

Sammendrag:

Kvalitetskontrakter i Kristiansand?

Konsekvenser av resultatavhengige tilskuddsmodeller

Vest-Agder Kollektivtrafikk (VAK) og Bussen Trafikkselskap (BTS) har tatt kontakt med TØI for å utrede mulighetene for å innføre en kvalitetskontrakt for kollektivtransporten i Kristiansand, etter mønster av den modellen som ble foreslått i Oslo. Bystyret i Oslo har i forbindelse med 1999-budsjettet vedtatt at en viss andel av driftstilskuddet til AS Oslo Sporveier skal være resultatavhengig. I tillegg til et fast tilskuddsbeløp på ca 472 mill kroner vil det bli satt av en resultatavhengig bonus på 37,3 mill kroner etter spesifiserte kriterier. Den resultatavhengige delen tilsvarer ca 7 prosent av den maksimale tilskuddsramme, eller ca 8 prosent av det faste beløpet.

Hva er den samfunnsøkonomisk mest effektive tilskuddskontrakten?

Hovedproblemstillingen i dette prosjektet er om det er mulig å utvikle kvalitetskontrakter for kollektivtransporten i Kristiansand som kan forene de samfunnsøkonomiske målene for transportpolitikken i fylket med de bedriftsøkonomiske målene for selskapene.

Dette betyr at tilskuddskontraktene bør gi incitamentet til å utvikle et samfunnsøkonomisk mest mulig effektivt kollektivtilbud uten at myndighetene skal detaljstyre hvordan tilbudet skal utvikles for å nå disse målene. Slike tilskuddskontrakter kan på mange måter oppfattes som en videreutvikling av de effektiviseringsavtalene som er benyttet i flere fylker fram til i dag, men hvor det i større grad skal legges vekt på *samfunnsøkonomisk effektivitet*.

Utfordringer for kollektivtransporten i Kristiansand

Utfordringen for kollektivtransporten i Kristiansand i årene framover blir å beholde eller øke dagens markedsandel på bekostning av personbilen, som særlig i byområder påfører samfunnet betydelige økonomiske og miljømessige kostnader i forbindelse med køer, støy, luftforurensninger og trafikkulykker. Derfor er det viktig at kollektivtrafikkjenestene produseres effektivt, slik at en får et best mulig tilbud. Den store utfordringen framover vil ikke være å kjøre dagens tilbud billigst mulig, men å utvikle et best mulig og konkurransedyktig tilbud innenfor de tilgjengelige økonomiske rammer. Det tar tid å utvikle et slikt kollektivtilbud.

Samtidig er kollektivtransporten helt avhengig av en kontinuerlig og målrettet produktutvikling for ikke å tape markedsandeler. En analyse av kollektivtransportens utvikling i de 10 største byområdene i Norge viste at hvis tilbudet ble opprettholdt på dagens nivå, ville antall passasjerer reduseres med ca 1,6 prosent årlig. Dette betyr at kollektivtransporten i Kristiansand er en sterkt konkurranseutsatt næring som er helt avhengig av en tilskuddskontrakt som gir muligheter til en målrettet produktutvikling.

Samtidig er det ingen konkurranse om adgangen til å etablere nye ruter i Kristiansand. Dette er en skjerming av markedet som ikke må bli noen "sovepute" for kollektivselskapet BTS. Det er derfor viktig å utvikle tilskuddskontrakter som åpner for indirekte konkurranse, det vil si åpner for konkurranse om å betjene rutene hvis BTS ikke oppfyller definerte kvalitetskravene innenfor kontrakten. Hvilke kvalitetskrav som skal ligge i en slik kontrakt må det være opp til myndighetene å avgjøre.

Både internasjonale og nasjonale erfaringer kan tyde på at et indirekte konkurransepress kan være langt mer effektivt enn anbud eller fri konkurranse i markedet. Dette er særlig viktig når den overordnede målsettingen er kontinuerlig og målrettet produktutvikling og mer effektiv utnyttelse av de ressursene som benyttes til kollektivformål. Samtidig vil et slikt ytre konkurransepress gi muligheter for lengre tilskuddskontrakter og økte frihetsgrader for selskapene.

