig resultat. Når myndighetene regulerer både priser og tilbud i detalj, reduseres selskapenes frihetsgrader sterkt. For å bøte på problemene med ineffektiv produksjon har en i Norge og flere andre land åpnet for å ta i bruk anbud der det offentlige kjøper kollektivtransport tjenester på vegne av brukerne. I flere land er en på leting etter kontraktformer som ivaretar flere av disse hensynene.

Det foreligger erfaringer fra en rekke land der en har forsøkt å gå nye veier med sikte på å finne måter å regulere kollektivtrafikken på som forener målene om brukerrettet produktutvikling og produksjonseffektivitet. Hensikten med dette dokumentet er å gi en oppsummering av erfaringer fra ulike reguleringsformer, til bruk i arbeidet med resultatavhengige tilskuddskontrakter i Vest-Agder og Hordaland. Vi tar sikte på å trekke ut gode eksempler på ulike former for regulering, til bruk i utviklingen av kontrakter i de nevnte fylkene.

Dette notatet inneholder en oppsummering og sammenfatning av erfaringer vi har innhentet de siste årene på dette området. Det er et område i rask utvikling, og opplysningene i notatet er derfor i ulik grad oppdatert med hensyn til de seneste erfaringer.

Norge

I Norge er anbud i liten grad tatt i bruk foreløpig. I **Oppland** har en gjennomført anbud på bussruter i 1995 og 1999. Der har en samtidig overført markedsansvaret fra utøverne til fylkeskommunen. Dette innebærer at fylkeskommunen planlegger rutetilbudet, driver markedsføring og har inntektsansvaret. Utøverne på sin side får godtgjort for den ruteproduksjonen som utføres. I Oppland har man lagt stor vekt på oppgradering av kvalitet og kapasitet i kollektivtilbudet i forbindelse med denne prosessen. I kontraktene stilles det relativt detaljerte krav til utøvers

kvalitetsarbeid og vognmateriell. Avvik skal rapporteres av utøver og blir kontrollert av fylket. Avvik gir grunnlag for malus og eventuelt dagsbøter dersom mindre mislighold ikke rettes opp. Kvalitetsforbedringer gir grunnlag for bonus.

I **Vestfold** har fylkeskommunen opprettet et eget administrasjonsselskap, Vestfold Kollektivtrafikk AS (VKT). I to omganger har en nå satt ut til sammen 40 prosent av ruteproduksjonen i fylket på anbud. VKT administrerer rutetilbudet og har inntektsansvaret for all kollektivtrafikk i fylket etter at de gamle kontraktene i fylket ble reforhandlet fra 1.1.1999. I første anbudspakke kunne utøver beholde 2 prosent av billettinntektene i tillegg til godtgjørelse for kjøringen. I annen anbuds-pakke var denne andelen økt til 10 prosent, men dersom trafikkinntektene øker, får utøver beholde 40 prosent av økningen. Som i Oppland stilles det relativt detaljerte kvalitetskrav knyttet til kvalitetssystem internt hos utøver og til vognpark. Avvik som forsinkelser over en viss lengde og innstilte avganger belastes utøveren med bøter på fra 500 til 4000 kroner pr tilfelle.

I **Oslo** utføres kollektivtrafikken av AS Oslo Sporveier, som leier undertransportører for å betjene bussrutene. I 1999 hadde kommunen en avtale om kvalitets-avhengige tilskudd til selskapet. Denne avtalen innebærer at selskapet kan oppnå en bonus på inntil 37 mill kroner. Bonusutbetalingene er knyttet til økning i antall avganger, antall setekm og antall passasjerer i rushtiden i forhold til 1998.

Danmark

I Danmark ligger myndighetsansvaret for lokal kollektiv transport på de 11 amtene. Her opprettet en på 1970-tallet offentlige administrasjonsselskaper som fikk ansvar for kollektivtransporten. Transportutøverne kjører på kontrakt for disse amtsselskapene. Fra 1994 er anbud tatt i bruk som innkjøpsform. For hovedstadsområdet, som består av amtene Frederiksborg, Roskilde og København, ble det i 1989 gitt en egen lov som påla Hovedstadsområdets Trafikselskap (HT) å sette alle bussrutene ut på anbud i et nærmere bestemt tempo.

HT har ansvar for takster, planlegging, markedsføring og definerer detaljerte ruteopplegg som grunnlag for kjøp fra private busselskaper etter anbud. HT satser på å sette ut flere små pakker av ruter hvert år på 6-års kontrakt. Selskapene må tilfredsstillende relativt detaljerte kvalitetskrav. Anbudskonkurransen er åpen, og valg av anbyder er basert på en modell for vektlegging av ulike forhold ved tilbudene som er kjent av alle på forhånd.

