

Sammendrag:

Økonomiske og administrative virkninger av å styrke ansattes rettigheter i kollektivtransport

Problemstilling

I denne rapporten ser vi på effektene av å innføre et regelverk om virksomhetsoverdragelse ved anbudsutsetting av kollektivtransport. Utredningen omfatter økonomiske og administrative virkninger for arbeidstakere, næringsliv, myndigheter og andre berørte grupper.

Kollektivtransport omfatter i denne sammenheng persontransport i rute med motorvogn, fartøy og jernbane, herunder trikk og t-bane. Følgende virkninger blir særlig vurdert:

- Stillingsvern
- Ansattes lønns- og pensjonsvilkår
- Betydning for utstøting av eldre og syke arbeidstakere
- Konsekvenser av innføring av særregler for én gruppe arbeidstakere
- Virkninger på omstilling og effektivisering i transportbransjen
- Eventuelt økte kostnader til kjøp av transporttjenester for det offentlige

Utredningen vurderer samfunnsmessige virkninger av regelverk om virksomhetsoverdragelse opp mot et basisalternativ – situasjonen uten det foreslåtte tiltaket.

Bestemmelser som regulerer kollektivtransporten

Kollektivtransport kjennetegnes ved at operatørene ofte får eneretter på ruter eller i ruteområder, og ved at offentlige myndigheter yter tilskudd til operatørene for å sikre at transport som ikke er bedriftsøkonomisk lønnsom, tilbys i det omfang som er ønskelig for allmennheten. Ettersom operatørene i stor grad har eneretter, er eventuell konkurranseutsetting knyttet til konkurranse *om* markedet og ikke *i* markedet. Én form for konkurranseutsetting er anbud, men under visse betingelser kan ansvarlig myndighet i stedet benytte konkurranse gjennom forhandlinger eller lignende. Det er *to ulike regelverk for å gjennomføre konkurranse innen kollektivtransport* i dag; lov om offentlige anskaffelser og yrkestransportloven. Hvilket av de to regelverkene som kommer til anvendelse samsvarer godt med skillet mellom brutto- og nettokontrakter, som er hovedkontraktstypene som benyttes i kollektivtransporten. I bruttokontrakter fremstår transporttjenesten som et ordinært kjøp ved at oppdragsgiver betaler et på forhånd bestemt beløp for tje-

nesten, og hvor det er oppdragsgiver som har risiko for billettinntektene. Lov om offentlige anskaffelser regulerer forholdet. Ved nettokontrakter mottar tjenesteyter inntektene fra billettsalget, i tillegg til eventuelt vederlag/tilskudd. Utøver/operatør sitter med risikoen for inntjening til å etablere og drifte tjenesten. Yrkestransportloven med forskrifter kommer til anvendelse ved tjenestekonsesjoner innen transport med motorvogn og fartøy.

Det offentliges ansvar for kollektivtransport er i Norge fordelt mellom ulike administrative nivåer. Fylkeskommunene har ansvar for løyve og tilskudd for kollektivtransport med buss, hurtigbåt, t-bane og trikk innenfor fylkesgrensene, samt for fylkesveiferger. Staten har ansvar for persontransporttjenester med jernbane, for riksvegfergene og for kystruten Bergen-Kirkenes (Hurtigruten).

Basisalternativ og nytt regelverk

Utredningen vurderer virkninger av å innføre et regelverk om virksomhetsoverdragelse opp mot et *basisalternativ*: Dagens situasjon med gjeldende regler. Gjeldende regelverk innebærer at forskrift om anbud i lokal rutetransport kommer til anvendelse ved bruk av anbud ved tildeling av løyve for persontransport med motorvogn eller fartøy i rute. I henhold til forskriften kan anbudsinnbyderen bestemme at operativt personell ansatt i selskap som får innskrenket rutevirksomheten som følge av overgang til ny løyvehaver, skal ha fortrinnsrett ved nyansettelse i det overtagende selskapet dersom dette selskapet har et slikt behov ved overtagestidspunktet. Dette er en mulighet for oppdragsgiver til å sikre arbeidstakerne et bedre vern ved bruk av anbud og gjelder bare når det konkret er fastsatt i den enkelte anbudsutlysning. I henhold til forskriften skal den som deltar i anbudskonkurranse forplikte seg til å følge lønns- og arbeidsvilkår for operativt personell som minst svarer til en av de landsomfattende tariffavtaler. Når anbud om kollektivtransport gjennomføres etter lov og forskrift om offentlige anskaffelser, er sentrale statlige myndigheter pålagt å ta inn kontraktsklausuler som skal sikre gjengs lønns- og arbeidsforhold.

