

**Sammendrag:**

# **Kvalitetskontrakter i Hordaland**

## **Drøfting av alternative kontraktsformer**

### **Hordaland fylkesting ønsker å utvikle kvalitetskontrakter for kollektivtransporten i fylket**

Hordaland fylkesting har på møte 25.3.99 vedtatt at "prinsippet om kvalitetskontrakter" skal legges til grunn ved oppretting av avtaler for all kollektivtrafikk i Hordaland fra 1. januar 2000. "Kvalitetskontrakter" vil i denne sammenhengen bety resultatavhengige tilskuddskontrakter hvor nivået på tilskuddene til kollektivtransporten vil avhenge av kvaliteten på den tjenesten som tilbys. I vedtaket står det at avtalene med trafikksekselskapene må legge vekt på å stimulere produktutvikling, og at selskapene skal bære risikoen ved og ha kontroll med både inntekter og kostnader. Videre er det en forutsetning at avtalene skal stimulere til forsøk med ulike takster innenfor rammene av takstregulativet. Gevinsten ved kostnadseffektivisering skal i utgangspunktet benyttes til styrking av kollektivtilbudet i fylket.

### **Dagens effektiviseringsavtaler har sett for lite på inntektssiden**

I perioden 1996-1999 ble forholdet mellom Hordaland fylkeskommune og hvert enkelt kollektivselskap regulert gjennom *effektiviseringsavtaler*. Formålene med effektiviseringsavtalene var å:

1. Redusere fylkeskommunens utgifter til kjøp av transporttjenester
2. Utvikle kollektivtransporten til beste for brukerne
3. Regulere partenes plikter og rettigheter
4. Samordne rutetilbud og rutetjenester
5. Effektivisere uten bruk av anbud for å nå samme kostnadsnivå som en kunne vente ved å bruke anbud.

En evaluering av effektiviseringsavtalene er gjennomført av Asplan Viak (1999). Denne konkluderer blant annet med at mens effektiviseringsavtalen fokuserte på kostnader, kom inntektssiden helt i bakgrunnen. Det synes å være bred enighet om at den største svakheten ved avtalene er mangel på markeds-/inntektsincitament.

### **Hva er den samfunnsøkonomisk mest effektive tilskuddskontrakten?**

Hovedproblemstillingen i dette prosjektet er om det er mulig å utvikle kvalitetskontrakter for kollektivtransportene i Hordaland som kan forene de samfunns-

økonomiske målene for transportpolitikken i fylket med de bedriftsøkonomiske målene for selskapene.

Dette betyr at tilskuddskontraktene bør gi incitament 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 har vært i fylket fram til i dag, men hvor det framover i større grad skal legges vekt på *samfunnsøkonomisk effektivitet*.

## Utfordringer for kollektivtransporten i Hordaland

Fylkesdelplanen for transport og utbyggingsmønster i Bergensområdet (1993) sier at kollektivtrafikken skal være et hovedelement i transportsystemet i byområdet. Et utviklingsprogram er nærmere konkretisert i *Strategi- og handlingsplan for kollektivtrafikken i Bergensområdet* (1999). Dette programmet er et viktig grunnlag for å skape et helhetlig transportsystem i byområdet og tilgrensende distrikt. Parallelt med Strategi- og handlingsplanen, og med denne som premiss-giver for kollektivsatsingen, ble *Bergensprogrammet for transport, byutvikling og miljø* vedtatt (1999). Kollektivsatsing og trafikantbetaling er hovedelementene i Bergensprogrammet. Ett av målene er at ”større del av trafikkveksten skal over på kollektivtrafikken”. *En sentral oppgave for de nye tilskuddskontraktene må derfor være å legge til rette for at målene i Strategi og handlingsplanen bedre kan nås.*

## Kollektivtransporten er en sterkt konkurranseutsatt næring

Utfordringen for kollektivtransporten i Hordaland i årene framover blir å beholde eller øke dagens markedsandel på bekostning av personbilen, som særlig i by-områder 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. I Bergen var konkurransen enda hardere med en avtakende markedsandel på 2,4 prosent årlig hvis ingen ting ble gjort med tilbudet eller rammebetingelsene for kollektivtransporten. Dette betyr at kollektivtransporten i Hordaland er en sterkt konkurranseutsatt næring som er helt avhengig av en tilskuddskontrakt som gir muligheter til en målrettet produktutvikling.

Samtidig er det liten eller ingen konkurranse mellom kollektivselskapene i Hordaland eller om adgangen til å etablere nye ruter. Dette er en skjerming av sektoren som ikke må bli noen ”sovepute” for selskapene. Det er derfor viktig å utvikle tilskuddskontrakter som åpner for indirekte konkurranse, dvs åpner for konkurranse om å betjene rutene hvis de eksisterende ruteselskapene ikke oppfyller

definerte kvalitetskrav 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 og full 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 både kort og lang sikt.

Den best mulige organisering og finansiering av kollektivtransporten for Hordaland framover er den som forener en samfunnsøkonomisk og bedriftsøkonomisk målsetting for driften, dvs 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 mål-bare 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 man i 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 Hordaland. 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 operatørene legger større vekt på det taktiske nivået (ruteplanlegging og takster) og på operativt nivå ved den daglige driften.