Spørsmålet om hvordan kollektivtransporten skal organiseres og finansieres framover er derfor i første rekke avhengig av hvilken organisasjonsform som er best egnet til å nå de overordnede målene med transportpolitikken i regionen. Hva som på kort sikt bidrar til lavest kostnader eller tilskudd, vil være av underordnet betydning hvis det samtidig endrer mulighetene for en kontinuerlig og målrettet produktutvikling eller samordning av tilbudet. Valg av organisasjonsform vil derfor i stor grad være et spørsmål om valg av strategi for utvikling av kollektivtransporten på kort og lang sikt.

Den best mulige organisering og finansiering av kollektivtransporten for Kristiansand framover er den som forener en samfunnsøkonomisk og bedriftsøkonomisk målsetting for driften, det vil si som gir mulighet for en desentralisering av beslutningene på selskapsnivå uten at dette går på bekostning av overordnede mål med kollektivtransporten i fylket.

Behov for klarere ansvarsdeling

Erfaringer fra andre land viser at de kollektivselskapene som har langsiktige og forutsigbare rammebetingelser også har klart å utvikle det beste tilbudet. Både langsiktige investeringer og muligheter for å omdisponere ressursene over tid kan gi grunnlag for en mer effektiv utnyttelse av tilskuddene til kollektivtransporten.

Utvikling av kvalitetskontrakter kan forsterke denne gevinsten ved at produktutviklingen styres i en bestemt retning. En sterkere vektlegging av "målkontrakter" krever en relativt klar og kvantifiserbar definisjon av målene og enighet om målbare indikatorer. Med "målkontrakt" mener vi en kontrakt hvor:

- tilskuddet til selskapet er avhengig av måloppnåelsen.

- premiering (og eventuell straff) gjør at selskapet bestreber seg på å nå myndighetenes definerte mål.
- selskapet har frihet til å finne de beste løsningene for å nå målene.

Internasjonale erfaringer når det gjelder organisering og finansiering av kollektivtransporten viser at de fleste land er på leting etter alternative modeller. Det er likevel en del interessante tendenser og nye organisasjonsformer som er av stor interesse for utvikling av nye kontraktsformer i Kristiansand. For det første er det økt fokus på hvem som skal ha markedsinitiativet når det gjelder planlegging og produktutvikling framover, både på strategisk, taktisk og operativt nivå. Dette betyr konkret at det arbeides med tilskuddskontrakter hvor ansvarsdelingen mellom myndigheter og operatører blir klarere definert, og hvor myndighetene legger større vekt på det langsiktige strategiske nivået, mens det taktiske nivået (ruteplanlegging og takster) og operativt nivå ved den daglige driften i større grad overlates til operatørene.

Det er i første rekke tre organisasjonsformer som trekkes fram i internasjonale rapporter når det gjelder økt fokus på kvalitet i tillegg til at disse modellene gir økt ansvar for planlegging og produktutvikling på selskapene:

- Helsingborg-modellen
- Quality Partnership
- Incentiv-kontrakter.

