

**”Bruttoanbud for rutebiltransporten i Nordland; Vil Nordland
Fylkeskommunes mål kunne innfries”.**

21.05.2008

Karl-Anton Swensen

BE 303E Logistikk og Transport

Abstract

This report deals with Nordland County Administration's exposure of the offering within public bus transit to open competition. In connection with this exposure to competition, the county administration has chosen to use gross tender as the preferred form of purchasing and contracting services.

The county administration's objectives for exposure of the offering within public bus transit to open competition included a reduction in the need for subsidies and achieving improved political management of the routes and fares.

The issues that will be discussed in this exercise include the following:

- 1. Analysis of Nordland County Administration's chosen tender format for public bus transit.*
- 2. The question as to whether the objectives of Nordland County Administration concerning the exposure of the offering within public bus transit in Nordland to open competition will be fulfilled.*

The theoretical component of the exercise discusses relevant laws and current EU regulations, and then various auction formats as well as possible forms of contracting and purchasing relating to bus transit are considered. In addition, gross and net contracts are considered along with possible distribution effects resulting from competition within the county administrative public bus transit.

Furthermore, there is a presentation and discussion of all decisions and case reviews which are relevant in connection with Nordland County Administration's handling of the exposure of the offering within public bus transit to open competition since 2001 and on to the present day (2008). The aforementioned issues are then considered with respect to applied theories and literature.

The following findings and conclusions emerge:

1. Nordland County Administration was not in this isolated instance forced to implement an invitation to tender as a result of the exposure of the offering within public bus transit to open competition. The County Administration's choice of gross tender did, however, result in the need for implementing an invitation to tender.
2. The tender for Ytre Helgeland did not provide a savings of NOK 8 million during the initial year of operations, which did happen to be a condition for the County Council's choice with respect to the exposure of the offering within public bus transit to open competition in Nordland.
3. The fact that Nordland County Administration has used a high degree of regulation with respect to employees being provided more secure and improved terms in connection with the exposure of the offering within public bus transit to open competition results in higher costs for the County Administration, which further contributes to lower economic savings than anticipated. Any burden on the employees as a result of the exposure of the offering within public bus transit to open competition is significantly reduced as a result of the abovementioned factor.
4. The economic savings which the County Administration anticipated in connection with the implementation of an invitation to tender within public bus transit will not be attainable.
5. The bus passengers in the transit areas affected by the invitation to tender have received ticket fares that are 20 % cheaper as a result of the exposure to open competition, in addition to the fact that new buses are being used.
6. The costs of requirements concerning strict environmental regulations pertaining to new buses has probably resulted in lower passenger comfort and higher costs for the County Administration.
7. There is uncertainty as to whether the gross tender approach will provide economic savings in the long term.
8. Nordland County Administration has an atypical income trend in relation to the national average among county administrations. In Nordland County Administration, the income trend has been at 0.57 % from 2006 to 2008 whereas the national average has been 13.8 % during the same period. The cost trend for the public bus sector in Nordland has been at 18.46 % during the period of 2005 to 2007.

9. On the whole, the aforementioned findings and conclusions will have various distribution related effects. Thus far, Nordland County Administration's exposure of the offering within public bus transit to open competition has not resulted in significant (anticipated) economic savings for Nordland County Administration. Much indicates that the employees (i.e., the drivers) have not been burdened by the open competition, but rather that they have been secured work as a result of the high degree of regulation and the use of rules for the transfer of activity for the employees. Additionally, the county administration has adopted the industry agreement that provides higher salaries for employees, although there will be different salaries until 2012. The open competition has also led to the purchase of new buses with strict environmental requirements (Euro5). Passenger comfort is perceived to be worse than previously by some. Travel costs incurred by passengers have been reduced by 20 % as a result of the open competition (gross tender). More dial-a-ride routes have been established in connection with the open competition in areas where there is a minimal amount of passengers, something that is perceived as poorer quality service by some users. I have not thoroughly considered whether the transport companies will enjoy the same financial return from their bus services as previously as a result of the open competition, but it can appear that the cost increases within this industry will need to be offset to a greater degree through streamlining and lower returns. Drawing any definite conclusions concerning effects related to distribution is difficult at the present time due to the fact that there is minimal experience with the exposure of the offering within public bus transit in Nordland County to open competition. In this exercise, I believe that I have shed light on the potential effects of distribution thus far in the ongoing competitive process (within public bus transport) in Nordland County.

Forord

Denne masteroppgave avslutter mitt *Master of Science in Business* (Siviløkonom) studie ved handelshøgskolen i Bodø. Oppgaven er på 30 studiepoeng og er skrevet innenfor spesialiseringen ”Logistikk og Transportøkonomi”.

I oppgaven har jeg tatt for meg konkurranseutsettingen innenfor rutebiltransporten i Nordland fylkeskommune. Jeg har med den bakgrunn drøftet de forskjellige fordelingsvirkninger og effekter konkurranseutsettingen så langt har medført.

Denne oppgaven har vært både lærerik og interessant å jobbe med, omfanget viser at den også har vært svært arbeidskrevende for meg. Jeg vil med den bakgrunn rette en stor takk til faglig veileder professor Finn Jørgensen ved handelshøgskolen i Bodø. Med bakgrunn i at jeg har skrevet oppgaven alene har hans veiledning og innspill vært viktig for at jeg skulle lykkes i dette arbeidet.

Jeg vil også rette en takk til Gisle Solvoll ved handelshøgskolen i Bodø for hans bidrag med relevant litteratur og artikler. I tillegg vil jeg takke Tone Øverli og Kåre Solem ved Nordland fylkeskommune for bidrag av relevant informasjon til oppgaven.

Bodø, 21. mai 2008

Karl-Anton Swensen

Sammendrag

Denne rapporten har tatt for seg Nordland fylkeskommunes valg og diskusjoner vedrørende konkurranseutsetting av rutebiltransporten. I forbindelse med konkurranseutsettelsen har fylkeskommunen valgt å bruke bruttoanbud som kjøps- og kontraktsform.

Tema for oppgaven er: ***Bruttoanbud for rutebiltransporten i Nordland; Vil Nordland Fylkeskommunes mål kunne innfries.***

Hovedmålsettingen til Nordland fylkeskommune med konkurranseutsettingen av rutebiltransporten var å redusere fylkeskommunens nettokostnader ved rutebiltransporten med inntil 10 %, noe som vil utgjøre ca 20 mill. kr årlig. Fylkeskommunen ønsket videre å fokusere på transportkvalitet for publikum ved at brukerne og deres behov settes i sentrum, samt at det oppnås en effektivisering som gir mer samferdsel per krone.

Begrunnelsen for å velge bruttoanbud som kjøps- og kontraktsform var blant annet at det åpnet for sterkere politisk styring av markedsaktiviteten som eksempelvis takster, rabattordninger, produktutvikling, ruteplanlegging, billettinntekter (takster), terminaldrift, overordnet markedsføring, informasjon og kjøp av transporttjenester fra transportselskaper.

Med bakgrunn i oppgavens tema og Nordland fylkeskommunes målsettinger med å konkurranseutsette rutebiltransporten i Nordland kom jeg frem til følgende problemstillinger:

1. ***Analysere Nordland Fylkeskommunes valg av anbudsform for rutebilsektoren.***
2. ***Vil Nordland Fylkeskommunes målsetninger ved konkurranseutsettingen av rutebiltransporten i Nordland bli innfridd.***

Teoridelen av oppgaven drøfter relevante lover og aktuell EU- forordning, dernest blir forskjellige auksjonsformer samt aktuelle kontrakt og kjøpsformer innenfor rutebiltransporten presentert og drøftet. I tillegg drøftes kort brutto og nettokontrakter, samt mulige fordelingsvirkninger som følge av konkurranse innenfor den fylkeskommunale rutebiltransporten.

Videre er alle vedtak og saksutredninger som er relevant i forbindelse med Nordland fylkeskommunes behandling av konkurranseutsettingen av rutebiltransporten siden 2001 og frem til i dag (2008) presentert og drøftet. Deretter er nevnte problemstillinger drøftet i forhold til anvendt teori og litteratur.

Følgende funn og konklusjoner fremkommer:

1. Nordland fylkeskommune var ikke isolert sett tvungen til å innføre anbud som følge av konkurranseutsettingen av rutebiltransporten. Fylkeskommunens valg av bruttoanbud medførte imidlertid at anbud måtte anvendes.
2. Anbudet på Ytre Helgeland ga ikke en besparelse på 8 mill. kr første driftsår, noe som for øvrig var forutsetningen for fylkestingets valg vedrørende konkurranseutsetting av rutebiltransporten i Nordland.
3. Det at Nordland fylkeskommune har brukt høy reguleringsgrad ved at ansatte får sikret og forbedret sine betingelser i forbindelse med konkurranseutsettingen av rutebiltransporten medfører økte kostnader for fylkeskommunen, noe som igjen bidrar til lavere økonomiske besparelse enn forutsatt. Ansattes belastning som følge av konkurranseutsettingen er betydelig redusert som følge ovennevnte.
4. Den økonomiske besparelsen som fylkestinget forutsatte i forbindelse med innføring av anbud innenfor rutebiltransporten vil ikke kunne innfries.
5. Busspassasjerene i de anbudsutsatte ruteområdene har fått 20 % billigere billetter som følge av konkurranseutsettingen, i tillegg benyttes nye busser.
6. Kostnadene ved krav om strenge miljøkrav til nye busser har sannsynligvis medført lavere passasjerkomfort og høyere kostnader for fylkeskommunen.
7. Det er knyttet usikkerhet til om bruttoanbud vil gi økonomisk besparelse på lang sikt.
8. Det er knyttet usikkerhet til om bruttoanbud vil gi økonomisk besparelse på lang sikt.
9. Nordland fylkeskommune har en atypisk inntektsutvikling i forhold til landsgjennomsnittet av fylkeskommunene. I Nordland fylkeskommune har inntektsutviklingen vært på 0,57 % fra 2006 til 2008, mens landsgjennomsnittet har vært på 13,8 % samme periode. Kostnadsutviklingen for rutebilsektoren i Nordland har i perioden 2005 til 2007 vært på 18,46 %.
10. I sum vil nevnte funn og konklusjoner ha forskjellige fordelingsmessige virkninger. Så langt har ikke konkurranseutsettingen av rutebiltransporten bidratt til betydelige

(forventede) økonomiske besparelser for Nordland fylkeskommune. Mye tyder på at de ansatte (sjåførene) ikke har blitt skadelidende som følge av konkurranseutsettingen, heller tvert i mot ved at de er sikret arbeid som følge av høy reguleringsgrad og anvendelse av reglene for virksomhetsoverdragelse for de ansatte. I tillegg har fylkeskommunen tilsluttet seg bransjeavtalen som gir høyere lønn for de ansatte, dog forskjellig lønn frem til 2012. Konkurranseutsettingen har også bidratt til at det er blitt innkjøpt nye busser med strenge miljøkrav (Euro5). Passasjerkomforten oppfattes av enkelte som dårligere enn tidligere. Reisekostnadene for de reisende er som følge av konkurranseutsettingen (bruttoanbud) redusert med 20 %. I forbindelse med konkurranseutsettingen er det lagt opp til flere bestillingsruter der det er lavt passasjergrunnlag, dette oppfattes som et dårligere tilbud fra enkelte brukere. Om trafikksekskapene som følge av konkurranseutsettingen vil kunne ha samme økonomiske avkastning fra sin bussvirksomhet som tidligere har jeg ikke drøftet inngående, men det kan synes som om kostnadsøkningen innenfor bransjen i større grad må inndeckes gjennom effektivisering og lavere avkastning. Å gjøre bastante konklusjoner vedrørende de fordelingsmessige virkninger er på nåværende tidspunkt vanskelig å gjøre, dette på grunn av at man har for liten erfaring med konkurranseutsettingen av rutebiltransporten i Nordland. Jeg mener i denne oppgaven å ha belyst mulige fordelingsvirkninger så langt i den pågående konkurranseprosessen (rutebiltransporten) i Nordland.

Innholdsfortegnelse

Abstract	I
Forord	IV
Sammendrag	V
Innholdsfortegnelse	VIII
Tabelloversikt	XI
Figuroversikt	XII
1.0 INNLEDNING	1
2.0 METODE	5
2.1 Hva er metode	5
2.2 Valg av metode.....	6
2.2 Kvalitative og kvantitative metoder	7
2.3 Forskningsstrategi	8
2.3.1 Empiribasert teori.....	8
2.3.2 Casestudie.....	9
2.4 Fortolkningsstrategi.....	11
2.5 Validitet og reliabilitet	11
2.5.1 Validitet.....	12
2.5.2 Reliabilitet	12
3.0 HISTORIKK OM ANBUD	13
4.0 REGULERINGER OG LOVGIVNING	16
4.1 Yrkestransportloven	16
4.2 Forskrift om anbud i lokal rutetransport	16
4.3 EU – direktiver/lover.....	17
5. AUKSJONSFORMER	19
5.1 Vanlige auksjonsformer	19
5.1.1 Dobbel auksjonsform	20
5.1.2 Enkel auksjonsform.....	20
5.2 Avansert auksjonsform.....	21
5.2.1 Flerenhetsauksjoner.....	22
5.2.2 Flerobjektsauksjoner	23

BE 303E Logistikk og Transport

5.2.3 Flerdimensjonsauksjon.....	24
5.3 Oppsummering auksjonsformer	24
6.0 KONTRAKT OG KJØPS -FORMER INNENFOR RUTEBILTRANSPORT	26
6.1 Direkte kjøp (Tildeling ved forhandling).....	27
6.2 Indirekte konkurranse (Trussel om anbud)	27
6.3 Konkurranseutsetting	27
6.4 Ulike former for konkurranseutsetting.....	28
6.4.1 Anbudskonkurranse.....	29
6.4.2 Tilbudskonkurranse.....	29
6.4.3 Indirekte tilbudskonkurranse.....	29
6.4.4 Indirekte anbudskonkurranse	30
6.5 Kontraktsformer	30
6.5.1 Bruttokontrakter	31
6.5.2 Nettokontrakter.....	31
6.5.3 Utvidete bruttokontrakter	32
6.5.4 Utvidete nettokontrakter.....	32
6.5.5 Kvalitetskontrakter	32
6.6 Oppsummering kjøps- og kontraktsformer	33
7.0 BRUTTO- VERSUS NETTOANBUD.....	34
8.0 MULIGE FORDELINGSVIRKNINGER AV KONKURRANSEUTSETTING.....	37
8.1 Aksjonærene.....	38
8.2 Myndighetene.....	39
8.3 Trafikkanter.....	40
8.4 Ansatte.....	41
8.5 Oppsummering mulige fordelingsvirkninger av konkurranseutsetting.....	42
9.0 NORDLAND FYLKESKOMMUNES (NFK) RUTEBILTRANSPORT FRA 2002 .	44
9.1 Valg av fremtidige innkjøpsstrategier i Nordland (Fylkestingssak 25-2001).....	45
9.1.1 Fylkesadministrasjonens argumentasjon for anbud	46
9.1.2 Høringsuttalelser og forslag til innkjøpsstrategi for buss.....	48
9.1.3 Politisk behandling.....	50
9.2 Langsiktige bussavtaler 2002–2006 (Fylkesrådssak 83-2002)	51
9.3 Anbudsutsettelse av Helgelandskes bussproduksjon (Fylkesrådssak 58-2002).....	52
9.4 Fremtidig innkjøpsform av kollektivtjenester (Fylkestingssak 67-2004)	53