Det foreslåtte *alternativet* går ut på at reglene for virksomhetsoverdragelse blir lagt til grunn ved konkurranseutsettelse av kollektivtransport. Det fremtidige regelverket vil gjelde all konkurranseutsetting av kollektivtransport, uavhengig av om konkurranseutsettingen finner sted etter lov om offentlige anskaffelser eller sektorregelverket. Kjernen i reglene om virksomhetsoverdragelse i arbeidsmiljøloven er at arbeidstakernes rettsstilling ikke skal berøres av en overføring av virksomheten. I utgangspunktet beholder derfor arbeidstakerne alle sine rettigheter og plikter i forhold til den nye arbeidsgiveren.

Normalt må tre hovedvilkår være oppfylt for at det skal foreligge en virksomhetsoverdragelse: For det første må overføringen gjelde en selvstendig økonomisk enhet. For det andre må virksomheten overføres til ny arbeidsgiver på grunnlag av kontrakt. For det tredje må virksomheten beholde sin identitet. Det vil si at virksomheten som den nye arbeidsgiveren viderefører i det vesentlige skal være den samme som hos den tidligere innehaver/arbeidsgiver. Bestemmelsen om virksomhetsoverdragelse kan slik komme til anvendelse ved anbudsoverdragelser i dag. Det foreslåtte tiltaket er imidlertid at regelverket skal komme til anvendelse ved enhver anbudsoverdragelse.

Dette innebærer at hele *tariffavtaleforholdet* overføres og at ny arbeidsgiver blir bundet av eventuelle særavtaler eller andre underordnede avtaler. Bestemmelsen har imidlertid en begrensning: Innen tre uker etter overdragelsestidspunktet kan ny arbeidsgiver skriftlig erklære overfor fagforeningen at han/hun ikke ønsker å bli bundet av tariffavtalen. I tilfeller hvor arbeidsgiveren benytter seg av treukersfristen kan arbeidstakerne kreve tariffavtale og har rett til å benytte arbeidskamp for å oppnå denne.

Når det gjelder *pensjonsordning*, overføres i utgangspunktet arbeidstakernes rett til videre opptjening av alders-, etterlatte- og uførepensjon i henhold til kollektiv tjenstepensjon til ny arbeidsgiver. Ny arbeidsgiver kan imidlertid velge å gjøre sine allerede eksisterende pensjonsordninger gjeldende for de overførte arbeidstakerne.

Det individuelle *oppsigelsesvernet* styrkes, i det ”Overdragelse av virksomhet til annen arbeidsgiver.. (ikke i seg selv er).. grunn for oppsigelse eller avskjed fra tidligere eller ny arbeidsgiver.” Bestemmelsen gjelder både for overdrager og overtaker og gir ikke rom for saklighetsvurdering slik andre bestemmelser i arbeidsmiljøloven gir. Bruk av bestemmelsen sikrer det individuelle stillingsvernet ved selve overdragelsen. Etter at denne er foretatt er det mulig for tidligere (i tilfeller der arbeidstakere har valgt å benytte seg av reservasjonsretten og har valgrett) og ny arbeidsgiver å foreta nedbemanning etter de ordinære bestemmelsene i arbeidsmiljøloven. Reservasjonsretten innebærer at en arbeidstaker har rett til å reservere seg mot at arbeidsforholdet overføres til ny arbeidsgiver hvis han/hun skriftlig underretter tidligere arbeidsgiver innen en frist arbeidsgiver har fastsatt om dette.

Hva nytt regelverk kan omfatte av virksomhet

Det er vanskelig, ut fra det kildematerialet vi har hatt tilgjengelig, å beregne det nøyaktige omfanget av personer og offentlig kjøp som i dag er konkurranseutsatt og som dermed vil påvirkes av et nytt regelverk om virksomhetsoverdragelse. Dersom alt offentlig kjøp av kollektivtransport var konkurranseutsatt, ville det omfatte offentlig kjøp for nesten 8 mrd kroner og potensielt rundt 15 000 arbeidstakere. Betydningen av et nytt regelverk ville i dag være størst for fylkeskommunalt kjøp av buss- og båtjenester og for statens kjøp av riksveiferjer, minst innen jernbane og t-bane og trikk, der et lite omfang av tjenesteproduksjonen er satt ut på anbud.