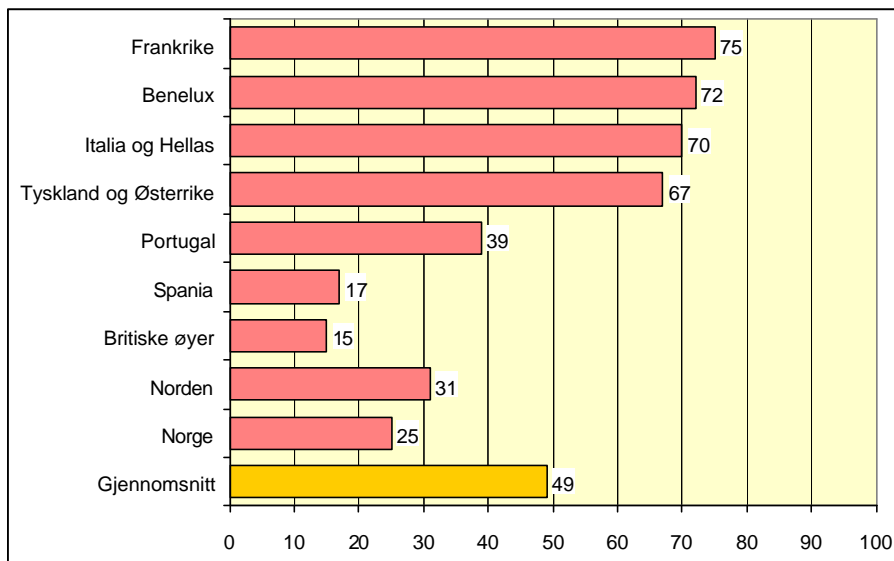
Vi har i utviklingen av kvalitetskontrakter for Kristiansand lagt vekt på å videreutvikle det beste fra disse organisasjonsmodellene tilpasset lokale forhold. Dette innebærer at vi vil foreslå at kontraktene klart definerer hvilket ansvar myndighetene har for å legge forholdene til rette for at kontrakten i størst mulig grad kan oppfylles. I tillegg bør det legges vekt på økte frihetsgrader for selskapene til å drive planlegging og produktutvikling, samtidig som myndighetene stiller klare rammebetingelser for utviklingen av dette tilbudet.

Reduserte tilskudd til kollektivtransporten

Kollektivtilbudet i mange norske byområder utføres i dag med stadig mindre tilskudd fra det offentlige. Dette er blant annet et resultat av reduserte overføringer fra staten til fylkeskommunene, økt bruk av effektiviseringsavtaler og trusselen om anbud. På landsbasis er de årlige tilskuddene til kollektivselskapene redusert med ca 1,2 mrd 1997-kroner fra 1986 til 1997, noe som tilsvarer 42 prosent reduksjon målt i faste priser.

Kollektivtransport i byområder trenger offentlige tilskudd for å kunne drives samfunnsøkonomisk rasjonelt. Det er fullt mulig å få kollektivtransporten i Kristiansand til å gå med et bedriftsøkonomisk overskudd ved å kutte ulønnsomme ruter og avganger. Dette gir ofte en dårligere utnyttelse av ressursene som er investert i kollektivtransporten og kan gjøre det vanskeligere å føre en takstpolitikk som tar hensyn til en underpriset biltrafikk.

Hvis vi sammenlikner tilskuddsandelene i Norge med resten av Europa, ser det ut til at det økonomiske handlingsrommet er relativt stramt i Norge. En omfattende undersøkelse av kollektivtrafikken i om lag 140 europeiske byer viste gjennomsnittlige tilskuddsandeler på 49 prosent for buss og 63 prosent for bane (ISOTOPE, EU 1997). Til sammenlikning er tilskuddsandelen for bussdrift i Norge ca 25 prosent (figur S.1). Figuren viser at Norge ligger omtrent på bunnen når det gjelder tilskudd til kollektivtransporten. Sentrale deler av Europa og Italia/Hellas har en tilskuddsandel på rundt 70 prosent. Det er bare i Spania og Storbritannia at tilskuddsandelene ligger under gjennomsnittsnivået i Norge.



Figur S.1: Sammenlikning av tilskuddsandeler for kollektivtransporten i ulike deler av Europa 1995. Bussbaserte rutetilbud. Kilder: ISOTOPE og Rutebilstatistikken i Norge

Samtidig bør det understrekes at tallene for Norge dekker alle typer bussruter, både i distriktene og i byene, mens tallene fra ISOTOPE-rapporten utelukkende gjelder bytransport. Tilskuddsandelen for bytransport i Norge ligger i de fleste tilfellene lavere enn for landsbygda. Tilskuddsnivået i en rekke norske byer ligger betydelig under det som er vanlig for europeiske byer. TØI har analysert konsekvensene av endrede rammebetingelser i fem byområder - Oslo, Bergen, Trondheim, Kristiansand og Tromsø. Fire av de byene vi så på i denne analysen har i perioden 1987-97 fått redusert tilskuddsandelen med mellom 15 og 56 prosentpoeng. Unntaket er Kristiansand, som har økt tilskuddsandelen fra 20 til 27 prosent. Kristiansand er den eneste byen i denne undersøkelsen som har hatt en økning i tilskuddene.