BE 303E Logistikk og Transport

9.4.1 Utvikling av godtgjørelse, produksjon og passasjervolum perioden 1993- 2003 ...	54
9.4.2 Fylkeskommunens argumentasjon for valg av ny innkjøpsform	57
9.4.3 Bemanning og organisering av samferdselsavdelingen	61
9.4.4 Kriterier som prioriteres ved anbud	62
9.4.5 Politisk behandling.....	63
9.5 Kriteriesett – bussanbud Ytre Helgeland (Fylkesrådssak 140-2004).....	64
9.5.1 Bussanbud Ytre Helgeland – ny utlysning (Fylkesrådssak 58 og 119-2005)	64
9.6 Erfaring fra anbudet på Ytre Helgeland (Fylkestingssak 56-2005)	65
9.6.1 Politisk behandling av erfaringene fra anbudet på Ytre Helgeland	68
9.7 Bussanbud Søndre Helgeland (Fylkesrådssak 188-2006).....	68
9.8 Valg av anbyder i Mosjøen-og Mo i Rana-områdene (Fylkesrådssak 13-2007)	70
9.9 Valg av anbyder i Sør Salten og Rødøy (Fylkesrådssak 27-2007)	71
9.10 Valg av anbyder i Nordre Salten, Ballangen og Ofoten (Fylkesrådssak 112-2007)....	73
9.11 Anskaffelse av elektronisk billetteringssystem (Fylkestingssak 13-2007)	74
9.11.1 Fylkeskommunens billett og prispolitikk.....	75
9.12 Økonomi - rutebiltransporten i Nordland.....	76
9.12.1 Fylkeskommunens økonomiplan for rutebiltransport perioden 2008 -2011	76
9.12.2 Fylkeskommunens 2008 budsjett for rutebiltransporten.....	78
9.13 Sammendrag konkurranseutsetting av rutebiltransporten i Nordland.....	85
10.0 ANALYSE AV NFK- MÅLSETNINGER VED BUSSANBUD.....	90
10.1 NFK - Valg av konkurranse og kontraktsform.....	90
10.2 NFK- valg vedrørende ansattes betingelser og krav til materiell (busser).....	97
10.2.1 Ansattes rettigheter ved konkurranseutsettingen av rutebiltransporten.	98
10.2.2 NFK- krav til materiell i forbindelse med konkurranseutsettingen.....	103
10.3 Økonomiske konsekvenser ved konkurranseutsetting av rutebilnæringen	105
10.3.1 Prinsipiell begrepsdrøfting	106
10.3.2 Økonomisk besparelse – anbud Ytre Helgeland.	114
10.3.3 Utviklingen i kostnader og tilskudd per km.....	118
10.3.4 Kostnadsutviklingen innenfor fylkeskommunal rutebiltransport.....	124
11 AVSLUTNING	128
11.1 Oppsummering	128
11.2 Forslag til videre forskning	138
Litteraturliste.....	139

Tabelloversikt

Tabell 9.1 Økonomi og aktivitetsdata for bussproduksjonen i Nordland 2004 – 2008....	79
Tabell 9.2 Fordeling av inngåtte anbudspakker, samt inngitte bud.....	84
Tabell 10.1 Kostnad og tilskudd per kilometer og passasjer.....	119
Tabell 10.2 Kostnadsutviklingen innenfor fylkeskommunal rutebiltransport i Nordland	124
Tabell 10.3 Regnskap og budsjett, samferdsel i NFK.....	125
Tabell 10.4 Utvikling i frie inntekter for NFK perioden 2006 - 2008	126

Figuroversikt

Figur 5.1 Oversikt over auksjonsformer	19
Figur 5.2 Klassifisering over avanserte auksjonsformer	22
Figur 6.1 Kjøps- og kontraktsformer	26
Figur 6.2 Ulike former for konkurranseutsetting ut fra ansvarsfordeling og evalueringskriterium.....	28
Figur 6.3 Ulike kontraktsformer.....	31
Figur 9.1 Fylkeskommunal godtgjørelse for bussdrift i perioden 1993 – 2003	54
Figur 9.2 Fylkeskommunal produksjon for bussdriften i perioden 1993 – 2003	55
Figur 9.3 Passasjerutviklingen for perioden 1995 – 2003.....	56
Figur 9.4 Tilskudd per passasjer i Nordland for perioden 1995 – 2003.....	57
Figur 9.5 Organisasjonsmodell samferdselsadministrasjonen i Nordland fylkeskommune	61
Figur 9.6 Miljøutslipp busser	72
Figur 9.7 Fylkeskommunal produksjon for bussdriften i perioden 2004 – 2008	80
Figur 9.8 Passasjerutviklingen for perioden 2004 – 2008.....	81
Figur 9.9 Fylkeskommunal nettogodtgjørelse for bussdrift i perioden 2004 – 2008.....	81
Figur 9.10 Fylkeskommunal nettogodtgjørelse per km for bussdriften i perioden 2004– 2007.....	82
Figur 10.1 Kostnader i bussdriften i Norge fordelt på kostnadsarter, i 1997.....	106
Figur 10.2 Kostnader ved udelbarhet.....	111
Figur 10.3 Totale kostnader per vognkilometer	120
Figur 10.4 Fylkeskommunal tilskudd per vognkilometer	121
Figur 10.5 Totale kostnader per passasjer.....	122
Figur 10.6 Fylkeskommunalt tilskudd per passasjer	123

1.0 INNLEDNING

Jeg vil i denne oppgaven ta for meg Nordland fylkeskommunes innføring av konkurranse innenfor rutebilnæringen. Bakgrunnen for valg av tema er at Nordland fylkeskommune har valgt å konkurranseutsette all fylkeskommunal rutebiltransport i Nordland. Første anbudsruiter (Ytre Helgeland) ble iverksatt 1. april 2006. Innen utgangen av 2008 skal alle ruteområder i Nordland være konkurranseutsatt. I forbindelse med innføringen av konkurranse for rutebiltransporten i Nordland har fylkeskommunen valgt å bruke bruttokontrakter (bruttoanbud).

Siden 1993 har avtalene mellom busselskapene og Nordland fylkeskommune vært basert på såkalte effektiviseringsavtaler. Disse kontraktene har vært nettokontrakter der busselskapene har hatt både inntekts og kostnadsansvaret, noe som betyr at selskapene har hatt markeds og driftsansvaret. I de siste transportavtalene (2002- 2006) hadde selskapene takstfrihet (maks 20 % opp) og anledning til mindre produksjonsmessige justeringer.

Målsettingene for fylkeskommunen ved å konkurranseutsette rutebiltransporten i Nordland var å redusere subsidiene (-20 mill. kr), samt det å få bedre politisk styring med rutene og takstene.

I 1994 ble det tillatt å bruke anbud innenfor den fylkeskommunale rutebiltransporten, men det var klare begrensninger helt frem til i 2002 da begrensningene ble fjernet. Begrensningen besto i at fylkeskommunen ikke kunne anbudsutsette mer enn 20 % av produksjonen per år før rutebilselskapene kunne kreve innløsning av eiendelene.

Etter at anbud er blitt innført som kjøpsform for rutebiltransporten i Nordland har kontraktsformen blitt endret til bruttokontrakter, noe som vil si at det er fylkeskommunen som skal forestå markedsarbeidet, mens busselskapene kun skal ha kostnadsansvaret ved driften av bussene. Det at fylkeskommunen har overtatt markedsansvaret fra busselskapene betyr at administrasjonen i fylkeskommunen må økes, mens det i busselskapene må reduseres. Det er

videre en incentivordning i kontraktene som tilgodeser busselskapene med 10 % av billettinntektene.

Når Nordland fylkeskommune har valgt bruttokontrakter som kjøps- og kontraktsform, kommer lov om offentlig anskaffelse til anvendelse. Det er ikke krav om anbud ved bruk av nettokontrakter.

Min målsetting med oppgaven er å knytte teori og annen forskning opp mot Nordland fylkeskommunes valg av kontraktsform og konkurranse innenfor rutebiltransporten i Nordland. I denne forbindelse vil jeg drøfte om fylkeskommunens målsetninger vil bli innfridd, eller om de opprinnelige målsetninger endres underveis. Oppgavens tema er med denne bakgrunn følgende:

”Bruttoanbud for rutebiltransporten i Nordland; Vil Nordland fylkeskommunes mål kunne innfries”.

Som oppgavens tema indikerer vil jeg drøfte om de mål og forutsetninger som fylkestinget i Nordland satte seg da de besluttet og konkurranseutsett rutebiltransporten i Nordland. I tillegg vil valg av kontraktsform med påfølgende konsekvenser bli drøftet. For å kunne oppnå nevnte målsetninger med denne oppgaven har jeg lagt til grunn følgende problemstillinger:

- 1. Analyser Nordland Fylkeskommunes valg av anbudsform for rutebilsektoren.***
- 2. Vil Nordland Fylkeskommunes målsetninger ved konkurranseutsettingen av rutebiltransporten i Nordland bli innfridd.***

Del en (teoridelen) av oppgaven er oppbygget slik at etter innledningen kommer et eget metodekapittel som tar for seg metodevalg, valg av forskningsstrategi samt drøfting av anvendte datas reliabilitet og validitet. I det neste kapittelet har jeg tatt for meg kort historikk om anbud i England, Norden og tilslutt i Nordland fylke. Deretter er det et eget kapittel som tar for seg relevant lover som regulerer offentlig kjøp av rutebiltransport. I tillegg har jeg drøftet og beskrevet aktuell EU forordning som har betydning for fremtidig fylkeskommunal

kjøp av rutebiltransport. I kapittel 5 vil jeg drøfte og beskrive de forskjellige auksjonsformer som finnes. Kapittel 6 tar for seg de forskjellige kontrakts og kjøpsformer som anvendes innenfor kjøp av offentlig rutebiltransport. I kapittel 7 har jeg gjort en kort drøfting av henholdsvis brutto og nettoanbud innenfor kjøp av rutebiltransport. Deretter har jeg i kapittel 8 gjort en kort drøfting av mulige fordelingsvirkninger som følge av konkurranseutsetting av den fylkeskommunale rutebiltransporten.

I del to (analysedelen) av oppgaven har jeg i kapittel 9 kronologisk presentert og drøftet alle relevante saksfremlegg og protokoller i forbindelse med konkurranseutsettingen som er fremmet i Nordland fylkeskommune siden 2001 og frem til i dag (2008). I slutten av nevnte kapittel har jeg sammenfattet og presentert den økonomiske utviklingen som har vært i Nordland fylkeskommune som følge av blant annet konkurranseutsettingen de senere år.

Kapittel 10 tar for seg å analysere og drøfte oppgavens tema og problemstillinger opp mot teori. Sentralt i denne drøftingen er Nordland fylkeskommunes valg av konkurranse og kontraktsform. Videre er ansattes betingelser og Nordland fylkeskommunes anbudskriterier ved kjøp av rutebiltransport analysert og drøftet. Jeg har sammenlignet de økonomiske konsekvensene konkurranseutsettingen av rutebiltransporten i Nordland har medført, herunder kostnadsutvikling innenfor kostnad og tilskudd per kilometer og passasjer, med landet for øvrig. Jeg har i den forbindelse drøftet en del av de begrep som er brukt. Til slutt i kapitlet har jeg kort diskutert Nordland fylkeskommunes inntektsutvikling i forhold til landsgjennomsnittet.

I det siste kapitlet (11 Avslutning) har jeg gjort en oppsummering av de funn og konklusjoner som jeg har gjort i oppgaven. Til slutt har jeg kommet med forslag til videre arbeid (forskning).

Jeg har i forbindelse med denne oppgaven og dens begrensninger måtte gjort en del avgrensninger. Det har blant annet ikke vært mulig å gjøre konkrete intervju og undersøkelser i de respektive trafikkselskapene for å få frem deres erfaringer og meninger. Det har heller ikke vært mulig å gjøre undersøkelser hos de reisende eller blant sjåførene. I drøftingene om de økonomiske konsekvensene av konkurranseutsettingen har det ikke vært mulig å innhente

alle nødvendige tall for å kunne fastslå med nøyaktighet den besparelse/merkostnad som har vært ved bruk av anbud. Å kunne gjøre en nøyaktig beregning av de økonomiske konsekvensene ved konkurranseutsettingen av rutebiltransporten vil være en relativt stor studie i seg selv. Omfanget av denne oppgaven viser at det har vært nødvendig å avgrense undersøkelsene.

2.0 METODE

2.1 Hva er metode

Metode betyr å følge en bestemt vei mot et mål. Ut i fra den samfunnsvitenskapelige tilnærming betyr det hvordan man skal gå frem for å innhente informasjon om virkeligheten, samt hvordan man skal analysere informasjonen slik at den gir ny innsikt i samfunnsmessige forhold og prosesser, med andre ord betyr metode planmessig fremgangsmåte. I følge Johannessen et. al (2004) har Hellevik (2002) skrevet følgende: *”Metodelæren hjelper oss å treffe hensiktsmessige valg. Den gir en oversikt over alternative fremgangsmåter og konsekvenser av å velge de enkelte alternativene. Gjennom metodelæren drar vi nytte av tidligere forskeres erfaringer, vi er ikke henvist til bare å lære gjennom prøving og feiling. Ved å følge rådene får vi også hjelp til å motstå fristelsen til å bruke framgangsmåter som øker sjansen for at undersøkelsen skal gi nettopp de resultatene vi ønsker”*.

Det siste i sitatet er særdeles viktig for å få et troverdig forskningsresultat. Ut i fra egne preferanser og oppfatninger er det lett å gå i den fellen at man påvirker resultatet i forskningen. Derfor er det viktig å forske med et vitenskapelig kjent materiale (tidligere forskeres arbeid) når man drøfter eget forskningsarbeid. Det er med denne bakgrunn avgjørende å ha en objektiv tilnærming til forskningen, noe jeg vil komme tilbake til senere i oppgaven.

I metodelæren er det viktig at vi stiller strenge krav til bevisbyrden ved at resultatene i forskningen kan forsvares ut i fra empiri eller tidligere forskning. I dette ligger det at vi som forskere må bruke metoder som gjør det sannsynlig at antagelsene er riktige. Et godt eksempel på dette er politiets arbeid som har prosedyrer for at det er hevet over en hver tvil at vedkommende har begått ugjerningen. Derfor må forskningen utformes slik at den tilfredsstillende vitenskapelige krav. I denne forbindelse benytter vi oss av metodelæren.

2.2 Valg av metode

Tema i denne oppgaven er å analysere hvorvidt målsettingene som Nordland fylkeskommune satte seg ved konkurranseutsettingen av rutebiltransporten blir innfridd.

Denne oppgaven er å betrakte som en casestudie der jeg blant annet vil legge vekt på kjent empiribasert teori.