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:

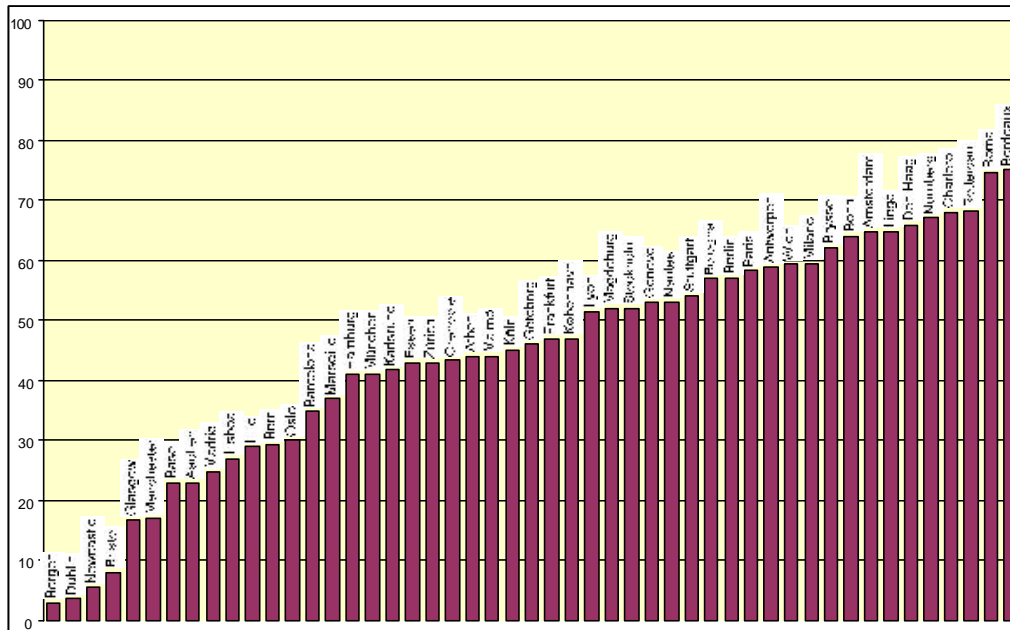
- ❖ Helsingborg-modellen
- ❖ Quality Partnership
- ❖ Incentiv-kontrakter.

Vi har i utviklingen av kvalitetskontrakter for Hordaland 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.

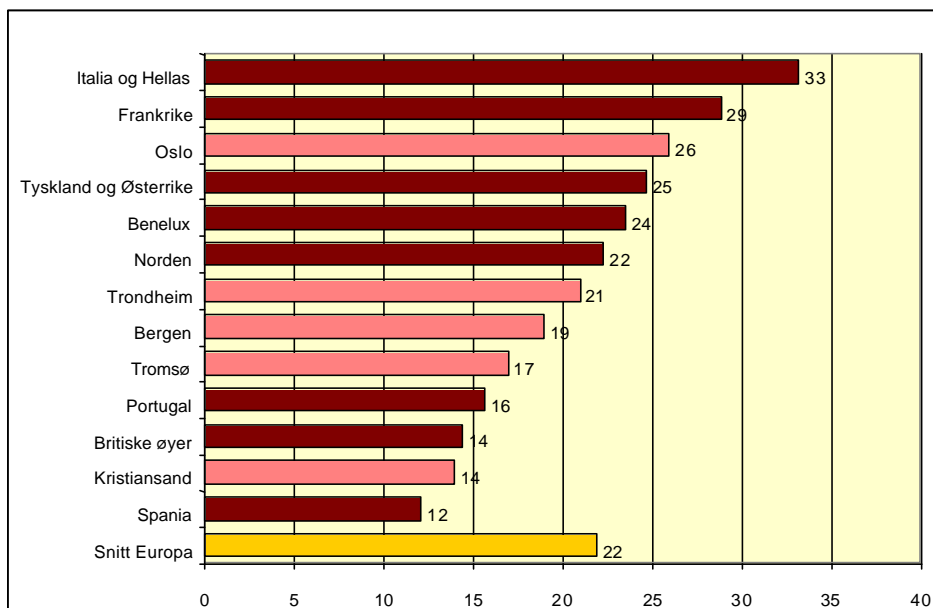
## **Reduserte tilskudd til kollektivtransporten**

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. For Hordalands vedkommende er de årlige tilskuddene til busselskapene redusert med 47,3 mill kroner, eller 21 prosent, fra 1990 til 1998, og for Gaia og Vest Trafikk er reduksjonen 92 prosent.