Disse analysene viser at kollektivtransporten i Kristiansand har gjennomgått en omfattende kostnadseffektivisering de senere årene og at denne effektiviseringen er fullt på høyde med de byområdene som samtidig har fått kuttet tilskuddene. Dette betyr at høye eller økende tilskuddsrammer for kollektivtransporten ikke behøver å bety mer ineffektiv drift. Samtidig er mye av kostnadseffektiviseringen hentet ut i de foregående årene og det er ikke rimelig å tro at det er et tilsvarende potensiale i årene som kommer. Dette viser også sammenlikningene med andre byer, både i Norge og resten av Europa.

En samlet oppsummering av de fem byområdene viser at av et totalt tilskuddskutt på 592 mill kroner årlig er den netto innsparingen bare på 166 mill kroner (28 prosent) når vi tar hensyn til økte kostnader for andre aktører i markedet (tabell S.1). Dette betyr at ca 72 prosent av tilskuddsreduksjonene er veltet over på andre, fordelt på 77 mill kroner (13 prosent) som er kostnadene ved økt vegtrafikk og 347 mill kroner (59 prosent) som skyldes økte takster for trafikantene. Dette betyr at i tillegg til at tilskuddskuttene har ført til et passasjerbortfall på ca 7 prosent, har de resterende passasjerene i dag 24 prosent høyere takster enn de ellers ville hatt uten de reduserte tilskuddene. En betydelig del av tilskuddskuttene er dermed veltet over på kollektivtrafikantene, noe som svekker konkurranseflatene og på lang sikt kan gi ytterligere passasjerbortfall.

Tabell S.1: Samfunnsøkonomiske effekter av endringer i kollektivtransportnæringen.¹
Mill 1997-kroner

5 BYER	1986-92	1992-97	1986-97
Endrede tilskudd	-462	-129	-592
Kostnader ved økt vegtrafikk	45	32	77
<i>Kostnader for trafikantene</i>			
Endret reisetid	-19	-12	-31
Redusert frekvens	-	33	33
Økte takster	251	96	347
Netto innsparing	-185	20	-166

Tabellen leses slik at negative tall tilsier en samfunnsøkonomisk gevinst, mens positive tall representerer samfunnsøkonomiske kostnader.

Når vi ser på alle byene samlet, var hele innsparingen, og litt til, hentet ut før 1992, mens det har vært et effektiviseringstap på 32 mill kroner etter 1992. Disse beregningene viser at det har vært et betydelig effektiviseringspotensiale i næringen, men at dette i stor grad var hentet ut før 1992. Kristiansand skiller seg ut fra de andre byområdene ved at de har økt og ikke redusert tilskuddene til kollektivtransporten (tabell S.2). Dette betyr at vi har sett på de samfunnsøkonomiske gevinstene av økt kollektivsatsing i motsetning til de andre områdene hvor vi ser på netto innsparing ved redusert tilskudd. Denne analysen viser at de økte tilskuddene på totalt 10 mill kroner årlig har gitt en samfunnsøkonomisk gevinst på 31 mill kroner, hvorav ca to tredjedeler skyldes økt frekvens og en tredjedel skyldes reduserte takster for trafikantene. Dette gir en nytte-kostnadsbrøk på 3,1. Samtidig viser denne analysen at hoveddelen av gevinstene kom i perioden 1986-92, mens det har vært et samfunnsøkonomisk tap etter 1992. Dette skyldes at hoveddelen i Kristiansand-pakke 1 ble hentet ut fram til 1992, mens etter 1992 har takstene og frekvensen økt i større grad. Dette betyr at forskjeller mellom første og siste del av perioden i stor grad er avhengig av hvilken periode som velges.

¹ I denne oppsummeringen har vi analysert utviklingen før/etter 1992, hovedsakelig fordi vi ikke har data for frekvensen lenger tilbake i tid.