Datainnsamlingen av primærdata har i hovedsak bestått i telefonsamtaler og e-post til og fra Nordland fylkeskommune. Dette har jeg fortløpende gjort etter hvert som oppgaven har skredet fremover og når behovet for oppklaringer og avklaringer har oppstått. Styrken ved denne innsamlingsmetoden har vært at usikkerheter og uklarerheter har blitt avklart relativt hurtig. I tillegg har jeg fått frem ny og nyttig informasjon som har relevans for oppgaven. Ulempen har vært at det til dels har vært vanskelig å få ut ønsket informasjon, samt nødvendig kvalitetssikring av data.

Sekundærdata har jeg hentet inn fra internett, bibliotek, sakspapirer, avisutklipp, protokoller, fagstoff og pensumslitteratur. Jeg har innhentet betydelig med sekundærdata til denne oppgaven og vil derfor gi en mer inngående beskrivelse av dette arbeidet.

I teorikapitlene har jeg lagt en god del litteratur (teori) til grunn. En del av dette har jeg funnet i pensumslitteraturen og i høgskolens bibliotek. En god del av de rapporter som jeg har lagt til grunn har jeg funnet via internett. Veileder og andre ansatte ved høgskolen har også vært behjelpelig med utlån av aktuell fagstoff og artikler. Nevnte innsamlingsmetoder har vært nyttige på grunn av at jeg har fått tilgang på mye relevant litteratur i forhold til oppgavens problemstilling. Ulempen med så mye litteratur har vært å selektere ut det som er mest relevant for oppgaven.

Det største omfanget av datainnsamlingen var innhenting av alle relevante sakspapirer fra Nordland fylkeskommune, der internett, telefon og e-post ble benyttet. Det ble i den forbindelse innhentet 24 saksfremlegg og protokoller fra fylkestinget og fylkesrådet i Nordland. Nevnte saksfremlegg er fra 2001 og frem til i dag (2008). Disse innhentede dataene skal omfatte alle saksfremlegg og protokoller som er relevante i forbindelse med Nordland

fylkeskommunes saksbehandling av rutebiltransporten siden 2001. Nevnte datainnsamling har gitt meg god oversikt over historikken og saksbehandlingen av fylkeskommunens rutebiltransport frem til i dag. Blant annet finner jeg den politiske diskusjonen som har vært rundt konkurranseutsettingen av rutebiltransporten i Nordland interessant. Svakheten med å legge sakspapirene og protokollene fra fylkestinget og fylkesrådet til grunn er at det er administrasjonen og fylkesrådets syn som dominerer. For å gi en mer balansert fremstilling av nevnte data har jeg tatt med opposisjonens syn og forslag i forhold til fylkestingets behandlinger.

I oppgavens analysedel har jeg koblet relevant teori opp mot nevnte saksbehandlinger i Nordland fylkeskommune. Jeg har i den forbindelse søkt etter relevant teori for å drøfte de ulike problemstillinger oppgaven reiser. På grunn av oppgavens begrensninger har det ikke vært mulig å gå i dybden på alle temaer.

2.2 Kvalitative og kvantitative metoder

Innenfor vitenskapsteorien er det to hovedformer for metodetilnærming, kvalitativ og kvantitativ metode. Det er skille i mellom kvalitative og kvantitative metoder. I følge Nyeng (2003) er det hele ganske så komplisert ved at skillet mellom kvalitativ og kvantitativ metode er fanget inn i flere dype vitenskapsteoretiske spenningsforhold. Kort sagt er kvalitativ metode tekstenes tale mens kvantitativ metode er tallenes tale. Kvalitativ metode kan også forske på tall, men at det blir gjort fortolkende forskning av tallene som utkrystalliseres som tekst. I kvantitativ metode fokuseres det i hovedsak på å analysere og fortolke tall. Det er ikke slik at den ene metoden utelukker den andre, ofte er det slik at det er hensiktsmessig å kombinere kvalitative og kvantitative metoder. I følge Nyeng (2003) er det ofte vanlig innenfor økonomifagene og kombinere kvalitativ og kvantitativ metoder. *”Det er også vanlig å kombinere kvalitative og kvantitative metoder, noe som betegnes som metodetriangulering”* (Johannessen et. al 2004).

Metodetriangulering betyr blant annet at man under forskningsarbeidet anvender forskjellig datainnsamlingsmetoder, for eksempel intervju og observasjon i tillegg til innsamling av kvantifiserbare data. Ved å bruke disse ulike tilnærmingene kan man teste de imot hverandre

hvis konklusjonene blir ulike, med andre ord ser man på forskningsarbeidet i flere perspektiv. Blir konklusjonene fra de ulike metodene like, styrker det selvsagt tilliten til forskningsresultatet.

Selv om jeg i denne oppgaven fokuserer sterkest på kvalitative metode vil jeg også bruke kvantitativ tilnærming til problemstillingen. I den forbindelse kan det hende at metodetriangulering vil bli benyttet for å styrke forskningsresultatene fra de to metodene mot hverandre.

2.3 Forskningsstrategi

I denne oppgaven har jeg som nevnt valgt å bruke både kvalitative og kvantitative undersøkelser, noe som blant annet gjør valg av forskningsstrategi viktig. Hovedaktiviteten til kvalitativ forskning er datainnsamling og analyse, eksempelvis casestudie, tekstanalyse og litteraturanalyse.

Når kvalitativ og kvantitativ forskning er valgt bør man som forsker velge de forskningsstrategier som egner seg best til det studiet man ønsker å forske på. I den forbindelse er det i hovedsak to hovedforskningsstrategier som jeg har valgt å anvende, empiribasert teori og casestudie. Jeg vil videre i dette kapitlet drøfte nevnte forskningsstrategier.

2.3.1 Empiribasert teori

I følge Mehmetoglu (2004) har empiribasert teori sine røtter helt tilbake til Charles Cooley i 1902 og Georg Herbert Mead i 1934. De mente den gang at i empiribasert teori bør forskeren entre miljøet til de som studeres, dette for å kunne observere deres verden. I 1967 ga Glasser og Strauss ut en bok, der de kritiserte samfunnsforskningen som tok utgangspunkt i generelle teorier for å utvikle hypoteser som ble testet gjennom empiriske undersøkelser. De mente at samfunnsforskningen bør utvikle prosedyrer for å utarbeide teorier ut fra empirisk materiale, noe de kalte ”grounded theory”. ”*Det primære siktemålet med grounded theory er å utvikle*

nye teorier med utgangspunkt i data. Det innebærer at man vil nå fram til teorier i form av begreper og sammenhenger på høyt abstraksjonsnivå.” (Johannessen et. al, 2004).

Som nevnt ovenfor har den moderne empiribasert teori som formål å utvikle ny teori basert på data som er analysert på en systematisk måte. Når det er utviklet ny teori skal den *”kunne predikere og forklare atferd, bidra til den teoretiske utviklingen av sosiologien, være anvendbar i praksis, produsere et nytt perspektiv på atferd, kunne guide og sørge for en forskningsstil til bruk for å studere et bestemt aspekt ved atferd, sørge for klare kategorier og hypoteser slik at de kan bli verifisert både nåværende og framtidig forskning og være forståelig nok for alle sosiologer uansett genre de tilhører.*” (Mehmetoglu, 2004).

For at denne typen forskningsstrategi skal kunne anvendes må det forsikres om at den passer til forskningsoppdraget som skal studeres, dette for at det studerte fenomenet kan forklares ved bruk av denne typen teori. I teorien skilles det mellom to typer litteratur, henholdsvis teknisk og ikke teknisk. Teknisk tar for seg den faglige forskningen og litteraturen som et tema, eksempelvis holdning eller atferd. Ikke teknisk litteratur representerer data som dokumenterer eller rapporter fra en organisasjon som studeres, som supplerer primærdata fra hovedinnsamlingen og som intervju og observasjon (Mehmetoglu, 2004).

Innenfor empiribasert teori foregår analysen av dataene parallelt med datainnsamlingen. Det vil si at datainnsamlingen guides av dataanalysen ved at analyse av data er førende for videre datainnsamling som igjen legger nytt grunnlag for forskeren for å vurdere om det trenges ytterligere datainnsamling (Mehmetoglu, 2004).

2.3.2 Casestudie

Casestudien er en forskningsstrategi som har en lang historie og som egner seg godt innenfor de fleste fagområdene. Opprinnelig var casestudien kun et studieobjekt i en forskningsstrategi, eksempelvis innenfor etnografi. Det er mulig å benytte casestudie innenfor både kvalitativt og kvantitativ forskning. Forsker Merriam (1988) er en som behandler casestudien som ren kvalitativ forskningsstrategi, mens Yin (1989) foreslår at den kan brukes både i kvantitativ og kvalitativ forskning (Mehmetoglu, 2004).

En av hovedgrunnene til at casestudie er velegnet til kvalitative undersøkelser er at det kan studere et fenomen på en systematisk måte. Iboende casestudie betyr at forskeren kun studerer en spesifikk case, eksempelvis en case som er valgt ut på grunn av unik karakteristik.

Instrumentell casestudie fokuserer på å produsere ny innsikt i et fenomen eller raffinere en eksisterende teori. I en slik studie blir caset sekundært ved at det er fenomenet som studeres.

Kollektiv casestudie anvendes når det er flere instrumentale caser. Eksempelvis hvis det er en bedrift som studeres vil det i kollektiv casestudie være å studere bedriften i forhold til andre bedrifter, dette for å få større belegg for forskningen (Mehmetoglu, 2004).

I følge Johannessen et. al (2004) er casedesign best egnet til ”hvordan” og ”hvorfor” spørsmål. Når man har fenomen som ønskes studert vil casestudie (iboende casestudie) være godt egnet for å få en dypere forståelse av fenomenet, med det menes at det kan avdekkes forhold som ikke tidligere var kjent.

I forbindelse med casestudie er det fire hovedkarakteristikker, partikularistisk, deskriptiv, heuristisk og induktiv. Det at karakteristikken er induktiv betyr at casestudier er avhengig av resonering som går ut på at teorien utvikles på bakgrunn av dataene. Heuristisk forteller at casestudier utvider forståelsen til leseren ved å kaste et nytt lys over fenomenet. Deskriptiv gir beskrivelse av fenomenet som studeres. Med partikularistisk menes at det studeres på en spesiell situasjon, en hendelse eller et fenomen (Mehmetoglu, 2004).

I forbindelse med bruk av casestudier er det tre forskjellige varianter/typer som er anvendelige, nemlig exploratory, explanatory og deskriptive. En exploratory undersøkelser er en utforskende casestudie, noe som ofte er et forarbeid ved større undersøkelser. Explanatory er en forklarende casestudie som er nyttig ved årsaksforklarende studie, som eksempelvis kan være komplekse undersøkelser i organisasjoner eller miljøer. I deskriptive caseundersøkelser presenterer forskeren deskriptiv teori, som oppretter det helhetlige rammeverket som skal følges gjennom hele studien (Mehmetoglu, 2004).

2.4 Fortolkningsstrategi

I kvalitative analyser er det fortolkning og det å forstå som er rådende. Dette kan forstås ved å sette de ulike delene av materialet i lys av andre deler og ikke minst i lys av helheten som kommer til uttrykk i datamaterialet. Fortolkning betyr å sette ting i en sammenheng som gjør at man forstår hvilken betydning som kan tillegges det som undersøkes (Johannessen et. al 2003).

For å analysere oppgavens problemstillinger, har jeg valgt å benytte meg av kritisk (ontologisk) hermeneutikk som fortolkningsverktøy og som vitenskapelig ståsted. Dette setter selvsagt store krav til meg selv både når det gjelder å være selvreflektert i forhold til eget perspektiv, samt det å ha en objektiv tilnærming til forskningen selv om den i seg selv er subjektiv. Dataanalysen er også påvirket av hvilke kvalitative strategier som er brukt i forskningen. Hermeneutisk tilnærming mener jeg er gunstig i forhold til casestudie på grunn av dens egenskaper med å forstå meningen, jeg viser her til hermeneutiske sirkel. I tillegg vil jeg selv foreta en del kvalitative undersøkelser som videre fortolkes sammen med case og litteraturstudier i den hermeneutiske sirkel.

2.5 Validitet og reliabilitet

Med reliabilitet menes dataenes pålitelighet, mens validitet viser til dataenes gyldighet i forhold til problemstillingen som skal belyses. Reliabilitet og validitet forbindes ofte med kvantitativ forskning, men er også anvendt innenfor kvalitativ forskning.

At jeg skriver oppgaven alene vil kunne påvirke/farge utførelsen ved at det er mine subjektive oppfatninger som kommer frem. Ulempe med å skrive alene er at jeg ikke har hatt tilstrekkelige muligheter til diskusjoner med andre om de problemstillinger som jeg har drøftet i denne oppgaven. Jeg har selv som utgangspunkt og målsetting at oppgaven skal fremstå som et objektivt arbeid.

2.5.1 Validitet

I følge Johannessen et. al (2003) dreier validitet i kvalitative undersøkelser seg om i hvilken grad forskernes funn på en riktig måte reflekterer formålet med studien og representerer virkeligheten. Kvale (1997) hevder at valideringsarbeidet bør flyttes fra inspeksjonen ved slutten av produksjonslinjen, til å fungere som kvalitetskontroll gjennom alle stadier av kunnskapsproduksjonen. I tillegg mener han at det problematiske ved å validere kvalitativ forskning skyldes den kvalitative metodens særegne evne til å beskrive og stille spørsmål ved den sosiale virkeligheten som undersøkes.

Jeg har i denne oppgaven brukt en del relevante rapporter, sakspapirer og faglitteratur som jeg mener er valide/gyldige for drøfting av oppgavens problemstilling. For å styrke validiteten i forhold til oppgavens tema har jeg blant annet innhentet svensk litteratur og rapporter. Sverige har som kjent lang erfaring med konkurranse innefor rutebilsektoren, noe som gjør at deres erfaringer er nyttige å drøfte i forhold til Nordland fylkeskommunes valg vedrørende konkurranseutsetting av rutebilnæring.

2.5.2 Reliabilitet

Johannessen et. al (2003) mener at forskeren kan styrke påliteligheten ved å gi leseren en inngående beskrivelse av konteksten, gjerne i form av en casebeskrivelse, og en åpen detaljert framstilling av framgangsmåten under hele forskningsprosessen. Forskningens pålitelighet er en forutsetning for at den skal være gyldig.

Påliteligheten av innhentede data anser jeg som god. Fra Fylkeskommunen har jeg blant annet kvalitetssikret de kvantitative (tall) dataene ved at de har fått bekreftet/supplert tabeller og utregninger som jeg har foretatt i denne oppgaven. De dataene som jeg har benyttet og mener det knytter seg usikkerhet til har jeg kommentert i oppgaven. En del av mine antakelser og konklusjoner i oppgaven er det selvsagt knyttet en del usikkerhet til. På grunn av oppgavens begrensninger vil det ikke være mulig å ha 100 % reliabilitet på alle konklusjoner.

3.0 HISTORIKK OM ANBUD

Anbud som kjøps- og kontraktsform har en lang historie og i følge Preston (2005) må vi helt tilbake til i 1859 da det ble foreslått introduksjon av konkurranse for markedet som et alternativ til konkurransen i markedet. Innenfor busstransport ble anbud/konkurranseutsetting først brukt som eksperiment i San Diego i 1979, London i 1984 og i København i 1989. Det at anbud som kjøps- og kontraktsform innenfor rutebilssektoren er av nyere dato gjør at det er begrenset med erfaring tilgjengelig. I London ble det i 1985 åpnet for konkurranseutsetting ved at bussrutene ble anbudsutsatt. Myndighetene i London har i dag fortsatt ansvaret for rutetilbud og priser i motsetning til andre steder i England der det er fri konkurranse (deregulert). Erfaringene fra London viser at det er oppnådd kostnadsbesparelser uten at det er nevneverdig nedgang i antall passasjerer. Med andre ord betraktes konkurranseutsettingen i London som vellykket, men at fri konkurranse (fri etablering av bussruter i England) medfører et totalt sett dårligere tilbud.

