

Sammendrag:

Anbud i lokal rutebiltransport

Virkninger for tilbudet i distriktene og for fylkenes administrasjonskostnader

Tidligere evalueringer av bruken av anbud i lokal kollektivtransport har påvist kostnads- og tilskuddsbesparelser for fylkeskommunene i Norge. I den forbindelse har det blitt reist spørsmål ved anbudenes virkninger på andre forhold av betydning for passasjerene og offentlige budsjetter. I denne rapporten ser vi på sammenhengene mellom bruken av anbud og tilbudsutviklingen i distriktene, og på sammenhengene mellom bruk av anbud og fylkenes administrasjonskostnader.

Følgende spørsmål tas opp i rapporten:

- I hvilken grad har det skjedd en relativ svekking av tilbudet i distrikter i forhold til i byområder?
- Er denne utviklingen i så fall mer markant i fylker som har tatt i bruk konkurranseutsetting enn de øvrige?
- I hvilken grad har konkurranseutsetting medført økte administrasjonskostnader?

Rapporten har fulgt en tredelt strategi for å belyse disse spørsmålene. For det første foretar vi en analyse med utgangspunkt i eksisterende data om ruteproduksjon, takster, passasjerutvikling og kostnader. Disse dataene finnes dels aggregert på fylkesnivå og dels for de 7 største byområdene i Norge.

For det andre har vi samlet inn ny informasjon om ruteutvikling fra 2001 til 2007 i fylkene som håndterer anbud og fremforhandlede kontrakter parallelt i eget fylke.

For det tredje har vi gjennomført intervjuer med sentrale aktører i to fylker med utstrakt bruk av konkurranseutsetting (Rogaland og Akershus), i ett som ikke har tatt i bruk konkurranseutsetting overhodet (Sogn og Fjordane) og i ett som delvis har tatt det i bruk (Vest-Agder). Denne delen rommer også spørsmål om administrasjonskostnader ved konkurranseutsetting, noe vi også har samlet inn data om fra samtlige fylkeskommuner ved hjelp av spørreskjema.

Rapporten avgrensner seg altså til å undersøke effektene av anbud på det ordinære rutebiltilbudet. Den gir dermed ikke en oversikt over den totale tilbudsutviklingen av kollektiv persontransport i distriktene, hvor også skole- og syketransport, TT- og taxitjenester, og eventuell annen bestillingstransport, inngår som sentrale elementer.

Ingen storby har redusert ruteproduksjonen siden 1991

Utviklingen av tilbudet i byene Kristiansand, Stavanger, Tromsø, Trondheim, Bergen, Drammen og Oslo kan oppsummeres i tre hovedbolker:

1. I *Kristiansand, Stavanger/Sandnes og Tromsø* har økte tilskudd medvirket til at ruteproduksjonen har økt siden 1991 på tross av relativt stabile gjennomsnittstakster
2. I *Trondheim og Bergen* har økte takster medvirket til at ruteproduksjonen har blitt opprettholdt på tross av reduserte tilskudd
 - I begge byene har riktignok produksjonen og antall passasjerer økt igjen i slutten av perioden
3. I *Oslo og Drammen* er bildet blandet:
 - I *Oslo* har ruteproduksjonen økt på tross av reduserte tilskudd og relativt stabile takster i perioden samlet sett
 - I *Drammen* har økte tilskudd utover 1990-tallet gjort det mulig å opprettholde ruteproduksjonen på tross av reduserte takstnivåer

Omfanget på rutetilbudet har altså ikke blitt forringet utover 1990-tallet i noen av byene. Prisen kundene må betale for tjenestene varierer imidlertid mye, blant annet fordi enkelte byer har økt takstfinansieringen av rutetilbudet som svar på bortfall av statlige og lokale tilskudd. Økte takster har her fremstått som et bedre alternativ enn å redusere rutetilbudet. Samtidig har dette gått utover passasjerutviklingen: De byene som har satsset på å opprettholde ruteproduksjonen gjennom økte takster synes å ha svakere passasjerutvikling enn de byene som har økt ruteproduksjonen gjennom økte tilskudd. Det er likevel verdt å understreke at alternativet til økte takster flere steder ville vært kutt i ruteproduksjonen – med de følgene det ville hatt på passasjerutviklingen.