Tabell S.2: Samfunnsøkonomiske effekter av endringer i kollektivtransportnæringen, Kristiansand. Mill 1997-kroner

Kristiansand	1986-92	1992-97	1986-97
Endrede tilskudd	1	9	10
Kostnader ved økt vegtrafikk	-11	+9	-1
<i>Kostnader for trafikantene</i>			
Redusert frekvens*		-19	-19
Økte takster	-22	11	-11
Netto endring	-32	10	-21

* 1996-tall fordi vi mangler nøyaktige opplysninger om ruteendringen i 1997

Erfaringene fra Kristiansand viser likevel at de økte tilskuddene til kollektivtransporten i Kristiansand har gitt betydelige samfunnsøkonomiske gevinster. Målt pr passasjer er de høyere enn både i Oslo, Bergen, Trondheim og Tromsø. Våre analyser har også vist at Kristiansand, sammen med Oslo og Trondheim, har gjennomført den største kostnadseffektiviseringen av de byene vi har sett på, med ca 20 prosent. Dette betyr at kollektivtransporten i Kristiansand, både bedriftsøkonomisk og samfunnsøkonomisk, har gjennomført den mest effektive tilpasningen i perioden.

Forslag til kvalitetskontrakter for Kristiansand

TØI har foretatt analyser av nye tilskuddskontrakter for Kristiansand både på kort og lang sikt, avhengig av hvilke økonomisk frihetsgrader fylkeskommunen og selskapene rår over. Dette gjelder både totalt tilskuddsnivå, fordeling mellom selskaper og hvem som skal ha ansvaret for å fastsette takster og rutetilbud. En hovedkonklusjon fra analysene er at jo flere restriksjoner som ligger på rammebetingelsene i form av å videreføre dagens situasjon, jo mindre gevinster er det å hente ved å legge om tilskuddsordningen. Samtidig er det ikke nødvendig å foreta en total omlegging av tilskuddsordningen for å få en betydelig samfunnsøkonomisk gevinst av resultatavhengige tilskuddskontrakter. Det må imidlertid gjøres noen strategiske valg på kort og lang sikt for å kunne hente ut gevinster.

De analyser som er gjennomført i prosjektet viser at det er mulig å utvikle en tilskuddsmodell som kan forene bedriftsøkonomisk og samfunnsøkonomisk effektivitet. Tilskuddsmodellen inneholder følgende elementer:

1. Rammeverk og kvalitetskrav fra myndighetene
2. Resultatavhengige tilskudd
3. Rammebetingelser for oppfyllelse av kontrakten
4. Forslag til overgangsordning.

Rammeverk med minimumskrav til kvaliteten på tilbudet

TØI foreslår at fylkeskommunen gjennom VAK definerer et rammeverk for kontrakten for hvilke minimumskrav til kvaliteten på tilbudet som må være oppfylt. Rammeverket for kontrakten bør bestå av overordnede kvalitetskrav når det gjelder pris, service og tilgjengelighet som myndigheten ønsker ivaretatt.

Følgende elementer kan inngå i et slik rammeverk:

- *Nettokontrakt* med inntektsansvar for selskapene.
- Det etableres en løpende *reisekvalitetsundersøkelse* som benyttes som en kvalitetsindikator hvor kontrakten kan sies opp eller reforhandles hvis indikatoren faller under et visst nivå. Undersøkelsene i år 2000 danner grunnlag for basisnivået.
- Myndighetene har ansvaret for å definere takstnivået og differensiere takstene innenfor dette nivået.
- Selskapene får ansvaret for å gi løpende rapporter hvert tertial om sentrale *nøkkeltall for kvaliteten på tilbudet* når det gjelder:
 - Trasékm
 - Rutekm – grunntilbud og ekstrainsats rush
 - Antall holdeplasser
 - Regularitet
 - Pålitelighet
 - Passasjerutvikling
 - Billettinntekter.

Myndighetene definerer rammer for et minimumstilbud hvor kvaliteten ikke skal under et visst nivå å på disse indikatorene.