I Sverige ble det i følge Preston (2005) i juli 1989 åpnet for anbud/konkurranseutsetting av rutebiltransporten. Konkurranseutsettingen i Sverige ble gradvis innført, samt at kostnadsbesparelsen etter innføringen har variert mellom 0 % og 45 % med en gjennomsnittelig besparelse på 12 %. Videre vises det til København der kostnadene ble redusert med ca 10 % mellom 1989 og 1992. I Norge er det følge Bekken et. al (2005) antydnet at 1 prosentpoengs økning i ruteproduksjonen som er anbudsutsatt vil redusere kostnadene med 0,1 % og tilskuddsbehovet med 0,7 %.

Fylkeskommunene i Norge har relativt kort historie når det gjelder ansvaret for den lokale og regionale rutebiltransporten. I følge Solvoll og Pedersen (1991) ble det statlige tilskuddsansvaret for lokale bil- og båtruter overført fylkeskommunene den 1. januar 1981. Dette innebar at fylkeskommunen fikk ansvaret med å fordele tilskudd til trafikksekselskapene.

Historisk sett (frem til 1983) ble rutebilselskapene tildelt tilskudd ved bruk av det såkalte salderingsprinsippet, også kalt ”regningsbasert metode”. Salderingsprinsippet gikk ut på at operatøren fikk dekt (saldert) differansen mellom registrerte kostnader og inntekter i etterkant av avtaleperioden (oftest årlig). Denne metoden ble karakterisert som ineffektiv ved at den

ikke ga operatøren incentiver til ekstra innsats. I følge Gaasland (1998) er salderingsmetoden lite egnet til å oppfylle målsetningen om effektivitet og lave tilskudd, tvert i mot bidro metoden til sterk vekst i tilskuddene. Salderingsmetoden ble brukt i Nordland fylkeskommune frem til 1983. I følge tabelloversikt hos Gaasland (1998) ble salderingskontrakter i Nordland erstattet med individuelle forhandlinger fra 1983 og frem til og med 1991. I 1992 brukte Nordland fylkeskommune normbaserte forhandlinger før de gikk over til effektiviseringsavtaler fra 1993 til 1997.

Normbaserte forhandlinger går ut på at kontraktsforhandlingene blir gjort med basis i fastsatte normtall for bestemte kostnadskomponenter. Fastsetting av normtall gjør fylkeskommunen med basis i erfaringer som opparbeides over tid, eksempelvis samarbeid med andre fylkeskommuner. De normbaserte forhandlinger skjer årlig og gjelder for nettokontrakter. Gaasland (1998) hevder at *"Sammenlignet med individuelle forhandlinger, er det sannsynlig at normbaserte forhandlinger gir større incentiver til kostnadsreducerende innsats"*.

I følge Jørgensen et. al (1995) fremkommer det at busselskaper som forhandler tilskudd med basis i normbaserte forhandlinger ikke har incentiver til å overrapportere kostnadene, mens forhandlingsavtaler vil kunne øke kostnadene ved at det blir rapportert høyere kostnader enn selskapet reelt sett har for driften av bussrutene. Konklusjonen som Jørgensen, et. al (1995) presenterte i en studie i Journal of Transport Economics and Policy hadde blant annet følgende implikasjon: *"To change the subsidy policy from negotiations to cost norms will give better incentives for the bus operators to improve internal efficiency and, hence, result in significant cost reduction in the bus industry; the cost reduction is estimated to be 20 per cent and 12 per cent for publicly owned and privately owned firms, respectively"*.

Effektiviseringsavtaler er avtaler som forutsetter at operatøren reduserer tilskuddsbehovet (effektiviserer), samt at det i tillegg forplikter fylkeskommunen til å ikke legge ut konsesjonsområdet på anbud før kontraktsperioden er utløpt, altså en slags frivillig avtale for å unngå anbuds konkurranse. Effektiviseringsavtaler var ikke tillatt brukt før 1995. Nordland fylke tok derimot effektivitetsavtalene i bruk tidligere (fra 1993).

I følge Sunnevåg (2000) var det med bakgrunn i EØS avtalen og Ot.prp.nr 64 (1989-90) at det ble åpnet for bruk av konkurranseprinsippet innenfor transportsektoren. Innenfor den offentlige rutebiltransporten i Norge ble anbud som konkurranseform først tillatt i 1994. De første fylkene som brukte anbudskonkurranse som konkurranseform for mindre deler av sin rutebiltransport var Finnmark i 1994 og Oppland i 1995. Flere fylker fulgte i de påfølgende år etter med anbudskonkurranse som konkurranseform på en del av sin produksjon. Man kan ikke si at anbud som konkurranseform ”tok av” etter 1994, for i følge Gunnes (2003) var det i 2002 kun åtte fylker som hadde tatt i bruk dette virkemidlet, noe som på landsbasis utgjorde ca 15 prosent av produksjonen målt i vognkilometer. Til sammenligning var det i Sverige i samme periode konkurranseutsatt om lag 90 prosent av produksjonen.

I følge Gunnes (2003) ble det i St. mld. nr 26. (2001-2002) påpekt at for å oppnå bedre kollektivtransport skulle anbud brukes som gjennomgående prinsipp ved kjøp av offentlig rutebiltransport. Etter den tid har anbud blitt stadig oftere brukt innenfor rutebilnæringen. I 2005 var det i følge Transportbedriftenes Landsforening (TL) i Norge konkurranseutsatt (anbud) 26 prosent av produksjonen innenfor offentlig rutebiltransport. I følge TL sin landsoversikt om anbud i årsrapporten for 2006 ser man at flere fylker i årene fremover gradvis konkurranseutsetter sin rutebiltransport.

Første bussrute som ble konkurranseutsatt i Nordland var på Ytre Helgeland, som hadde anbudsstart 1.4.2006. Pr i dag er det i Nordland ca 35 prosent av rutebilproduksjonen som er konkurranseutsatt med anbud som kjøpsform. Som tidligere nevnt er intensjonen at 100 prosent av rutebiltransporten i Nordland skal være anbudsutsatt i løpet av 2008. Nordland fylkeskommune ønsket allerede i 1991 at det skulle innføres konkurranseutsetting av transporttjenester så raskt som mulig, dette i følge Solvoll og Pedersen (1991). Nordland fylkeskommune ba da om en rask innføring av anbud, noe som de mente vil kunne gi mer samferdsel pr. krone. I tillegg mente de at konkurranseutsetting ville gjøre det mulig å gi et bedre kollektivtilbud i fylket. Nordland fylke innførte ikke konkurranseutsetting av rutebiltransporten før i 2005 (gjeldene fra 2006), men var noe tidligere ute med anbud på båtruter.

4.0 REGULERINGER OG LOVGIVNING

Organisering av rutebilsektoren er underlagt en rekke lover og forskrifter som fylkeskommunen må legge til grunn ved kjøps- og kontraktinngåelse med rutebilselskapene. I tillegg legger rammeverket føringer for hvilke kontraktsformer og auksjonsformater oppdragsgiver kan benytte. Jeg vil i dette kappitlet beskrive relevante lover og forskrifter.

4.1 Yrkestransportloven

I "Lov om yrkestransport med motorvogn og fartøy" fra 2002 (samferdselsdepartementet, 2003) behandles kollektivtransporten, der fylkeskommunen tildeles løyvemyndighet for den lokale rutebiltransporten. Loven gir fylkeskommunen løyve for rutetransport i § 13.

"Behovsprøvd løyve for persontransport i rute (2)". I henhold til § 22. Lokal rutetransport (1), får fylkeskommunen ansvar for å kjøpe og subsidiere lokale rutetransporttjenester. Videre i "§ 24. (5)" *får fylkeskommunen fullmakt til å bestemme kontraktsform og retningslinjer for tildeling av tilskudd. Når det gjelder anbud gjelder følgende tidsbegrensning, i følge "§ 22. (6)"* skal som hovedregel anbudskontrakter inngås for minimum 5 år.

4.2 Forskrift om anbud i lokal rutetransport

Anbud er videre behandlet i "Forskrift om anbud i lokal rutetransport" fra 2003 (Samferdselsdepartementet, 2005)

Regler og retningslinjer for utvelgelse av transportør er omhandlet i forskriftens § 19, der valg av leverandør er regulert som følger: *"Oppdragsgiver skal enten basere tildelingen av kontrakter utelukkende på laveste pris, eller på det økonomisk mest fordelaktige tilbud. Ved tildeling av kontrakt basert på det økonomisk mest fordelaktige tilbud, kan det blant annet legges vekt på pris, kvalitet, miljøfaktorer og leveringsdyktighet"*. Det er i forskriften videre beskrevet retningslinjer for anbudsprosessen. Blant annet skal kontraktsperioden minimum være på 5 år. Tidligere hadde flere rutebilselskaper 10 års kontrakter.

15 april 1994 trådte anbudsforordningen i kraft med den konsekvens at fylkeskommunene kunne konkurransenutsette inntil 20 % av ruteproduksjonen hvert år, dette uten at operatøren kunne kreve innløsning av eiendelene. Denne ordningen hadde en overgangsfase frem til 2002. Etter dette tidspunktet står fylkeskommunene fritt til å gjennomføre anbudskonkurranse innenfor rutebiltransport.

4.3 EU – direktiver/lover

Det er reguleringer i EU og EØS lovgivningen som også bestemmer og influerer utformingen og innfasing av anbud som innkjøpsform av transporttjenester for fylkeskommunene. Blant annet er det inngått en politisk avtale mellom EUs transportministere om ”kollektivtrafikkforordningen”, ”Public Service Obligations” som skulle behandles av EU-parlamentet høsten 2006. Denne avtalen la til grunn at anbud skulle innføres som kontraktsform innenfor lokal kollektivtransport. Denne forordningen skulle tre i kraft 3 år etter at den er vedtatt. Administrerende direktør Christian Aubert i Transportbedriftenes Landsforening har skrevet følgende sitat: *”EUs transportministere nådde 9. juni frem til en politisk avtale om «kollektivtrafikkforordningen» – eller Public Service Obligations – som siste versjon er kalt. Saken skal nå til annen gangs lesing i EU-parlamentet – og det er ventet endelig beslutning i løpet av høsten 2006. Forordningen er resultat av kompromisser. Jernbane – både nasjonalt, regionalt og lokalt – kan drives uten anbud, og med 10-årige kontrakter. Anbud skal gradvis innføres i annen lokal kollektivtrafikk. Forordningen trer i kraft 3 år etter at den blir vedtatt og publisert – men har hele 12 års overgangsperiode”.*

I følge beskrivelse på nettstedet www.bussanbud.no ble forordningen av EU kommisjonen vedtatt den 24. juli 2007. Vedtatte forordning gjelder kun nettokontrakter innenfor rutetransporten, bruttokontrakter omhandles av lov om offentlige anskaffelser.

Hovedprinsippene i forordningen følger: *”Så vel enerett som kompensasjon fra offentlig myndighet skal gis i form av en **kontrakt** om offentlig trafikkbetjening.*

*Kontrakter vedrørende bussdrift skal som hovedregel **konkurransenutsettes**. Unntaket gjelder blant annet. når myndigheten velger å produsere tjenestene selv eller selskap de selv kontrollerer, og når de inngår kontrakter med godtgjørelse under 1 mill. Euro (**ca 8 mill. kr.**) **per år eller produksjon under 300 000 vognkilometer per år**. Hvis kontrakt inngås med et*

mindre foretak som driver høyst 23 kjøretøyer, kan terskelen forhøyes til en årlig gjennomsnittsverdi på 2 mill.. Euro (ca 16 mill. kr) per år eller høyst 600 000 vognkilometer.

*Kontraktene skal være tidsbegrenset med en løpetid på **høyst 10** år for busstrafikk og 15 år for bane. Hvis nedskrivning av aktiva og noen andre forhold krever det, kan kontrakten **forlenges** med inntil halvparten av opprinnelig lengde.*

*Når godtgjørelsen fastsettes uten konkurranse, skal den ikke være høyere enn nettovirkningen av **kostnader og inntekter** knyttet til å produsere tjenestene, **under forutsetning av effektiv drift.***

Myndighetene kan forlange at overføring av personell skal følge reglene om virksomhetsoverdragelse”.

Ovenstående forordning skal etter en overgangsperiode brukes av alle offentlige innkjøp av rutebiltransport fra og med 3. desember 2019.

Denne avtalen viser at EU-lovgivningen har som mål å få innført anbud som eneste kontraktsform innenfor fylkeskommunal rutetransport (buss og båt), men at det blir lagt opp til en overgangsordning frem til 2019. Overgangsordningen gir fylkeskommunene frihet i lang tid selv å styre kontraktsformene innenfor ruteransport. Unntaket er hvis fylkeskommunen innfører bruttoavtaler/bruttoanbud der fylkeskommunen overtar inntektsansvaret og risikoen, da utløses det imidlertid plikt til anbud i følge lov om offentlig anskaffelse.

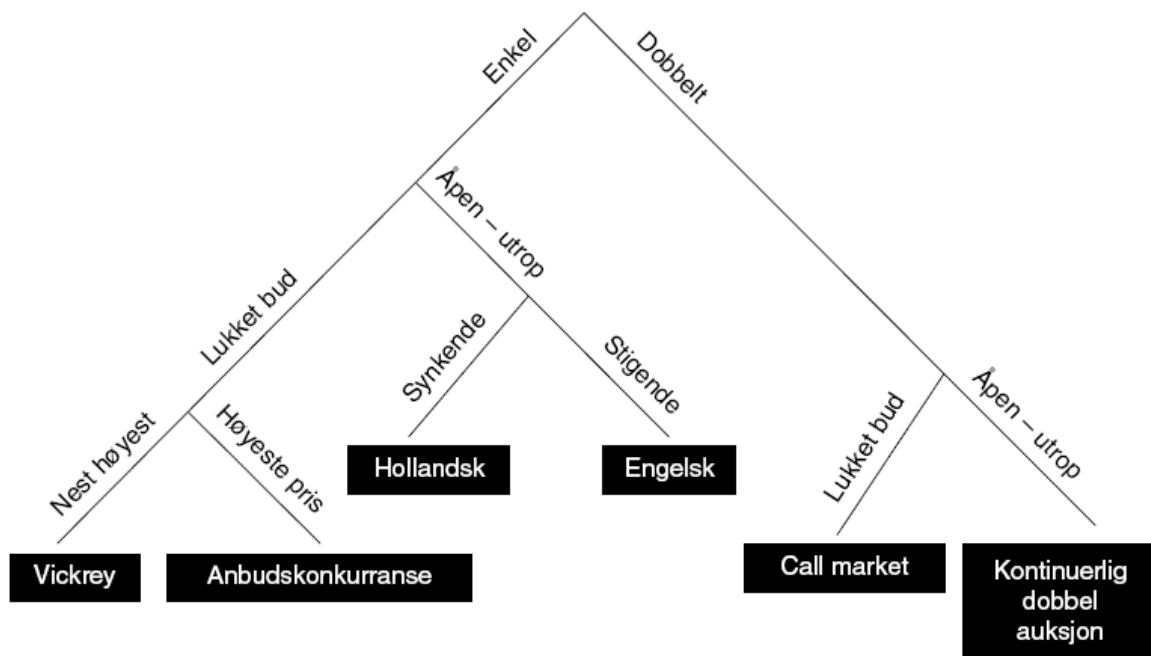
I følge Bråthen, et. al (2005) er Vicrey- auksjon ikke i overensstemmelse med EØS-reglene for anbud, der det heter at det laveste bud vinner. Med denne bakgrunn er det grunn til å tro at Vicrey-auksjon ikke er aktuell å bruke innenfor rutebilnæringen i Norge.