Ruteproduksjonen har økt mer i storbyene enn i fylket ellers – og vridningen er størst i anbudsfylkene

En sammenligning av utviklingen i de syv storbyene med utviklingen i fylkene de er en del av, gir grunnlag for følgende oppsummering:

- Driftstilskuddene har økt mer i storbyene enn i deres respektive fylker siden 1995
- I fylkene som baserer seg på anbud har det funnet sted en relativt større produksjonsvekst i storbyene enn i fylkene de tilhører siden 1991, uten at produksjonen har falt i fylkene av den grunn
- Det synes som produksjonsvridningen har vært mindre i fylker som baserer seg på fremforhandlede kontrakter
 - med unntak av Kristiansand/Vest-Agder og delvis Bergen/Hordaland

Det kan altså se ut som om anbudsfylkene i større grad har vridd ruteproduksjonen i retning av befolkningstette storbyområder enn hva de

fremforhandlede fylkene i gjennomsnitt har gjort, eller omvendt: at distriktstilbudet holder seg relativt bedre innenfor et fremforhandlet regime enn innenfor et anbudsregime. Det er likevel bare to områder hvor vi har holdepunkter for å si at det har foregått en *markant* vridning av både produksjon og tilskudd i retning av storbyene: Stavanger/Rogaland og Kristiansand/Vest-Agder. Der den første baserer seg på anbud, har den andre opprettholdt et fremforhandlet regime (i det minste i storbyregionen).

Et fellestrekk ved fylkene som har økt produksjonen i storbyene, er at de har økt driftstilskuddene til kollektivtransporten. Økte driftstilskudd kan enten gjøres tilgjengelig via økte rammeoverføringer til fylket, via særskilte ordninger (som belønningsordningen) eller via bruk av anbud for å effektivisere nåværende produksjon. Det siste krever imidlertid politisk vilje til å løse besparelsene tilbake til kollektivtrafikken i form av økt ruteproduksjon i neste omgang. Nøkkelen til økt produksjon er uansett å gjøre økte midler tilgjengelig, mens vridningen av tilgjengelige midler i retning av befolkningstette områder i all hovedsak følger av særskilte politiske beslutninger og målsetninger. Det kan likevel se ut til at en slik vridning er som sterkest der man finner kombinasjonen av anbud og økte tilskudd til kollektivtrafikken.

Reduserte tilskudd vrir produksjonen uansett kontraktsform

Kontraktsgjennomganger i Vest-Agder, Oppland og Telemark viser at alle fylkene har opplevd en vridning av produksjonen i retning av befolkningstette områder i løpet av 2000-tallet. Disse har samtidig benyttet seg av ulike anbudsstrategier: Mens Vest-Agder har bevart de forhandlede nettokontraktene i storbyen og anbudsutsatt bruttokontrakter i distriktene, har Oppland anbudsutsatt bruttokontrakter i byene og opprettholdt forhandlede nettokontrakter i distriktene. Telemark har delvis fulgt mønsteret fra Oppland med å anbudsutsette området med størst passasjergrunnlag, men samtidig beholdt nettokontraktene.

Inntrykket av at produksjonen blir vridd i retning av befolkningstette områder uavhengig av kontraktsform, blir ytterligere bekreftet gjennom de kvalitative dybdeintervjuene i Rogaland, Akershus, Sogn og Fjordane og Vest-Agder: Konklusjonen som følger av intervjuer i disse fire fylkene er:

- Det finner sted en vridning av produksjonen i retning av befolkningstette områder i alle fylkene
- Reduserte tilskudd skaper en dynamikk der en søker å redusere tilbudet på en slik måte at det rammer færrest mulig og gir størst tilskuddsbesparelser for fylkeskommunen. Dette vil i mange tilfeller være i distriktene i et gitt fylke
- Strategien med å redusere produksjonen i områder med høyest tilskuddsandel – og dermed størst besparelser for fylkeskommunen – gjelder uavhengig av kjøps- og kontraktsform

Vektleggingen av passasjertunge områder kan være politisk begrunnet ut fra målsetninger om økte kollektivandeler. I så fall følger det ofte tilskudd med på ”bylasset”, og vridningen har en godt forankret politisk støtte i fylkeskommunen.

Kristiansand synes å være et godt eksempel på dette, der anbud har vært begrenset til forsøk på å effektivisere ”bygderutene”, mens økte tilskudd i særlig grad har kommet de fremforhandlede kontraktene i Kristiansand til gode (blant annet ved hjelp av belønningsordningen). En lignende politisk begrunnet vridning har vi sett i Telemark og Rogaland, selv om de her har valgt litt andre virkemidler.

Lokale politikere som målbærer andre målsetninger, som eksempelvis bosetting, utgjør en åpenbar motvekt mot denne logikken. En annen potensiell motvekt finnes hos lokalt forankrede operatører på forhandlede nettokontrakter hvor billettinntektene utgjør en minimal del av selskapets inntektsgrunnlag. Disse har lite å tjene på endringene i ruteproduksjonen og vil trolig ta større lokale sysselsetningshensyn enn eksternt forankrede operatører. Kombinasjonen av sterke lokalpolitikere som tar lokale rutehensyn, og lokalt forankrede operatører som har lave inntektsandeler, vil derfor kunne virke konserverende på eventuelle rutekutt i områder med svakt trafikantgrunnlag. Det motsatte tilfellet vil vi finne ved bruk av bruttoanbud og profesjonelle kjøpsorgan hvor resultatene måles ut fra inntekts- og kostnadstall alene.