Resultatavhengige tilskudd

Innenfor denne rammeavtalen kan fylkeskommunen inngå en resultatavhengig tilskuddskontrakt med selskapene hvor hovedelementene er:

1. Selskapene får et fast tilskudd pr km som kjøres i rutetrafikk og pr vogntime.
2. Tilskuddet avhenger av om det er ekstrainsats i rushtiden eller en del av basistilbudet.
3. For reiser som går over dimensjonerende snitt i rushtiden får selskapene i tillegg til trafikkinntekten også et fast tilskudd pr reise.
4. Selskapene kan selv bestemme det rutetilbudet som selskapet til enhver tid vil kjøre.
5. Avtalen mellom fylkeskommune og selskapene gjelder i første omgang for 4 år og med klausuler om indeksjusteringer av tilskuddssatser i avtaleperioden.

Innenfor disse rammer må selskapene klare seg selv og vil bli bedømt etter sitt bedriftsøkonomiske resultat - etter tilskudd.

Rammebetingelser for oppfyllelse av kontrakten

En resultatavhengig tilskuddskontrakt vil være mer krevende for selskapene, fordi de legger større vekt på passasjerutvikling og deres evne til å utvikle tilbudet i retning av trafikantenes ønsker og behov. Samtidig vil ytre rammebetingelser for

både bil- og kollektivtrafikken i stor grad kunne påvirke denne passasjerutviklingen. Det er derfor viktig at kontrakten inneholder en gjensidig forpliktelse mellom BTS og VAK om å legge forholdene til rette for at denne kontrakten best mulig kan oppfylles. I tillegg vil vi foreslå at VAK forplikter seg til innenfor gjeldende rammebetingelser å:

- gjennomføre alle nødvendige tiltak for å oppnå de felles definerte målene.
- umiddelbart evaluere alle forslag fra selskapene som kan gi bedre grunnlag for å oppfylle kontrakten og ikke avslå disse uten begrunnede argumenter.

Forslag om overgangsordning

For BTS vil en kontrakt av denne typen være relativt krevende i den forstand at det krever god kunnskap om egen kostnadsstruktur, og ikke minst om etterspørselsiden. Tilskuddsordningen stimulerer til økt tilbud, men samtidig må vognkapasiteten reduseres.

En forutsetning for å få full effekt av en slik modell er at det gis langsiktige og stabile rammebetingelser slik at det gir rom for en omdisponering av rutetilbud og vognpark. Ordningen vil på sett og vis gi BTS større handlefrihet på bekostning av de politiske myndigheter. Den større handlefriheten innebærer imidlertid også et større ansvar for egen økonomi.

Vi vil som en overgangsordning foreslå at de resultatavhengige tilskuddene tar utgangspunkt i dagens rutetilbud og tilskuddsnivå og at de resultatavhengige utbetalingene dekker *endringer* i forhold til dette nivået. En slik overgangsordning gir større forutsigbarhet i utbetalingene for fylkeskommunen og en mer gradvis omstilling for Bussen Trafikkselskap på kort sikt. Samtidig er det viktig at VAK setter av en bonus som kan dekke kostnadene etter hvert som selskapene tilpasser seg de nye kvalitetskontraktene.

Konsekvensene av en ny tilskuddskontrakt

Konsekvensene av en ny tilskuddskontrakt er at selskapene i større grad må tenke marked, dvs *hvordan* kan tilbudet utvikles for å få flere passasjerer. De mest innovative selskapene vil ha mest å tjene på en slik kontrakt, mens de som fortsetter å kjøre med dagens tilbud gradvis vil få svekket sitt inntektsgrunnlag. Vi har foretatt analyser av konsekvensene ved nye resultatavhengige tilskuddskontrakter som viser at det er et godt potensiale for å innføre slike kontrakter i Kristiansand.

Ifølge våre beregninger vil en resultatavhengig tilskuddskontrakt som baserer seg på utkjørte rute-km, vogntimer og passasjerer i rushtida kunne desentralisere ansvaret for planlegging og produktutvikling til selskapene uten at dette går på bekostning av de samfunnsøkonomiske målsettingene med kollektivtransporten.