5. AUKSJONSFORMER

Anbud har sitt utspring fra auksjon, eller sagt på en annen måte, anbud er en mye brukt auksjonsform. Målet med anbud er å skape konkurranse mellom tilbyderne samt å maksimere verdiskapningen. Denne oppgaven er vinklet i forhold til fylkeskommunens kontraktsformer innenfor rutebiltransport, og i den forbindelse er hovedhensikten med å innføre anbud å maksimere den samfunnsmessige verdiskapningen. For å få dette til trengs det flere tilbydere slik at markedet blir mest mulig effektivt ved at man oppnår konkurranse om rutene, eksempelvis innenfor rutebiltransport der det er flere tilbydere. Oftest er det slik at den som leverer laveste pris for transporttjenesten blir den som vinner anbudet. I anbudsdokumentet stilles selvsagt krav til transportstandard, så som krav til materiell, ansatte, kvalitet og bedriften. Jeg vil i fortsettelsen se på flere forskjellige auksjonsformer.

5.1 Vanlige auksjonsformer

Følgende figur gir oversikt over de ulike hovedtypene av vanlige auksjonsformer



Figur 5.1 Oversikt over auksjonsformer (Sunnevåg, 2006).

Det er to hovedretninger innenfor vanlig auksjon, enkel og dobbel. Innenfor enkel/dobbel auksjon er det videre to hovedtyper, åpne og lukkede anbud. Jeg vil nå drøfte de forskjellige typene.

5.1.1 Dobbel auksjonsform

I dobbel auksjon er det i motsetning til enkel auksjon flere selgere og flere kjøpere. I begge auksjonsformene skiller det mellom åpne og lukkede auksjonsformer.

Kort beskrivelse av den doble auksjonsformen; Den åpne doble formen brukes blant annet til kjøp og salg av verdipapirer. Kontinuerlig dobbel auksjon (åpen) går i motsetning til "call marked" over flere runder. Det vil si at et nytt bud må være høyere enn det forrige mens et nytt tilbud må være lavere enn det forrige.

I den lukkede formen for auksjon kalt "call marked" leverer kjøper og selger lukkede bud og tilbud som danner tilbuds og etterspørselskurver. Det vil si at alle bud som ligger over markedspris blir akseptert og kjøpt og alle tilbud som ligger under markedspris blir solgt.

5.1.2 Enkel auksjonsform

Ved den enkle auksjonsform er det to hovedtyper for åpen auksjon. Den ene er engelsk auksjon der budgiverne står fritt til å høyne sine bud. Eksempel kan være kunstauksjon der den som byr mest får tilslaget.

Den andre åpne typen er hollandsk auksjon der selger annonserer et bud som kontinuerlig senkes inntil en kjøper sier stopp og kjøper varen.

Den vanligste formen for anbuds konkurranse innenfor rutebiltransport i Norge er "lukket bud" med hovedvekt på såkalt førsteprisauksjon. Denne auksjonsformen legger blant annet til grunn at det er en selger og flere tilbydere. For eksempel ved anbuds konkurranse der fylkeskommunen har auksjon av en bussrute der det er flere tilbydere (trafikksekskap) som konkurrerer på pris. Denne formen er en vanlig auksjonsform der det utøves såkalt

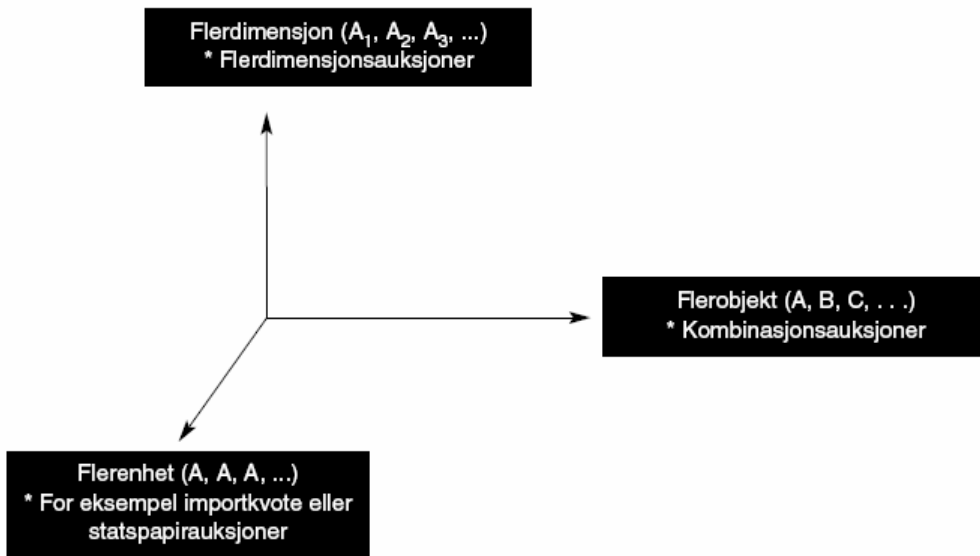
”førsteprisauksjon”. Dette vil si at den tilbyder som har laveste pris vinner anbudet. Førsteprisauksjon brukes i dag innenfor offentlig rutebiltransport.

Den andre lukkede typen er ”Vickrey” auksjon som er en andreprisauksjon. Denne auksjonsformen gir tilslaget til den som har det nest gunstigste budet. Hervik et. al (2000) hevder at ”nest beste bud” (Vickrey) auksjonsform er bedre enn ”beste bud auksjon” (førsteprisauksjon). Det begrunnes med at selskapet gjennom bruk av auksjonsformen ”nest beste bud” bare prøver å påvirke sannsynligheten for å vinne og ikke ensidig fokusere på tilskuddets størrelse, dermed har selskapet et insentiv til å legge inn et bud lik det laveste tilskuddet selskapet kan klare seg med. I motsetning til andre pris auksjon vil man ved førsteprisauksjon gjøre en avveining om man skal legge inn et bud som skaper større overskudd, enn det man strengt tatt vil klare seg med.

5.2 Avansert auksjonsform

De auksjonsformene vi nå har sett på er enkle former for auksjon der det er ett og ett objekt som selges/kjøpes samt at budvariabelen er pris. For blant annet å kunne legge inn flere dimensjoner enn bare pris, kreves mer avanserte auksjonsformer. I den avanserte auksjonsform er det skille mellom homogene (flerenhetsauksjoner) og heterogene (flerobjektsauksjoner) objekter.

Følgende figur illustrerer avansert auksjonsform.



Figur 5.2 Klassifisering over avanserte auksjonsformer (Sunnevåg, 2006)

5.2.1 Flerenhetsauksjoner

I følge Sunnevåg (2006) er flerenhetsauksjoner salg av homogene (ensartede) objekter så som statspapirer og importretter. Dette er illustrert i figuren ved at settet av objekter som selges er (A,A,A,...), noe som vil si at objektene som selges er perfekte substitutter. For eksempel vil importkvoter som blir auksjonert i Norge kunne foregå over internett, noe som forøvrig foregår over flere runder i motsetning til mer tradisjonelle flerenhetsauksjonsformat som er basert på en runde og lukkede bud. En importkvote kan for eksempel være en rett til å importere et vist kvantum av en vare med importrestriksjoner. Blant annet landbruksdepartementet selger importrettigheter på auksjon. En vanlig tilnærming i så måte er å invitere til lukkede bud, der det spesifiseres hvor mange enheter som ønskes og til hvilken pris. Budene blir sortert etter pris slik at de danner en etterspørselskurve. Det vil være et maksimalt antall rettigheter som skal fordeles i auksjonen, og de som har høyeste bud innenfor det antall rettigheter som er tilbudt får tilslaget. Er det to eller flere budgivere som har samme pris i krysningspunktet for antall rettigheter som skal fordeles, vil tilgjengelig mengde deles proratisk (forholdsvise etter størrelse/kvantum).

5.2.2 Flerobjektsauksjoner

I følge Sunnevåg (2006) er flerobjektsauksjoner salg av heterogene (uensartede) objekter. I figuren er salg av flere heterogene objekter illustrert ved (A,B,C,...). Dette kan for eksempel være salg av frekvensrettigheter. De senere år har det vært eksempler på at myndigheten har benyttet denne auksjonsformen innenfor blant annet bussruter i en region, eller flyruter i kortbanenettet som er konkurranseutsatt. I følge Hervik et.al (1999) vil det for et gitt rutenett, og derved en gitt infrastruktur, være slik at en stor del av de faste kostnadene vil være tatt. Derfor vil en økt trafikk innenfor det eksisterende nettverket gi en bedre utnyttelse av nevnte infrastruktur. Det pekes videre på at det innenfor et gitt rutenett eller en avgrenset region er all grunn til å anta at det er betydelige stordriftsfordeler som gjør at det er plass til bare en aktør. Fordelen med å bruke flerobjektsauksjoner i situasjoner der stordriftsfordeler har så vidt stor betydning for effektiv drift, vil være at samfunnet er tjent med å lyse ut slike formålstjenelige kombinasjoner. Faren ved flerobjektsauksjoner kan være at konkurransen begrenses ved at mindre selskaper ikke føler seg i stand til håndtere hele flerobjekttauksjonen. På sikt kan dette være med på og ”viske” ut den ønskede stordriftsfordelen og derigjennom samfunnets ønskede effekt.

Sunnevåg (2006) skriver at for å oppnå målsettingen om å realisere en optimal allokering (overføring) av rettighetene, må auksjonen utføres slik at den avslører informasjonsinnholdet i konkurrentens bud og gir budgiverne mulighet til å forfølge ”enten eller” så vel som ”både og” strategier. En vanlig måte og oppnå denne målsettingen er å bruke ”simultant stigende auksjon” det vil si at auksjonen går over flere runder. Simultant stigende auksjon vil blant annet gi budgiverne anledning til å reagere på informasjon som blir avslørt.

Innenfor flerobjektsauksjoner har det de senere år blitt økt oppmerksomhet om såkalte kombinasjonsauksjoner der budgiverne kan by på objektene enkeltvis eller i ulike kombinasjoner. Flerobjektsauksjoner er og har vært benyttet av fylkeskommunene i Norge innenfor rutebilsektoren siden 1994. Denne auksjonstypen har i Norge vært praktisert med lukkede bud med mulighet for å gi bud på enkeltelementer eller pakker innenfor rutebilsektoren. I følge Sunnevåg (2006) er det typisk at det legges ut på anbud samtidig fra 4 til 10 ruter eller ruteområder. Kontraktslengdene er på 5 år, og det varieres mellom brutto og nettokontrakter. Budvariabelen er subsidie/tilskudd, og budene evalueres på grunnlag av hva

som er det ”økonomisk mest fordelaktige”. En slik kombinasjonsauksjon vil ha sin styrke der det oppnås stordrift og samdriftsfordeler mellom rutene.

5.2.3 Flerdimensjonsauksjon

I følge Sunnevåg (2006) er flerdimensjonsauksjon en form for auksjon der det taes hensyn til flere faktorer/kriterier og ikke ene og alene pris. I figuren er dette illustrert ved at de flere dimensjonene er (A_1, A_2, A_3, \dots) . Det kan for eksempel være ved anbudskonkurranse av rutebiltransport der fylkeskommunen i anbudsdokumentene legger vekt på kombinasjon av kvalitet, miljøegenskaper, lønnsbetingelser for sjåførene samt laveste pris. Det vil i en slik auksjonsform bli lagt vekt på flere parameter en kun laveste pris. I tillegg kan det være flere ruter som auksjoneres ut samtidig for å få en gunstig kombinasjon mellom nevnte parameter. Innenfor fylkeskommunens anbudsetteing av rutebiltransporten er det ofte enkelt og greit å spesifisere minimumskrav til tilbyderne på de enkelte rutene. Slike minimumskrav kan være miljøstandard og minimumskrav på materiell, lønnsbetingelser (tariff) for sjåførene samt andre relevante betingelser.

5.3 Oppsummering auksjonsformer

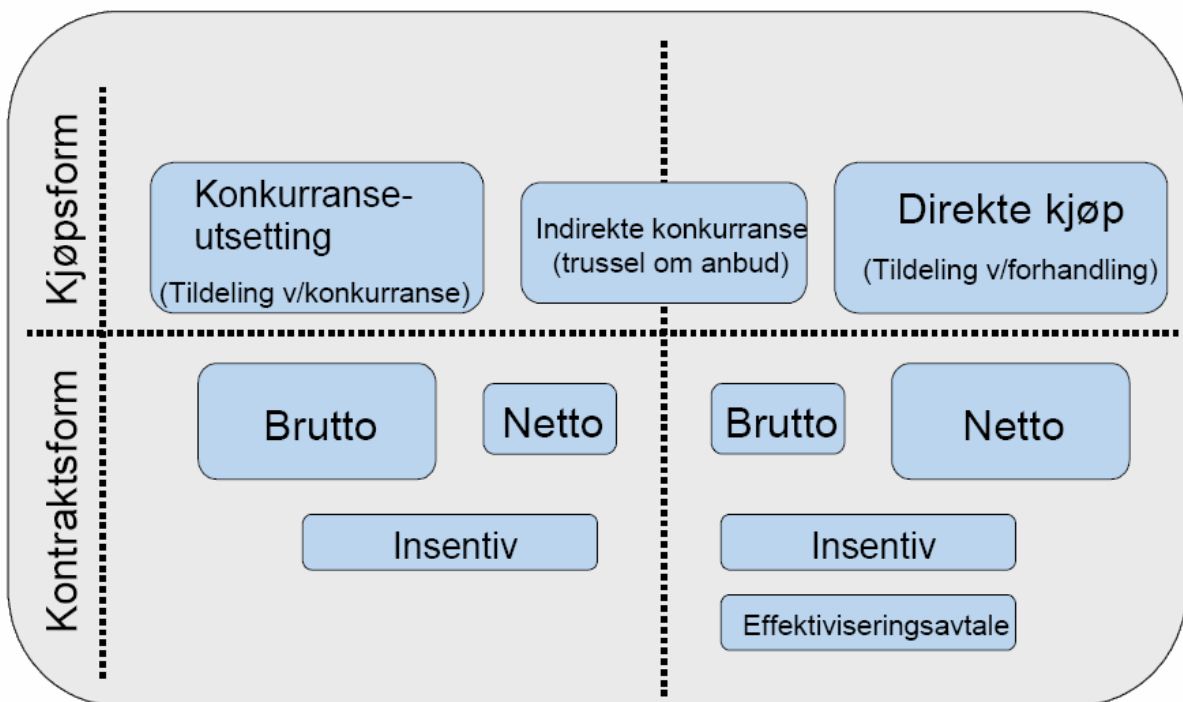
Innenfor fylkeskommunal rutebiltransport er auksjon en metode/verktøy for å oppnå kostnadseffektiv ressursbruk. Auksjon vil i den forbindelse kunne brukes for å bidra til å maksimere den samfunnsmessige verdiskapningen. I forbindelse med konkurranseutsetting av den fylkeskommunale rutebiltransporten vil det være hensiktsmessig å bruke enklere (lukket) auksjonsformer. Det er anledning til å spesifisere minimumskrav i anbudsdokumentene/anbudsgrunnlaget. Konkurranseparameter i nevnte auksjonsform vil oftest være pris, der laveste pris vinner. Sunnevåg (2006) skriver følgende, ”*Hvis de kvalitative egenskaper ved produktet, og minimumskrav til tilbyder kan spesifiseres tilstrekkelig, vil det ofte være mest hensiktsmessig å velge en mer tradisjonell auksjonsform med prekvalifisering av tilbydere. Da vil pris være den eneste budvariabel*”.