Reduksjonen i tilskuddene har ført til at kollektivtransporten i Hordaland drives stadig mer kostnadseffektivt, og tilskuddene til kollektivtransporten i Bergen (tall fra Bergen Sporvei) er i dag blant de laveste i Europa (figur S.1). Våre analyser viser at kostnadseffektiviseringen for kollektivtransporten i Bergensområdet (Gaia og Vest Trafikk) de siste 10 årene har vært på ca 15 prosent, men at den har flatet ut etter 1992. Dette er fullt på høyde med den kostnadseffektiviseringen som har skjedd i forbindelse med innføringen av anbud i andre deler av Europa. Kollektivtilbudet i Bergensområdet drives i dag med 14 prosent lavere kostnader enn gjennomsnittet for Europa (figur S.2). Hovedårsaken til denne utviklingene er økt produktivitet og kollektivselskapene i Bergensområdet er i dag ca 8 prosent mer produktive, målt i busskm pr ansatt, enn gjennomsnittet for Europa.



Figur S.1: Tilskudd til kollektivtrafikken i prosent av driftskostnadene. Utvalgte europeiske byer. Kilde: Jane's (1999)



Figur S.2: Totale kostnader pr vognkm 1997-kroner. Gjennomsnitt for en del områder i Europa 1995. Kilde: ISOTOPE

Utviklingen i Bergen har hatt sin "pris". Kollektivselskapene har ikke klart å gjennomføre kostnadseffektiviseringer like raskt som tilskuddene er kuttet. Dette har ført til et dårligere tilbud til trafikantene, høyere takster og isolert sett 16 prosent nedgang i antall kollektivreiser for bytrafikken siden 1986. Tilskuddskuttene er i stadig sterkere grad veltet over på trafikantene i form av dyrere og dårligere tilbud. Disse kostnadene for trafikantene er høyere enn de tilskuddskuttene som er gjennomført i perioden. Hoveddelen av denne effekten kom i første del av perioden, og det har ikke vært rutekutt i forbindelse med effektiviseringsavtalen. Resultatet

viser imidlertid at Gaia og Vest Trafikk i dag er sterkt presset økonomisk og går med betydelige regnskapsmessig underskudd. Uten en endring i dagens tilskuddsrammer er det derfor rimelig å anta at det må gjennomføres endringer i takster eller rutetilbud.

## Forslag til kvalitetskontrakter for Hordaland

TØI har foretatt analyser av nye tilskuddskontrakter for Hordaland 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 Hordaland fylkeskommune 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 myndighetene 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 ekstrainnsats rush
  - Antall holdeplasser
  - Regularitet

- Pålitelighet
- Passasjerutvikling
- Billettinntekter.

Myndighetene definerer rammer for et minimumstilbud hvor kvaliteten ikke skal under et visst nivå 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 bedriftsøkonomisk resultat - etter tilskudd.

### **Rammebetingelser for oppfyllelse av kontrakten**

En resultatavhengig tilskuddskontrakt vil være mer krevende for selskapene, fordi den legger større vekt på passasjerutvikling og deres evne til å utvikle tilbudet i retning av trafikantenes ønsker og behov. Samtidig vil ytre rammebetingelser både for bil- og kollektivtrafikken påvirke passasjerutviklingen. Det er derfor viktig at kontrakten inneholder en gjensidig forpliktelse mellom de tilskuddsberettigede selskapene og fylkeskommunen om å legge forholdene til rette for at denne kontrakten best mulig kan oppfylles.

Fylkeskommunen vil som oppfølging av fylkestinget sitt vedtak til strategi- og handlingsplanen etablere et kollektivtrafikkutvalg for Bergensområdet. Dette utvalget har som siktemål å bidra til samordning av tiltak som kan bedre rammebetingelser for kollektivtrafikken og dermed måloppnåelsen av disse kontraktene.

I tillegg vil vi foreslå at fylkeskommunen 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 selskapene vil en kontrakt av denne type kreve god kunnskap om egen kostnadsstruktur og ikke minst om etterspørselssiden. 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 gi selskapene større handlefrihet og redusert politisk styring. Den økte handlefriheten innebærer imidlertid også et større ansvar for egen økonomi.

Samtidig er det usikkert hvor store utbetalingene vil bli på kort og lang sikt for de enkelte selskapene. Ifølge våre beregninger er den usikkerheten liten på kort sikt, mens det på lang sikt kan innebære en del høyere tilskudd enn i dag. Dette betyr at det er behov for en overgangsordning med intensjoner om videreføring etter hvert som selskapene har tilpasset seg de nye tilskuddskontraktene.

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 selskapene. Samtidig er det viktig at fylkeskommunen setter av midler som kan dekke tilskuddene 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* tilbudet kan 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 mulighetene gjennom å ta i bruk nye, resultatavhengige tilskuddskontrakter som viser at det er et godt potensiale for å innføre slike kontrakter i Hordaland.

Ifølge våre beregninger vil en resultatavhengig tilskuddskontrakt som baserer seg på utkjørte rutekm, 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. På kort sikt vil en slik tilskuddsmodell gi omtrent det samme tilskuddsbeløpet som i dag, med unntak av Gaia, som vil ha behov for et noe høyere tilskuddsbeløp. Dette er den eneste "oppstartkostnaden" som er nødvendig for å kunne etablere samfunnsøkonomisk effektive tilskuddskontrakter for alle de selskapene vi har sett på i Hordaland. Tilskuddsbehovet på lang sikt vil avhenge av kollektivselskapenes markedskunnskap og evne til å utvikle tilbudet i tråd med trafikantenes ønsker og behov.