Datagrunnlag og metode

I første kapittel diskuteres også *datagrunnlag og metode*. Utredningen er basert på intervjuer og skriftlig materiale stilt til rådvelde fra involverte parter. Informantene har ulike interesser og oppfatninger. Utredningen har vært gjennomført over en svært kort tidsperiode. Vi peker på at designet for utredningen, der vi har søkt å samle informasjon om ulike virkninger fra alle sentrale involverte parter, trolig har gjort utreder i stand til å beskrive de fleste relevante virkninger. Den korte tidsfristen har imidlertid forhindrede tilbakemelding fra informantene om utredningens innhold, noe som kan svekke reliabiliteten noe. En større utfordring er imidlertid vurdering av den relative betydningen av disse virkningene. Her har vi dels basert oss på informasjonen vi er blitt forelagt, dels på en mer systematisk

drøfting basert på de faktorer vi har skissert ovenfor. Det er særlig på dette området, validiteten av argumentene som blir framført, at mangelen på tid til etterprøving og diskusjon med involverte parter kan være et problem. Videre varierer graden av etterprøving av vurderingene noe fra delsektor til delsektor. Vurderingsgrunnlaget er bredest og best etterprøvd når det gjelder lokal busstransport, der vi tidligere har gjort en utredning på feltet som er blitt lagt fram for offentligheten - med den kontroll dette innebærer.

Virkninger for lokal busstransport

Alle sektorene er for tiden preget av et stramt arbeidsmarkedet, med stor etterspørsel etter personell. Generelt er det også høy organisasjonsgrad og sentraliserte tarifforhandlinger, med liten grad av lokal lønnsfastsettelse. For *lokal busstransport* innebærer disse forholdene, kombinert med bestemmelsene i yrkestransportloven, at de alle fleste sidene ved ansattes lønns- og arbeidsforhold er regulert. Med andre ord: Heller ikke ved basialternativet, dvs dagens regelverk, påvirkes de fleste sidene av de ansattes lønns- og arbeidsbetingelser av konkurranseutsetting. Unntaket er den individuelle jobbsikkerheten i en situasjon med anbudsoverdragelse, dvs der en ny operatør vinner et anbud. Mens den store etterspørselen etter sjåfører sikrer de aller fleste av dem ansettelse i overdragende eller vinnende selskap, vil enkelt arbeidstakere som ikke oppfattes som attraktive arbeidstakere kunne miste arbeidet. Den viktigste endringen av et regelverk om virksomhetsoverdragelse vil gjelde dette forholdet.

Øvrige virkninger av et slikt regelverk, må sees i sammenheng med kjøps- og kontraktsformer og konkurransesituasjonen i sektoren. Undersøkelser har vist at det generelt er tilstrekkelig antall tilbydere til å skape en reell konkurransesituasjon på området. Videre har anbudsutsettelse ført til reduserte kostnader og dermed reduserte utgifter for oppdragsgivere. Effekten av et regelverk om virksomhetsoverdragelse vil være størst ved første gangs anbud i et område der en tidligere har hatt områdevist nettoanbud, fordi det er i denne situasjonen en kan anta at konkurranseutsetting kan medføre klart endret bruk av arbeidskraften. Da vil også inkumbenten – den etablerte operatøren - ha et større konkurransefortrinn i form av informasjon om ansatte, kunnskap om sannsynlige oppsigelseskostnader osv. Ved andre gangs bruttoanbud kan effektene antas å være mindre. I en situasjon med stor etterspørsel etter sjåfører, som i dag, avgrenser altså dette seg til begrensninger på ansettelsespolitikken til selskapet, og overtagelse av et fåtall arbeidstakere som en ellers ikke ville ansatt. Ved en endret arbeidsmarkedssituasjon, og overtallighet av sjåfører i ulike områder, vil slike kostnader bli høyere.

Selskapene kan antas å prise denne risikoen, noe som vil kunne føre til høyere tilbud og noe svekket konkurranse. Prisingen vil imidlertid også være knyttet til andre forhold, som kontraktlengde. Dermed kan et slikt regelverk føre til økte kostnader for oppdragsgiver, noe som enten vil føre til økte tilskudd eller redusert tilbud. Vi er ikke kjent med at det foreligger beregninger av merkostnader der bestemmelser om virksomhetsoverdragelse er innført; Stockholm, København og Nordland. Kostnadene vil – alt annet like - reduseres ved forhold som strammere og arbeidsmarked og kontraktlengde. De vil være lavere i områder der en har tatt i bruk bruttoanbud sammenlignet med første gangs bruttoanbud i områder der en har hatt fremforhandlede nettokontrakter.