Innenfor ”avansert auksjonsform” har vi flerdimensjonsauksjon som kan være aktuell innenfor rutebilssektoren ved det legges vekt på flere forhold enn bare laveste pris. Den mest aktuelle auksjonsformen som er anvendelig for rutebilssektoren er etter min oppfatning flerobjektsauksjon, en auksjonstype som jeg mener blant annet Nordland fylkeskommune har benyttet ved flere anledninger, for eksempel der det er anbudspakker på flere ruter i en region. Fordelen med denne auksjonstypen er at det kan oppnås stordrift og samdriftsfordeler.

En av fordelene med lukkede kontra åpne bud er at sannsynligheten for samarbeid mellom aktørene/budgiverne vil være sterkt redusert i forhold til de åpne auksjonsformer.

6.0 KONTRAKT OG KJØPS -FORMER INNENFOR RUTEBILTRANSPORT

Fylkeskommunene har i dag til rådighet en rekke forskjellige kjøps- og kontraktsformer som kan anvendes ved kjøp av rutebiltransport. De senere år har det vært en dreining fra direkte kjøp til at tjenestene konkurranseutsettes. Hensikten med å konkurranseutsette rutebiltransporten er å bidra til en kostnadseffektivisering som har som hovedformål å redusere myndighetenes økonomiske tilskudd. For å oppnå en slik effekt er det viktig at konkurranseutsettingen fremmer konkurransen ved at det blir flere og helst mange tilbydere. Det er i den forbindelse viktig og nødvendig at kvaliteten på tjenesten opprettholdes ved at det i kontraktene blir stilt krav om kvalitet og andre ønskede tiltak for å opprettholde nødvendig transportstandard. I følgende figur illustreres brukte kjøps- og kontraktsformer innenfor rutebiltransporten.



Figur 6.1 Kjøps- og kontraktsformer (Bekken et. al 2006).

Ovenstående figur illustrerer, brukte kjøps- og kontraktsformer som jeg nå vil drøfte videre.

6.1 Direkte kjøp (Tildeling ved forhandling)

Direkte kjøp ved forhandling er den kjøps- og kontraktsformen som minst fremmer konkurranse. Denne kontraktsformen har vært mye brukt opp gjennom årene for kjøp av transporttjenester. Kontraktinngåelsen foregår ved at fylkeskommunen og tilbyderen (løyveholder) blir enig om tilskudd og omfanget på produksjonen. Denne formen for kjøpsform har innenfor rutebiltransport vært brukt i Nordland frem til for få år siden da det ble bestemt at alle bussrutene skal anbudsutsettes etter hvert som de gamle kontraktene utløper.

6.2 Indirekte konkurranse (Trussel om anbud)

Etter at det i 1994 ble tillatt å bruke anbud på offentlig transport har fylkeskommunene ”raslet med sablene” ved at de fremsatte trusler om å innføre anbud som kjøpsform av transporttjenester. Hensikten med dette var å få tilbyderen til å skjønne at hvis ikke tilskuddsbehovet gikk ned ville fylkeskommunen vurdere å konkurranseutsette tjenesten ved bruk av anbud. I den forbindelse ble det inngått en rekke effektiviseringsavtaler mellom fylkeskommunene og operatørene. Fylkeskommunene forpliktet seg dermed i effektiviseringsavtalene til og ikke konkurranseutsette rutene så lenge avtalene løp.

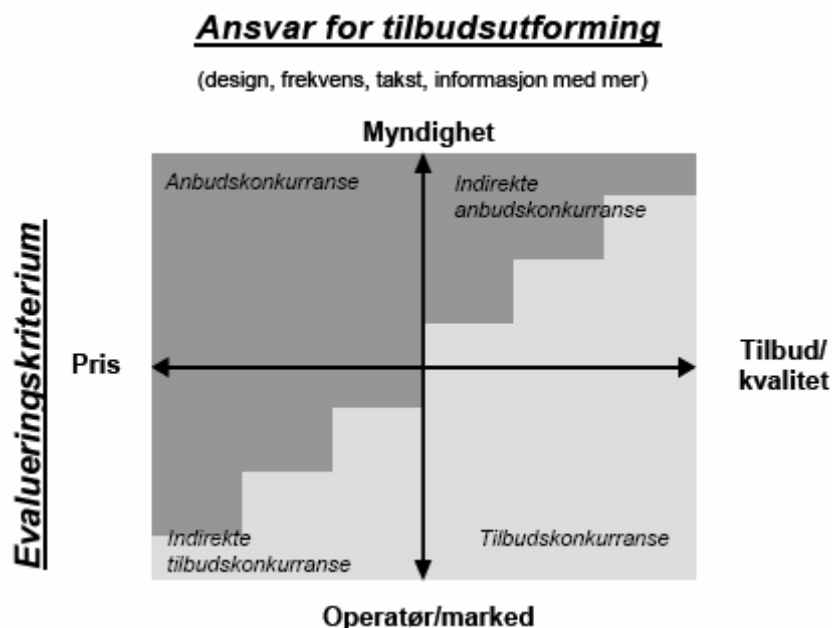
6.3 Konkurransetsetting

Konkurransetsetting av transporttjenester vil si at det åpnes for konkurranse mellom flere aktører om eksempelvis bussruter. Ved at det blir flere aktører som konkurrerer om rutene med hensyn på pris vil det være mulig å oppnå målsettingen om å få redusert tilskuddet/subsidiene for fylkeskommunen. Laveste tilbyder vil i en slik konkurranse få kontrakten (enerett) med å drive ruten innenfor en gitt tidsperiode (ofte 5 år). Med dette menes at tilbyderne kun konkurrerer om løyvet/kontrakten på ruten. Dette må ikke forveksles med frikonkurranse der flere busselskaper konkurrerer om passasjerene ved å kjøre eksempelvis samme rute, noe som for øvrig er tilfellet i deregulerte markeder.

Bekken med flere (2006) definerer konkurranseutsetting av rutebiltransport som følger: "En situasjon der det offentlige lar andre rettssubjekter konkurrere om å utføre en oppgave som det offentlige tradisjonelt selv har utført eller fått utført gjennom direkte kjøp med forhandling fra en aktør. Også betegnet som konkurranse om markedet".

6.4 Ulike former for konkurranseutsetting

Det er flere former for konkurranseutsetting innenfor rutegående lokaltransport. Innenfor den fylkeskommunale rutebiltransporten er det myndighetene som har ansvaret for utformingen av kollektivtilbudet som deretter blir kjøpt fra private/privatrettslige selskaper på vegne av trafikantene. Gjennom å kombinere hvordan ansvaret på myndighetsnivå er fordelt og tildelingskriterier definert, kan vi ut fra forhold ved tildelings- og konkurransefasen alene dele inn i fire hovedformer for konkurranseutsetting i følgende figur:



Figur 6.2 Ulike former for konkurranseutsetting ut fra ansvarsfordeling og evalueringsskriterium. (Longva et. al 2005)

Første hovedskillet i figuren går mellom høyre og venstre side mellom henholdsvis anbudskonkurranse (rendyrket øverst til venstre) og tilbudskonkurranse (rendyrket nederst til

høyre). Den vertikale akse (Evalueringskriterium) definerer dermed myndighetenes/operatørens markedsansvar under konkurransen. Eksempelvis må myndighetene gi slipp på deler av markedsansvaret under anbudskonkurransen mens det tilstrammes under tilbudskonkurranse. Horisontal akse (Ansvar for tilbudsutforming - taktisk nivå) definerer hva som skal være tildelingskriteriet ved konkurranseutsetting. Venstre side definerer konkurransekriteriet som laveste pris, mens høyre side definerer konkurransekriteriet som hva slags tilbud man kan få for gitt pris/kostnad.

6.4.1 Anbudskonkurranse

Øverst til venstre i figuren er det rendyrket anbudskonkurranse, noe som innebærer at myndighetene definerer kvaliteten på det tilbudet som skal konkurranseutsettes. Operatøren gir deretter gjennom anbudskonkurranse pris eller kostnadsbehov for oppdraget, eksempelvis det totale kostnadsbehovet ved bruttokontrakt eller tilskuddsbehovet ut over det som dekkes av billettinntektene ved nettokontrakt. Det er laveste pris som gir tilslaget for oppdraget.

6.4.2 Tilbudskonkurranse

Nederst til høyre i figuren er det rendyrket tilbudskonkurranse, noe som innebærer at myndighetene bestemmer kostnadsrammen for konkurransen. For operatøren innebærer dette at det er han som må utforme tilbudet, det som vil si at den operatøren som utarbeider best tilbud innenfor myndighetenes gitte kostnadsramme blir tildelt kontrakten. I anbudskonkurranse fokuseres det på laveste pris mens det i tilbudskonkurranse konkurreres om hvilket tilbud man får for en gitt pris. Nederland er eneste europeiske land som har gjennomført tilbudskonkurranse i stor skala til nå (Longva et. al 2005).

6.4.3 Indirekte tilbudskonkurranse

Innenfor begge ovenstående former for konkurranse vil myndighetene kunne definere mer eller mindre av rutestrukturen og tilbudet på forhånd. Dette utgjør de indirekte konkurranseformene i figuren, hvor myndighetene gir slipp på deler av markedsansvaret under anbudskonkurransen og strammer det inn under tilbudskonkurransen (Longva et. al 2005).

I indirekte tilbudskonkurranse er fortsatt pris /kostnad hovedkriterium ved utvelgelse av operatør. Forskjellen her er at ansvaret for tilbudsutformingen er i større grad overlatt til operatøren. I følge Longva et. al (2005) vil tilbudssiden få en avgjørende betydning for det avlagte budet i konkurransen, selv om kostnadssummen fremstår som det direkte evalueringskriteriet i utvelgelsen.

6.4.4 Indirekte anbuds konkurranse

Det formelle kriteriet for utvelgelse av operatør i indirekte anbuds konkurranse er tilbudselementet, men myndighetene overfører bare svært begrensede deler av tilbudsansvaret til operatøren. Dette medfører at det er lite handlingsrom for operatørene, slik at beregningene av produksjonskostnadene blir det som i realiteten skiller tilbyderne fra hverandre i konkurransen. Med den bakgrunn kan man si at kostnadsvurderingen får avgjørende betydning selv om det formelle utvelgelseskriteriet er tilbudselementet.

6.5 Kontraktsformer

De indirekte konkurranseformene som er nevnt i figur 6.2 kan utformes med forskjellige typer kontrakter. Disse kontraktene mellom fylkeskommunen og trafikkselskapene har til felles følgende reguleringer: Adgangen til å utføre gitte rutestrekninger der rammebetingelsene for denne ruten er regulert i avtalen samt den økonomiske kompensasjon/tilskudd som er bestemt mellom kontraktspartene. Innenfor nevnte reguleringer kan vi dele driftskontraktene inn i 4 ulike former ut fra hvem som har inntektsansvaret i følge kontrakten og om det er lagt inn insentivordninger til operatøren med formål å stimulere til økt produktivitet.

Insentivordningen vil være et tillegg til avtalte/kontraktfestede tilskudd for ruten. Disse hovedtypene av kontraktene er kalt ”brutto” og ”netto” kontrakter. Utvidete brutto og nettokontrakter er kontrakter med insentivordninger. Kontraktsformene er illustrert i følgende figur.

Hvem har inntektsrisikoen/-ansvaret?	Finnes det insentiver ut over inntektsfordelingen	
	Nei	Ja
Myndighetene Operatøren	1. Bruttokontrakt	2. Utvidet bruttokontrakt
	3. Nettokontrakt	4. Utvidet nettokontrakt

Figur 6.3 Ulike kontraktsformer (Bekken et. al 2006)

6.5.1 Bruttokontrakter

En bruttokontrakt gir operatøren en kompensasjon/tilskudd for å utføre tjenesten, som eksempelvis vil si driften og ansvaret for materiellet (sjåfør og buss). Inntektsansvaret og markedsføringen tilligger i et slikt tilfelle fylkeskommunen, noe som vil si at fylkeskommunen har inntektsansvaret, mens operatøren har kostnadsansvaret for driften av ruten. Bruttoanbud er en rendyrket form for anbudskonkurranse. Det at fylkeskommunen har ansvaret for ruteplanleggingen gjør at de kan samordne ruter på tvers av operatørene. Denne kontraktsformen har vært mye brukt i Sverige og Danmark. Nordland fylkeskommune har i forbindelse med konkurranseutsettingen av rutebiltransporten i Nordland bestemt seg for å bruke bruttoanbud som kontrakts og kjøpsform.

6.5.2 Nettokontrakter

Ved bruk av nettokontrakter tilligger både inntekts og utgiftsansvaret på operatør. Det vil si at det tilligger operatøren en betydelig risiko ved at inntekts og kostnadsansvaret vedrørende produksjonen er gitt ved kontraktsinngåelse. Fylkeskommunen vil selvsagt i anbudsdokumentene legge til grunn en stipulert billettinntekt som er basert på erfaring, noe som forøvrig vil være et grunnlag/estimat for operatøren ved beregning av tilskuddet/subsidie. Det finnes ulike typer nettokontrakter som regulerer omfanget av operatørens risiko. Nettokontrakter gir operatøren en langt større handlefrihet en bruttokontrakt, det vil igjen kunne motivere til innsats for økt kvalitet for den reisende. Operatøren vil med den bakgrunn ha en sterkere interesse av å øke billettinntektene, ved at han selv beholder ekstraintektene.

En annen tenkelig konsekvens av nettokontrakt kan være at operatøren ønsker å favorisere de rutene der det er størst mulighet for bedre inntjening. Med det menes at operatøren vil bruke

”mest” ressurser på de økonomisk mest lønnsomme rutene, det kan være seg kampanjer, service og best tilgjengelig materiell. I en slik situasjon vil ruter i de grisgrendte strøk med svakest passasjergrunnlag/minst lønnsomme kunne føle at de blir nedprioritert med hensyn på transportstandarden selv om kontraktsforpliktelsen overholdes.