Anbud gir økte administrasjonskostnader – men mye skyldes overføring av ansvar

Undersøkelsen av administrasjonskostnader under ulike kjøpsregimer viser at det er høyere administrasjonskostnader for det offentlige i fylker med bruttoanbud enn i fylkeskommuner med fremforhandlede nettokontrakter: Henholdsvis et kvart og ett årsverk per 10 millioner passasjerkilometer. En viktig komponent i disse økte administrasjonskostnadene er overføring av ruteansvar og kompetanse fra operatørene til myndighetene som følge av overgang fra netto- til bruttokontrakt. Denne komponenten er altså ikke en effekt av endret kjøpsform i seg selv, men av at anbud i Norge normalt har gitt skifte fra netto- til bruttokontrakter samtidig. Denne konklusjonen støttes av undersøkelser i to fylkeskommuner:

- I Akershus, der SL hadde inntekts- og planleggingsansvar allerede i forkant av anbudsutsettingen, har vi ikke funnet dokumentasjon for økte administrasjonskostnader ved innføring av anbud
- I Rogaland var det betydelig overføring av kompetanseressurser til myndighetsorganet Kolumbus ved innføringen av anbud. Overføringer av administrasjonskostnader fra operatør til myndighetsorgan innebærer imidlertid ikke økte administrasjonskostnader i samfunnsøkonomisk forstand, kun en omfordeling

Om eller eventuelt hvor store økninger i administrasjonskostnader som anbud medfører utenom dem som er assosiert med kontraktskifte, har vi ikke vært i stand til å beregne. Det krever en systematisk sammenstilling av nedbygging av funksjoner i selskapene sammenlignet med oppbygging på myndighetssiden i alle landets fylkeskommuner og busselskap. Dataene fra Rogaland indikerer noe økte administrasjonskostnader i tillegg til overførte årsverk, dels i form av dobbeltadministrasjon, og dels i form av en relativt større stab på tilbudsutforming. Dataene fra dette fylket indikerer også at styrkingen av

kompetansen på tilbudsutforming på offentlig side har skapt et bedre tilbud enn da denne var i hendene på ulike operatørselskaper.

TØI har tidligere beregnet at kostnadsbesparelsene ved anbud er rundt 10 prosent i gjennomsnitt for fylkeskommunene. Det innebærer samtidig at det vil være store lokale og regionale forskjeller i hvor store disse besparelsene i realiteten vil være. I den grad regionen bærer preg av ineffektiv rutestruktur med stort opprydningspotensial, som eksempelet Rogaland viste, er det ut fra våre analyser gode grunner til å tro at de økte administrasjonskostnadene ikke vil overskride effektivitetsgevinstene ved å innføre anbud. I fylker med ensartet og godt oversiktlig rutestruktur, der operatøren i liten grad benytter informasjonsovertaket i forhold til innkjøpsorganet til å maksimere egne inntekter, vil gevinstene være mindre.

Hovedkonklusjoner

- Det har funnet sted en vridning av produksjonen mot storbyene over tid, og denne vridningen er kraftigere i fylkene som baserer seg på anbud enn hos andre
- Alle fylkene som har økt produksjonen i storbyene, har også økt driftstilskuddene til kollektivtransporten i disse byene
- Vridningen mot byproduksjon synes å være sterkest der man finner kombinasjonen av anbud og økte tilskudd til kollektivtrafikken. Dette gjelder uavhengig av kontraktsform
- Reduserte tilskudd medfører at tilbudet reduseres der det rammer færrest mulig og gir størst besparelser for fylkeskommunen: i distriktene med høyest tilskuddsandeler. Dette gjelder uavhengig av kjøps- og kontraktsform
- Utviklingen av kollektivtransporten har mer med politiske målsetninger å gjøre enn valg av kjøpsregime – og vi finner eksempler på satsing på kollektivtransporten innenfor begge kjøpsformene
- Den sterkeste motvekt til byvridning finnes blant lokale distriktspolitikere
- Ved bruk av bruttokontrakter vil presset for byvridning være større jo mer fristilt administrasjonen er fra politisk styring, og jo mer kjøpsorganet måles ut fra inntekts- og kostnadsresultater alene
- De fylkeskommunale administrasjonskostnadene øker ved bruk av anbud – i hovedsak knyttet til overføring av ruteansvar og kompetanse fra operatør til myndighet
- Potensielle gevinster av en slik overføring av kompetanse er knyttet til bedre muligheter for offentlig styring og koordinering av rutetilbudet. Rapporten gir imidlertid ikke grunnlag for å konkludere på et generelt grunnlag om forholdet mellom økte administrasjonskostnader og gevinster ved anbud