Virkninger for jernbanetransport

For *jernbanen* er kun togtilbudet på én strekning konkurranseutsatt i dag: togtilbudet på Gjøvikbanen. En effekt av tiltaket vil være at framtidig konkurranseutsetting skal skje i samsvar med regelverk om virksomhetsoverdragelse. Til forskjell fra bussektoren er det innen jernbanesektoren ikke usannsynlig at det ville være tilfelle uansett, avhengig av konkurransegrunnlaget og de faktiske omstendigheter for øvrig. Dersom konkurranseutsettingen ville medføre overføring av materiell (det vil si tog) fra NSB AS, er det mye som taler for at regelverket om virksomhetsoverdragelse kommer til anvendelse fordi identitetskravet nok vil være oppfylt. Oppdragsgiver kan også vurdere det slik at en slik bestemmelse vil medvirke til å redusere forskjeller i rekrutteringskostnader for tilbyderne. Ved anbudsutsettelsen av Gjøvikbanen tok en i bruk regelverket om virksomhetsoverdragelse.

Sektoren er preget av sterke reguleringer – også gjennom tariffsystemet – der ikke minst lokførerne som har en egen lengre sertifisert utdanning, har en nøkkelposisjon. Fagforeningene fikk også, forut for tilbudene, framforhandlet særlige bestemmelser om lønns- og arbeidsbetingelser. Disse bestemmelsene gav bedre betingelser for de ansatte enn det som ville vært sikret gjennom regelverket om virksomhetsoverdragelse. Avtalen, så vel som bestemmelsen om virksomhetsoverdragelse, medvirket til å sannsynliggjøre for tilbyderne at de ville få rekruttert det nødvendige personellet og dermed redusert risiko på dette området. Eksempelet med Gjøvikbanen viser at en kan realisere sentrale målsetninger med konkurranseutsettelse (bedret tilbud til lavere pris) med et slik regelverk. Det er imidlertid grunn til å anta at det å ta i bruk reglene har redusert omstillingspotensialet og effektiviseringen noe, hvis man går ut i fra at tilbyderne konkurrerer på like vilkår når det gjelder andre parameter. Det var da NSB Anbud som vant tilbudet.

Virkninger for trikk og t-bane

For trikk og t-bane, er dette et område som har likhetstrekk med jernbanen ved at førerne tradisjonelt er blitt utdannet hos arbeidsgiver, i dette tilfelle Oslo Sporveier. Sertifiseringen og det begrensede antallet sjåfører gir disse en sentral forhandlingsposisjon. De viktigste effektene av en konkurranseutsetting på lønns- og arbeidsbetingelsene med basisalternativet ville trolig være forsøk på å reforhandle og redusere kostnadene med pensjoner. Arbeidsmarkedet og sertifiseringskrav tilsier at operativt personell vil ha relativt stor jobbsikkerhet uansett. Slike forhold ville dermed ikke bli formelt endret ved innføring av regelverk om virksomhetsoverdragelse. Derimot vil det styrke rettighetene til øvrig personell og øke risikoen for å overføre eventuelle oppsigelseskostnader på vinnende selskap. Selv om pensjoner isolert sett kan reforhandles også ved virksomhetsoverdragelse, er det grunn til å anta at fagforeningene står sterkere med enn uten en slik bestemmelse. Slik ser en fellestrekk mellom situasjonen på dette feltet og den en har innen jernbane: Fagforeninger i nøkkelposisjon som uansett har stor forhandlingsstyrke. Forskjellen vil være at ved konkurranseutsetting av hele t-bane- eller trikkedriften i Oslo, vil ikke førerne ha alternative arbeidsplasser slik som de ansatte på Gjøvikbanen hadde i NSB AS. Dermed har reservasjonsretten mindre betydning.

Dermed kan en anta at de økonomiske og administrative virkningene for trikk og t-bane, langt på vei blir de samme som ved første gangs bruttoanbud i fremforhandlede nettoområder i bussektoren. Inkumbenten vil ha vesentlig mer informasjon om arbeidsstokk en nye tilbydere.

Virkninger for ferje og hurtigbåt

For ferje og hurtigbåt er det på noen områder fellestrekk med de øvrige sektorene; sentraliserte tarifforhandlinger, stramt arbeidsmarked og klare sertifiseringskrav til noen av yrkesgruppene (sjøoffiserer). Det er særlig på området statlig kjøp av ferjetjenester vi har sett en systematisk innføring av et konkurranseregime til fortrengsel for de tidligere fremforhandlede nettokontraktene. Så langt har en særlig tatt i bruk nettokontrakter også ved anbud. Utredninger på området viser at en har hatt problemer med å få til et effektivt konkurranseregime. Særlig har det vært understreket at det skjer en omfattende konsentrasjon på eiersiden. Det har ikke kommet inn utenlandske aktører, noe som må sees i sammenheng med manglende andrehåndsmarked for ferjer. Et annet trekk ved konkurranseutsettingen er at det er særlige problemstillinger knyttet til anbudsoverdragelse fordi introduksjon av nye båter krever ny sikkerhetsopplæring for overdragende personell, og det kan være vanskeligheter med å få dette til.