6.5.3 Utvidete bruttokontrakter

Utvidete bruttokontrakter kjennetegnes ved at fylkeskommunen fortsatt har inntektsansvaret og operatøren har kostnadsansvaret, men at det etableres insentivordninger i kontrakten for å stimulere operatøren til økt inntektsforbedring. Et eksempel kan være at operatøren beholder deler av billettinntektene. Nordland fylkeskommune har i sine ”bruttokontrakter” lagt til grunn at operatøren beholder 10 % av billettinntektene. Utvidete bruttokontrakter kan også være kvalitetskontrakter, noe som jeg har drøftet videre i kapittel 6.5.5.

6.5.4 Utvidete nettokontrakter

I utvidete nettokontrakter beholder fortsatt operatøren billettinntektene, i tillegg etableres det insentivordninger for å motivere til bedre inntjening. Dette gjøres på samme måte som ved utvidete bruttokontrakter. Et eksempel på dette kan være når selskapet/operatøren oppnår flere passasjerer enn den stipulerte kontraktsmengden da kan det utløse ekstra tilskudd.

6.5.5 Kvalitetskontrakter

En kvalitetskontrakt kan både være brutto og nettokontrakt. Som tidligere nevnt kan disse kontraktene ha kvalitetselementer i seg, noe som spesielt fremkommer i de utvidete kontraktstypene. Slike kontrakter kan ha i seg større eller mindre grad av kvalitetselementer. Det kan i den forbindelse være flere forskjellige undergrupper av kvalitetsmål som ønskes belyst/målt. Ved bruk av kvalitetskontrakter er det en utfordring for fylkeskommunen å finne gode målemetoder. Relevante måleparameter for kvalitetskontrakter er forøvrig kort drøftet i et senere kapittel. En form for kvalitetskontrakt kan blant annet være at kontrakten er basert på kvalitetsfremmende tiltak. Et eksempel i så måte kan være at selskapet bidrar med diverse tiltak som har som formål å øke kundetilfredsheten, det vil igjen kunne bidra til større

passasjertilgang. Slike kundetilfredshetsmålinger har blant annet vært benyttet i Telemark, Oslo, Hordaland og Kristiansand.

6.6 Oppsummering kjøps- og kontraktsformer

Jeg har i dette kapitlet drøftet de forskjellige kjøps- og kontraktsformer som er brukt innenfor den offentlige transportsektoren. Kjennetegnet ved den fylkeskommunale og lokale rutebiltransporten/kollektivtjenesten i Norge er at kontraktene gis for en bestemt tidsperiode og at operatøren er avhengig av tilskudd/subsidie uavhengig av kontraktsform (direkte kjøp eller anbud).

Etter 1994 da anbud ble tillatt innenfor denne sektoren har det vært en gradvis økning i konkurranseutsetting av rutebiltransporten. Årsaken til at vi ser en utvikling hvor at tjenesten konkurranseutsettes bunner ut i at fylkeskommunene ønsker å bidra til kostnadseffektivisering der blant annet formålet er at tilskuddsbehovet/subsidie ved transporttjenesten reduseres. Erfaringene med konkurranseutsetting innenfor denne sektoren har så langt pekt i retning av at de totale kostnadene har gått ned.

7.0 BRUTTO- VERSUS NETTOANBUD

Anbudskonkurransen innenfor fylkeskommunal rutebiltransport har utelukket vært gjennomført ved bruk av lukkede bud, noe som har vært utført med en enkel budrunde. Anbudskonkurransen har som tidligere nevnt vært tillatt siden 1994, nærmere bestemt august 1994. Budvariabelen har hele tiden vært pris (laveste subsidie), med laveste tilbyder som vinner. I anbudsdokumentene er det ofte stilt krav om minimumsstandard på materiell samt andre kvalitetsvariabler som det legges vekt på i anbudsgrunnlaget. Eksempelvis kan miljøkrav til bussene kan være et slikt krav fra fylkeskommunen.

Fylkeskommunenes mål med anbud er å få til en mest mulig samfunnsøkonomisk effektiv ressursbruk. For å få til målsettingen om effektiv ressursbruk er det viktig at anbud brukes som et virkemiddel/verktøy og ikke som et mål i seg selv. Det er i den forbindelse avgjørende at markedet har et tilstrekkelig antall tilbydere, noe som er en forutsetning for at bruk av anbud skal virke etter hensikten. Besparelsen man kan oppnå ved anbudskonkurransen avhenger selvsagt av hvor stort effektiviseringspotensialet er, i følge Jørgens et. al (1997) var effektivitetspotensialet innenfor rutebiltransporten mellom 10 og 15 % i 1991. I dag er det cirka 25 % av den fylkeskommunale rutebiltjenesten der anbud er brukt som kontraktsform. Det er med bakgrunn i estimerte (10-15 %) effektiviseringspotensialet god grunn til å tro at vi i fremtiden vil se en økning i konkurranseutsettingen.

Fylkeskommunenes rolle i forbindelse med konkurranseutsetting vil blant annet være å legge til grunn kriterier om at det ytes best mulig rutetilbud, å transportere mest mulig passasjerer innenfor rammen av gitt tilskudd, eller lavest mulig tilskudd. Bekken et. al (2006) mener at anbud bidrar til reduksjon av kostnader og tilskudd, der de hevder at anbud gir en mer kostnadseffektiv produksjon der besparelsene i stor grad blir tatt ut i reduserte tilskudd fremfor det å øke tilbudet til de reisende. Sitat fra Bekken et. al (2006). *"Våre beregninger viser at et prosentpoengs økning i anbudsutsatt ruteproduksjon reduserer kostnadene med 0,1 % og tilskuddsbehovet med 0,7 %"*. Dette viser at fylkeskommunen ved konkurranseutsetting tar en stor del av kostnadsgevinsten. Økt takstnivået de senere årene har sannsynligvis bidratt til deler av tilskuddsreduksjonen.

I forbindelse med konkurranseutsetting der laveste bud vinner kan man få tilfeller der et etablert rutebilselskap velger å legge inn svært lave bud for å holde andre selskaper/inntrengere unna. En slik strategi fordrer at rutebilselskapet enten har lavere kostnader enn konkurrerende selskap, eller at det vinnende selskap er villig til å gå med tap for å hindre inntrengere i "sitt" ruteområde. En operatør som har vunnet anbudskonkurransen ved å legge inn et for lavt bud som ikke dekker alle kostnadene vil i følge Hervik et. al (2000) bli rammet av "vinnerens forbannelse". "Vinnerens forbannelse" er ensbetydende med at operatøren har priset risikoen for lavt, og vil i så fall komme i skade for å drive ulønnsomt.

Ved bruk av bruttoanbud vil fylkeskommunen få økte driftsutgifter i forbindelse med sitt inntektsansvar. Det betyr at fylkeskommunen må øke sin virksomhet/produksjon med flere ansatte for å håndtere sitt inntekts og markedsansvar. Fylkeskommunen vil ved bruk av bruttoanbud få en inntektsside i sine regnskaper/budsjett. En annen utfordring for eksempelvis Nordland fylkeskommune, som anvender bruttokontrakter innenfor rutebilsektoren, er å skaffe seg markedsinnsikt i hele fylket. Denne innsikten har frem til i dag hovedsakelig vært i de forskjellige rutebilselskapene. Nordland er et langstrakt fylke og det vil for fylkeskommunen sannsynligvis ta lang tid, og betydelige kostnader, å tilegne seg denne markedsinnsikten, noe som isolert sett burde tale mot bruk av bruttoanbud.

Erfaringen så langt viser at det er viktig å legge til rette for insitamentsavtaler. Insitamentsavtale legger til rette for at selskapene belønnes for å bedre rutetilbudet/transportstandarden, samt det å øke passasjermengden. Det er i den forbindelse to typer insitamentavtaler, symmetrisk og asymmetrisk insitament. I symmetriske insitamentavtaler belønnes operatøren ved at han eksempelvis beholder deler av den økte inntekten som er over forventet inntekt, noe som er mye brukt i bruttoavtaler. Ved bruk av asymmetrisk avtale vil operatøren beholde deler av eller hele ekstraintekten, som er over den forventete inntekten. Men inntekten eller deler som er under den forventete inntekten blir belastet operatøren, dette vil si at i asymmetriske avtaler blir operatøren straffet ved at hele eller deler av "tapet" reduserer inntekten. Asymmetrisk avtale er mest brukt i nettoavtaler og kan betegnes som "pisk og gulrot avtale". Insitamentsordninger i de ulike avtalene er sannsynligvis med på å høyne kvaliteten og servicen på transporttjenesten. Som tidligere

nevnt har Nordland fylkeskommune i sine bruttoavtaler utarbeidet en insitamentordning der operatøren beholder 10 % av billettinntektene.

Ønsker operatøren liten risiko velges ikke nettoanbud. Operatøren vil ved nettoanbud måtte beregne seg en risikopremie som ved inntektsbortfall vil sikre lønnsomhet. Har operatøren basert sine inntekter på en forventet passasjermengde er risikoen plassert. Svikter dette passasjergrunnlaget har operatøren tatt på seg risikoen ved at tap/mindre inntekter belastes selskapet. Er selskapet ikke risikoavers vil en slik avtale også gi muligheter for at selskapet med egen innsats har en potensiell mulighet til økte inntekter utover de forventede. Et risikoavers selskap vil i en konkurransesituasjon der det er nettokontrakter som er kontraktsform ha aversjon mot å pådra seg risiko, og vil dermed kunne gi et bud som er høyere enn det selskapet strengt tatt mener det vil klare seg med. Hervik et. al (2000) kaller dette tillegget som kompenserer for risiko for et risikotillegg. De skriver videre at jo mer risikoavers et selskap er, jo større risiko et selskap påføres, desto større risikokompensasjon kreves. Denne risikopremien som rutebilselskapene angivelig må ta høyde for er sannsynligvis en av grunnene til at fylkeskommunene i stadig større grad tar i bruk bruttokontrakter ved konkurranseutsetting.

At enkelte selskaper ønsker å tviholde på nettoavtaler mener jeg bunner ut i at de har sterk markedsrett ved at de har førstehåndskunnskap om de aktuelle rutene, samt at det er muligheter til inntekter utover de som ligger til grunn (forventede) ved anbudet. Som nevnt har operatøren ved nettoanbud/avtaler både inntekts og kostnadsansvaret ved at ruteplanlegging og billettinntekter tilfaller selskapet. Denne økte risikoen samt de ekstra arbeidsoppgaver medfører at selskapet må ha flere ansatte for å håndtere nevnte forhold, noe som igjen kan føre til synergier ved at selskapet har større omsetning og aktivitet.

8.0 MULIGE FORDELINGSVIRKNINGER AV KONKURRANSEUTSETTING

En forutsetning for at anbud som kjøps- og kontraktsform skal være kostnadsbesparende er at det er flere tilbydere slik at det oppstår en reell konkurransesituasjon om oppdraget. Det finnes eksempler på at kostnadene har økt som en følge av få tilbydere har deltatt i konkurransen.

Det har i flere tilfeller vært slik at når rutene har blitt konkurranseutsatt for første gang har myndighetene oppnådd redusert tilskudd/subsidie på grunn av effektiviseringspotensialet, men at det over tid (neste anbudsrunde) vil være grunn til å tro at besparelsen vil reduseres ved at det muligens ikke er noe mer effektiviseringspotensial. I følge Gunnes (2004) er rutebilnæringen ”sultefôret”, noe som begrunnes med at det fra 1986 ble gjort store nedskjæringer på tilskuddene fra fylkeskommunene (konsesjonær). Gunnes (2004) skriver at siden 1989 har om lag 1 milliard kroner i offentlige midler blitt borte fra næringen. Innføringen av konkurranseutsetting (anbud) har medført krav om enda større effektivitet hos operatørene. I tillegg ble det i forbindelse med at anbud ble innført i 1994 krav om at kontraktene skulle være på 5 år mot tidligere konsesjoner som var opp mot 10 år.

Konkurransen om konsesjonene har sannsynligvis medført at antall selvstendige selskaper er blitt redusert de senere år. De største selskapene har i denne perioden økt sin andel av rutebiltransporten. I følge Transportbedriftenes Landsforenings (TL) har det vært en større konsolidering innenfor næringen de siste år, dette er illustrert godt i TL sin årsmelding for 2006 der det er oversikt over oppkjøp og fusjoner i rutebilnæringen.

Strukturendringene de siste årene innenfor rutebilnæringen i Norge er godt beskrevet i en studie/artikkel som Mathisen (2008) hadde på trykk i Transport Policy 1. januar 2008. 10 år etter innføringen (1994) av konkurranse innenfor den offentlige rutebilnæringen er ca 20 % av bussproduksjonen anbudsutsatt. Andelen av anbudsutsatt rutebilproduksjon er forventet å stige til 30 % i 2009. Studien som tar for seg de strukturelle endringene innenfor Norsk

busselskaper siden 1991 og frem til 2004 viser blant annet følgende resultat, sitat Mathisen (2008): *”There has been a 45 % decrease in the number of bus companies from 173 in 1991 to 95 in 2004. This has led to a 65 % increase in the average company size from 1.7 million vehicle km to 2.8 million vehicle km per year. The reduction in the number of bus companies has been greatest in the counties with the most extensive use of competitive tendering”*.

I samfunnet forøvrig er det en trend der konkurransen bidrar til større enheter, som igjen tar sterkere kontroll over markedet når de mindre enhetene er ”rensket” ut. Det er tydelig at denne utviklingen også råder innenfor rutebilnæringen. Det er i den forbindelse interessant å få vite hva vil de reelle kostnadene for fylkeskommunene og samfunnet vil bli etter at næringen er ”ferdig” konsolidert.

Konsolideringen av rutebilselskapene gjør at selskapene kan høste stordriftsfordeler ved at selskapet får en ”større” avtagende enhetskostnad i produksjonen, eks vognkilometer. I følge Sunnevåg (2000) har Jørgensen et. al i (1995) studert stordriftsfordeler i norsk rutebilsektor og funnet at enhetskostnadene er lavest i selskap med en produksjon rundt 1,5 millioner vognkilometer per år. De konkluderte videre med at størrelsen på trafikkelskapene ikke hadde så mye å si på effektiviteten. Optimal størrelse på et rutebilselskap er som nevnt et selskap som har en årsproduksjon på bare 1,5 millioner vognkilometer per år, noe som betraktes som et lite selskap med få busser. I praksis vil derfor selskapsstørrelsen ha liten betydning fordi eventuell stordriftsfordelen utømmes ved et relativt lite volum. Med bakgrunn i ovenstående drøftelse av anbud og næringens konsolidering som har utviklet seg de senere år vil jeg videre drøfte eventuelle fordelingsvirkninger dette kan ha på det samfunnsøkonomiske regnskapet.

8.1 Aksjonærene

”Sultefôringen” av rutebilnæringen de siste 20 årene illustrerer at dette er en næring som det sannsynligvis er blitt mindre attraktivt å investere i. I følge Gunnes (2003) har anbudskonkurransen bidratt til mindre avkastning for rutebilselskapene. Nevnte utvikling har sannsynligvis bidratt til at flere av rutebilselskapenes eiere (aksjonærer) har funnet det

formålstjenelig å selge selskapet eller å fusjonere med andre selskaper. Vi har i tillegg sett de senere år at flere utenlandske aktører har etablert seg i det norske rutebilmarkedet.