For å stimulere selskapene til å strekke seg ut over minimumskravene i kontraktene, har en innført flere former for belønning og straff. Utøverne trekkes i godtgjørelsen for en lang rekke mindre alvorlige brudd på kontraktsbestemmelsene, som manglende holdeplassannonsering, informasjonsmateriell i bussen, skilting av bussen m v med 250-750 DKR pr tilfelle. Mer alvorlige brudd som bruk av feil busstype, brudd på punktlighet, manglende billettering osv straffes med bøter på fra 500- 3000 DKR pr tilfelle. *Bonus* er knyttet til kundenes opplevelse av kvalitet, som måles gjennom kvartalsvise kundetilfredshetsmålinger. I fjerde anbudsrunder ble 1 prosent av kontraktbeløpene satt av til en bonus. Dette er økt til 5 prosent i siste runde. De beste tredjedelen av selskapene på kvalitetsmålingene får utbetalt 4/9 av bonuspotten, neste tredjedel får tilbakebetalt 1/3 av bonuspotten, mens

dårligste tredjedel får tilbakebetalt 2/9 av bonuspotten. Erfaringene tyder på at bonusordningen har ført til økt kundetilfredshet.

Anbudsmodellen fra HT har vakt betydelig oppmerksomhet internasjonalt, og liknende ordninger er innført i andre byer. De utfordringene HT står overfor framover er å sikre fortsatt konkurranse når antall tilbydere synker som følge av oppkjøp og fusjoner blant utøverne, sikre ytterligere fokusering på service og kvalitet, bedre arbeidssituasjonen for de ansatte og utvikle ytterligere incitamenter for utøverne og deres ansatte.

Sverige

Også i Sverige er det sterk offentlig styring med kollektivtilbudet lokalt. *Länstrafikhuvudmanen* har hatt ansvaret for all kollektivtransport innen länet. Fra 1989 er kollektivtrafikken satt ut på anbud. Hovedregelen i Sverige er at länet beholder markeds- og planleggingsansvaret for kollektivtrafikken, mens utøverne byr på selve kjøringen. I Sverige hadde en tidligere en flora av kommunale trafikkselskaper. Disse fikk etter loven ikke adgang til å delta i anbudskonkurranser utenfor eget område. Dels som en følge av dette har en i Sverige hatt en meget sterk omstrukturering på eiersiden i selskapene. Pr i dag er nesten 80 prosent av bussene konsentrert til tre selskaper. I tillegg har en svært mange små selskaper.

Region Skåne, som er sammensatt av flere tidligere län, gjennomfører et forvaltningspolitisk forsøk der regionen har overtatt oppgaver fra kommunene og staten. Skånetrafiken er regionens administrasjonsselskap og har i prinsippet ansvar for all kollektivtrafikk innen regionen. I Skåne er kollektivtransporten organisert forskjellig i de største byene:

- ❖ Helsingborg har nettoavtale
- ❖ Malmö, Landskrona, Trelleborg, Eslöv og Ystad har bruttokontrakt med incitament
- ❖ Karlskrona, Hässleholm og Ängelholm har bruttokontrakt uten incitament, og
- ❖ i Lund står kommunen for kollektivtilbudet.

I **Helsingborg** ble kollektivtransporten satt ut på anbud med bruttokontrakt første gang i 1992. Swebus, som vant anbudet, overtok likevel i 1994 ansvar for billettsalg, statistikk og utarbeiding av rutetabeller. Samtidig ble det inngått en avtale med myndighetene der selskapet forpliktet seg til å legge fram en plan for omorganisering av tilbudet og takstene og ivareta passasjerenes behov bedre gjennom informasjon og samarbeid med andre selskap i regionen samtidig som kostnadsdekningen skulle økes. Myndighetene på sin side forpliktet seg til å gjennomføre tiltak for å nå de felles målene, umiddelbart evaluere alle forslag fra operatøren (Swebus) og ikke avslå disse uten begrunnelse. I forlengelsen av denne avtalen ble kontrakten fra 1998 omgjort til en nettokontrakt med fullt inntektsansvar for Swebus. Tilskuddet holdes fast på 1998-nivå i perioden, det vil si 21 mill SEK, samtidig som takstnivået kan justeres i takt med normal prisutvikling i sammenliknbare byer. Swebus måtte innføre kvalitetsprogrammet som benyttes ellers i regionen. Kontrakten kan sies opp dersom passasjertallene faller med

3 prosent eller mer to år på rad eller dersom kvalitetsmålingene gir resultater under et visst nivå.