Effektene av anbud på ansettelsesforholdene i basisalternativet er, på dette området som på de andre sektorene, små. De fleste forhold er regulert av tarifforhold og andre reguleringer. Også her er det særlig individuell jobbsikkerhet som er et tema. Ved flere av anbudsrundene har en også sett nedbemanning på sambandet som følge av mer fleksibel bruk av arbeidskraften. Den viktigste effekten av et regelverk om virksomhetsoverdragelse vil altså også her være for de *ansatte* at de vil oppleve en større trygghet rundt stillingsvernet og får videreført sin bedriftsansiennitet.

For *operatør* kan reglene føre til økte oppsigelseskostnader ved overbemanning. Tilbyder vil også måtte veie opplæringskostnader og oppsigelseskostnader opp mot sparte utgifter av å ha færre ansatte i løpet av kontraktperioden på nytt materiell. Operatørs administrasjonskostnader i etterkant av et vunnet anbud vil antakeligvis øke som følge av reglene om virksomhetsoverdragelse. Dette skyldes plassering av ansatte etter sertifikatskrav og bosted på grunn av eventuell overtallighet. Generelt står en altså overfor en situasjon med flytting av oppsigelseskostnader mellom operatører og eventuell overført til det offentlige gjennom høyere pris på anbudet. På denne delsektoren kan imidlertid regelverket også ha som effekt at de fører til mindre omstillingskostnader ved skifte av operatør, fordi forutsigbarhet om overføring av arbeidstokk gjør opplæring i nytt selskap lettere i gjeldende samband.

Oppdragsgiver vil få økte administrasjonskostnader av å samle inn opplysninger og behandle mer informasjon som må tas med i konkurransegrunnlaget for å unngå konkurransevridding mellom tilbyderne. Dette vil imidlertid utgjøre en marginal del av oppdragsgivers administrasjonskostnader. Viktigere er det forholdet at ny operatør vil prise eventuelle oppsigelses- og opplæringskostnader i tilbudet. Denne risikoprisingen har trolig relativt liten betydning i forhold til andre etableringshindre på sektoren, men kommer som et tilleggselement.

Hovedkonklusjon

I det siste kapitlet konkluderes det med at den viktigste effekten av et regelverk om virksomhetsoverdragelse for de ansatte i kollektivtransporten vil være styrket individuelt stillingsvern. Slik vil det også redusere sannsynligheten for utstøting av eldre og syke arbeidstakere ved anbudsoverdragelse. Ved en situasjon med stramt arbeidsmarked er dette imidlertid trolig et lite problem. De fleste andre sidene ved ansattes lønns- og arbeidsbetingelser er relativt godt beskyttet allerede i dag, og påvirkes dermed ikke av et regelverk om virksomhetsoverdragelse. Unntaket vil være sektorer med relativt sett bedre pensjonsordninger, som jernbane og t-bane/trikk. Her vil ikke et nytt regelverk isolert sett sikre disse fordi de kan reforhandles, men det vil medvirke til å styrke de ansattes forhandlingsposisjon. Særlig gjelder dette dersom de ansatte kan bruke reservasjonsretten, som innen jernbane. Tilsvarende kan et slikt regelverk gi de ansattes organisasjoner sterkere anledning til å motvirke effektivisering/intensivering av bruk av arbeidskrafta.

Virkningene på omstilling og effektivisering i bransjen vil variere. I en sektor som buss-sektoren, i en situasjon med stramt arbeidsmarked og i et etablert bruttoanbudsregime, representerer et nytt regelverk små endringer i forhold til i dag. Rett nok får en noe begrenset rekrutteringspolitikk, men trolig også større tilgang på kvalifisert personell. Annerledes vil det være i områder og på delsektorer med første gangs anbud med bakgrunn i fremforhandlede nettokontrakter. I slike situasjoner vil effektivisering gjerne være knyttet til nedbemanning, og et regelverk om virksomhetsoverdragelse vil flytte deler av disse kostnadene over fra overdragende til overtakende selskap. Dette vil isolert sett øke prisen på tilbudet, og det vil gi inkumbenten et konkurransefortrinn. Dermed vil kostnadene for det offentlige for kjøp av persontransporttjenester – alt annet like – øke sammenlignet med basisalternativet.