I **Malmö** ble hele byrutenettet satt ut på anbud i 1993 med kontrakt fram til 1997. Fra 1997 skal en fjerdedel av rutenettet settes ut hvert år med 4-års kontrakter. Bruttokontrakter med incitament administreres av Skånetrafiken. Incentivene består i bonus for de selskapene som oppnår høyest score på en kundetilfredshetsundersøkelse og trussel om oppsigelse av kontrakten dersom score kommer under et visst nivå. I tillegg påløper bøter for mangler ved tilbudet og manglende rapportering om avvik fra kontrakten.

I **Stockholm** er kollektivtransporten satt ut på anbud med bruttokontrakt. Det stilles strenge krav til utøvers kvalitetsarbeid. Incentiver er foreløpig bøter knyttet til mindre brudd på kontrakten. Det arbeides imidlertid med å utarbeide et system for bonus knyttet til oppnådd kvalitet.

Selskapene i **Göteborg** har 20 prosent provisjon av billettinntektene. I tillegg er det resultatmål knyttet til passasjerinntekter for hver operatør som kan medføre at kontrakten forlenges dersom målet oppnås. En andel av passasjerinntektene utover resultatmålet tilfaller operatøren. Bøter på SEK 5000 påløper ved gjentatte forsinkelser, innstilte avganger og avvik på krav til kjøretøy.

I **Storbritannia**, utenom London, er kollektivtrafikken deregulert og privatisert. Skolekjøring og minimumstilbud, der det ikke er grunnlag for kollektivtrafikk på kommersielt grunnlag, settes på anbud. Deregulering og konkurranse ”på vegen” ga store kostnadsbesparelser, men også mindre grad av koordinering og samordning av rutetilbud, takster og informasjon. I flere større byområder har en de senere årene etablert såkalte *Quality Partnership*. Disse går i korthet ut på at det etableres avtaler mellom myndighetene og trafikkselskaper i et område om for eksempel at myndighetene bidrar til finansiering av bussfelt, terminaler og lignende mot at selskapene forplikter seg til å arbeide for samordning av rutetilbud og takster, tilfredsstille miljøkrav til kjøretøy m v. Selskap som ikke forplikter seg får ikke adgang til infrastrukturen.

New Zealand, og til en viss grad **Australia**, har i likhet med Storbritannia deregulert kollektivtransporten. En har imidlertid et bredt spekter av former for kontrakt mellom myndigheter og transportselskaper som kan klassifiseres i følgende fire hovedbolker: *Ikke konkurranseutsatte monopoler* (Australia): etter hvert er trussel om konkurranseutsetting gjennom anbud introdusert med konkrete resultatmål knyttet til reduksjon av tilskudd. Til forveksling lik effektiviseringsavtalene vi har hatt i norske fylker. *Trussel om konkurranse* i delstaten Victoria, hvor det for bytransporten ble opprettet en 10 års ”franchise-avtale” under trussel om anbudsutsetting. Tilskuddene er basert på benchmarking i forhold til kostnadene for lokal kollektivtransport over hele Australia. *Anbud* er benyttet for 70 prosent av kollektivtransporten i New Zealand og to delstater i Australia, hvor det i denne forbindelse er innført *resultatavhengige kontrakter* i noen av byene. *Full deregulering* er vanlig på regionale ruter i både Australia og New Zealand og i byområder på New Zealand. Til forskjell fra Storbritannia har myndighetene i New Zealand anledning til å regulere takster og rutetilbud.

En interessant variant av resultatavhengige tilskudd er innført i Victoria, der en nettokontrakt med fast tilskuddsbeløp + tilskudd pr passasjer + tilskudd pr passasjerkm settes ut på anbud. Budvariabelen for selskapene er det faste tilskuddsbeløpet, mens de passasjeravhengige tilskuddene som i tillegg til billettinntektene er incentiver til selskapene, ligger fast.

En evaluering av de ulike kontraktsformene som er testet ut i Australia og New Zealand konkluderer med at skjermet monopol i disse landene ga dårlig produksjonseffektivitet såvel som markedseffektivitet. Hvilken av de nyere modellene som er best, avhenger av hvilke mål myndighetene har med kollektivtransporten. Hvis *produksjonseffektivitet* er hovedmålet, ser det ut til at ”subsidiert deregulering” er den beste modellen, mens hvis økt *markedseffektivitet* er målet, ser det ut til at anbud eller ”trussel om konkurranse er de beste løsningene.