Det at aksjonærene i de senere år har fått redusert avkastningen fra sine selskaper har som nevnt bidratt til en konsolidering der det blir færre og større selskaper som kan delta i fremtidige anbuds konkurranser. Denne fordelingsvirkningen kan på sikt medføre at det blir færre tilbydere som konkurrerer om de samme rutene. Konsekvensen av dette kan bli at kostnadene for myndighetene vil kunne øke på sikt. Får ikke aksjonærene tilfredsstillende avkastning på sine midler vil sannsynligvis konsolideringen fortsette. På kort sikt ser det ut som at aksjonærene taper avkastning fra sine selskaper, mens det på lang sikt kan snu seg ved at det blir færre selskaper og derigjennom svakere konkurranse.

8.2 Myndighetene

Myndighetenes hovedmålsetting med konkurranseutsetting av rutebiltransporten er å redusere subsidiene/tilskuddsbehovet. Ved å se på de fordelingsmessige konsekvensene vil det for myndighetene kunne bety at reduserte subsidier til trafikk selskapene bidrar til negativ fordelingsvirkning, noe som kan bety at eksempelvis trafikkantene, aksjonærene og ansatte i trafikk selskapene må bære en høyere andel av de fordelingsmessige kostnadene. Dette kan på sikt bidra til at færre reisende benytter seg av kollektivtilbudet grunnet eksempelvis dårligere transportstandard og høyere priser som igjen bidrar til økning av de generaliserte reisekostnader for de reisende.

At rutebilnæringen har blitt ”sulteføret” over lengre tid har medført at tilskuddene fra offentlige myndigheter har gått ned. Denne ”anbudspolitikken” har bidratt til at flere selskaper har fusjonert og derigjennom oppnådd en mulig stordriftsfordel med lavere enhetskostnader. Mest sannsynlig har dette bidratt til et større samfunnsøkonomisk overskudd, eller **kanskje** det heller har gitt et større bedriftsøkonomisk overskudd, muligens begge deler? Å fastslå effekten av konsolideringen i næringen vil kreve langt mer enn hva denne oppgavens rammer legger opp til, men jeg mener det er høyst relevant å reise problemstillingen selv om det hevdes at avkastningen fra rutebilselskapene er gått ned de senere år.

Forskning viser så langt at myndighetene har tatt ut en effektivitetsgevinst i forbindelse med konkurranseutsettingen av næringen. I følge Bekken et. al (2005) har 1 prosentpoengs økning i ruteproduksjonen som er anbudsutsatt redusert kostnadene med 0,1 % og tilskuddsbehovet med 0,7 %. Gunnes (2003) hevder at undersøkelser viser at kostnadsbesparelsene i Norge ved anbud er forholdsvis små, ca 10 %. Han hevder videre at det er flere komponenter som må undersøkes for å fastslå om at det er potensial for effektivisering, herunder komponenter som kvalitet, ansattes lønnsnivå, krysssubsidiering og at anbudsproduksjonen i liten grad gir dekningsbidrag til felleskostnader. Det er ofte i første anbudsrunde at betydelig kostnadsgevinst oppnås, mens det i neste anbudsrunde blir mindre gevinster å hente for myndighetene. Ved at det blir færre tilbydere som konsekvens av salg og fusjoner, vil det i fremtiden kunne oppstå tilfeller der tilskuddsbehovet også kan gå opp.

Myndighetene vil ved bruk av konkurranseutsetting ha mulighet til å fremskaffe informasjon om ruteområder og kostnadsstruktur som kun operatøren hadde kjennskap til tidligere. I følge Hagen (2005) vil det der det er likeartede virksomheter som har lik kostnadsstruktur kunne fremskaffes informasjon om kostnadsforhold ved å legge til rette for konkurrerende virksomhet.

8.3 Trafikkanter

Ved konkurranseutsetting er det myndighetene som definerer transportstanderen ved krav til operatørene. Etter hva jeg har grunn til og tro er det lite som tyder på at trafikkantene er vesentlig berørt av selve konkurranseutsettingen, med det mener jeg at trafikkantene bryr seg lite om hvilken type kontrakt som er mellom operatør og fylkeskommune så lenge de opplever at tjenesten er uendret. På sikt kan dette bildet endres ved at kollektivtjenesten blir dårligere for de reisende, eksempelvis ved service, kvalitet og priser. Det er i denne forbindelse viktig at myndigheten i kriteriene fastsetter minimumskrav til materiell og utførelse for å opprettholde ønsket transportstandard. Valg av kontraktsform er også en faktor som kan være avgjørende for effekten av konkurranseutsettingen, noe jeg senere vil komme videre inn på, men det er ikke til å underslå at hvis rutebilselskapet er markedstenkende så vil det ofte gi seg utslag i bedre service overfor passasjerene.

Som tidligere nevnt er det knyttet stor usikkerhet vedrørende endringer i kvaliteten på rutebiltjenesten etter anbudsutsetting. I dette ligger det sannsynligvis forskjeller i målbar kvalitet, for eksempel om det er henholdsvis bruttokontrakter eller nettokontrakter, og om de er med insentivordninger eller ikke. I forhold til oppgavens omfang er det ikke mulig å gjøre en tilfredsstillende drøfting av nevnte forhold. Viktige parameter for å gjøre en kvalitetsundersøkelse basert på trafikantenes kundetilfredshet vil være tid og frekvens, informasjon og markedsføring, komfort for trafikantene, billettilgjengelighet og billettpriser. Ved konkurranseutsetting av rutebiltransporten vil nevnte parameter påvirke de generaliserte reisekostnader for trafikanten. Dersom eksempelvis de generaliserte reisekostnadene øker for trafikanten som følge av overgang til anbud, vil da etterspørselen etter kollektivtjenesten kunne endres med den konsekvens at færre reisende benytter seg av tjenestetilbudet? Det er selvsagt viktig å nyansere hvilke trafikanter som benytter seg av transporttilbudet. Noen har lav tidskostnad, eksempelvis trygdede og folk som bruker tilbudet på fritiden, mens andre har høyere tidskostnad, eksempelvis høyt lønnede arbeidstakere som må bruke mye tid på transporttilbudet mellom hjem og arbeid.

8.4 Ansatte

Det hersker liten tvil om at mange ansatte i rutebilselskap opplever konkurransesituasjonen som svært truende. Det at ruten konkurranseutsettes hvert 5 år skaper en betydelig usikkerhet for den ansattes framtidig jobbsituasjon. Konkurranseutsettingen har i denne forbindelse medført til dels sterke reaksjoner hos trafikkselskapenes ansatte og deres fagforeninger. Ved et anbudstap for operatøren påføres det menneskelige kostnader ved at ansatte kan bli frustrerte og syke ved utsikter for oppsigelse. For de ansatte kan denne usikkerheten også medføre sykemeldinger og motivasjonsvansker. Dette kan også være med på å svekke yrket (bussjåfør) omdømme og derigjennom forverre rekrutteringen. I dette ligger det at mye av den kompetansen som ligger i næringen i dag kan forsvinne. Nordland fylkeskommune (NFK) har lagt inn som krav i anbudsdokumentene at anbudsvinner skal forplikte seg til å overta overtallig personell fra det selskapet som taper anbudet. I tillegg har NFK bedt selskapene bestrebe seg på å ansette sjåfører som har fagbrev for tunge kjøretøy.

Lønns og pensjonsordninger er et annet forhold som praktiseres ulikt mellom fylkene. I følge Solvoll (2006) skiller Nordland seg ut ved at fylkeskommunen spesifiserer hvilken av de

landsomfattende tariffavtalene vilkårene til de ansatte minst skal tilsvare. I tillegg skriver han at pensjonsvilkårene i kontraktene i Nordland ikke er ”konkurransutsatt”. Det synes som om at NFK ønsker å redusere de menneskelige kostnadene for de ansatte ved sin konkurranseutsetting av rutebiltransporten. Det at NFK knytter slike betingelser til kontraktene vil sannsynligvis påvirke graden av mulig kostnadsbesparelse. Det er nok liten tvil om at den menneskelige kostnaden for de ansatte ved konkurranseutsetting vil ha reell innvirkning på de fordelingsmessige forhold.

8.5 Oppsummering mulige fordelingsvirkninger av konkurranseutsetting

I dette kapitlet har jeg sett på mulige fordelingsvirkningene for aksjonærer, myndigheter, ansatte og trafikanter med bakgrunn i konkurranseutsetting av rutebiltransporten. De samfunnsøkonomiske konsekvenser av konkurranseutsettingen er summen av de nettovirkningene for de grupper som jeg har drøftet i dette kapitlet. I den forbindelse kan myndigheten (politisk) foreta en vekting av de omtalte grupper for å kunne oppnå ønskede målsettinger. Eksempelvis har Nordland Fylkeskommune vektet ansattes rettigheter relativt høyt for å innfri ansattes organisasjoners krav. Et annet eksempel er høy vekting av krav til miljøvennlige busser der det er krav om Euro5, noe som sannsynligvis har vært med på å redusere vektingen i forhold til passasjerkomfort. Dette kommer jeg nærmere inn på senere i oppgaven.

Mulige fordelingsvirkninger for trafikantene er endringer som følge av de generaliserte reisekostnadene (positivt eller negativt), noe som blant annet kan avhenge av valg av kontraktstype (netto eller brutto og incitament). For de ansatte tyder undersøkelser på at den menneskelige kostnaden er betydelig ved konkurranseutsetting, noe som for øvrig fylkeskommunen kan redusere ved at ansattes rettigheter blir omhandlet i kontraktene.

Aksjonærene vil sannsynligvis tilpasse seg konkurransesituasjonen ved at næringen konsolideres, og derigjennom søke å oppnå sterkere markedsmakt for å oppnå større avkastning (profittmaksimering).

I følge Solvoll og Pedersen (1991) mente Norges Transportforbund (NT) at fylkeskommunene må ha en plikt til å gjennomføre grundige konsekvensanalyser når det gjelder virkningene for kollektivbetjeningen, bedriftene, arbeidsplassene samt de ekstra offentlige administrasjonskostnadene en anbudsordning vil kunne medføre. Det er vel lite sannsynlig at fylkeskommunene har gjennomført slike omfattende konsekvensanalyser som NT påpekte i 1991. I forbindelse med konkurranseutsetting skal myndighetene blant annet ta hensyn til trafikantenes behov og krav samtidig som kostnadene til produksjonene ønskes redusert. For fylkeskommunene å oppnå en slik målsetning ved konkurranseutsetting på både på lang og kort sikt vil det være en stor utfordring.

Fremveksten av insitamentavtaler er et viktig bidrag for å stimulere til økt trafikk/antall passasjerer. Hervik et. al (2000) peker på at gode insitamentavtalene kan bidra til en mer ”samfunnsøkonomisk effektiv ressursbruk” ved at slike avtaler stimulerer til en ”ytre effektivitet” for selskapet. Med ”ytre effektivitet” menes at rutebilselskapet avstemmer sin produksjon etter brukernes preferanser, ”gjør de rette tingene”, mens ”indre effektivitet” karakteriseres ved at man ”gjør tingene rett”, eller at produksjonen skjer til så lave ”samfunnsøkonomiske” produksjonskostnader som mulig, noe som en ren anbudskonkurranse (bruttokontrakt) uten insitamentordninger legger opp til.

En studie som ville ta høyde for de fordelingsmessige virkningene som jeg har nevnt i dette kapitlet vil kunne nyansere og gi en interessant oversikt over konsekvensene og kostnadene ved konkurranseutsetting av rutebiltjenester.

9.0 NORDLAND FYLKESKOMMUNES (NFK) RUTEBILTRANSPORT FRA 2002

Dette kapitlet dreier seg om de relevante saksfremlegg som har vært behandlet i forbindelse med Nordland Fylkeskommunes valg av innkjøpsform innenfor rutebilsektoren siden år 2002.

De saker som er lagt til grunn i dette hovedkapitlet er Fylkestingssakene 25-2001, 67-2004, 91 -2004, 42 -2005, 56-2005, 124 -2005, 60 -2006, 124 -2006, 13-2007, 56 -2007, 116 -2007, 11 -2008 og Fylkesrådssakene 58-2002, 83-2002, 140-2004, 58-2005, 119-2005, 179 -2005, 28 -2006, 188-2006, 13-2007, 27-2007, 112-2007, 137-2007. De respektive sakene fremkommer i underkapitlenes overskrifter.

Jeg vil i dette kapitlet beskrive/drøfte historikken fra fylkestingssak 25-2001 og helt frem til i dag. De aktuelle fylkestings- og fylkesrådssakene med vedtak vil bli gjennomgått kronologisk i dette kapitlet, deretter vil fylkestingets budsjett og økonomiplaner for rutebiltransporten fra og med 2004 og frem til i dag bli presentert og drøftet.

I kapitel 3. (Historikk om anbud) har jeg beskrevet de innkjøpsprinsipp som har vært brukt i Nordland fra og med 1981 og frem til anvendelse av effektiviseringsavtalene i perioden 1993-1997. I perioden 1997–2002 har det også vært brukt ”effektiviseringsavtaler” mellom fylkeskommunen og selskapene. I 2002 ble det inngått nye ”effektiviseringsavtaler”, eller transportavtaler som det ble kallet. Forskjellen fra tidligere var at hvis partene ikke kom til enighet kunne konkurranseutsetting ved bruk av anbud benyttes.

9.1 Valg av fremtidige innkjøpsstrategier i Nordland (Fylkestingssak 25-2001)

I forbindelse med at effektiviseringsavtalene (1998 – 2002) mellom busselskapene og Nordland fylkeskommune gikk ut 15.4.2002, behandlet fylkestinget den 26.3.2001 saken om *”Valg av fremtidige strategier for innkjøp av kollektivtransport og organisering av samferdselssektoren i Nordland”*. Som tidligere nevnt brukte Nordland fylkeskommune (rutebiltransporten) effektiviseringsavtaler fra 1993 til og med 1997. Fra 1998 til 15.4.2002 har det vært etablert transportavtaler som har vært basert på samme prinsipp som den tidligere effektiviseringsavtale (1993-1997). Fylkeskommunen har en klar oppfatning av at effektiviseringsavtalene har bidratt til å redusere kostnaden innenfor bussdriften i Nordland betydelig.

Inntektsandelen på rutebiltransporten i Nordland er i følge sakspapirene den 3 dårligste i landet. Gjennomsnittlig inntektsandel i 1999 for alle fylkene i landet ligger på 59,9 %, der Nordland kun oppnår en gjennomsnittlig inntektsandel på 35,6 % (St.prp. nr 1, 2000–2001, Samferdselsdepartementet). Fylkeskommunen valgte ut 5 referansefylker som hadde en samlet gjennomsnittlig inntektsandel på 55 %, disse 5 fylkene målte Nordland fylke seg mot i forbindelse med transportavtalen (1998–2002).

Med inntektsandel menes hvor stor andel billettinntektene utgjør av de totale kostnadene for driften av rutebiltransporten. For eksempel utgjorde inntektsandelen i Nordland i 1999 35,6 %, mens resterende 64,4 % dekkes gjennom godtgjørelse fra fylkeskommunen. Det er nettokontrakter som ligger til grunn for ovenstående beregning.

Målsetningen til Nordland fylkeskommune var at man gjennom transportavtalen skulle oppnå en gjennomsnittlig inntektsandel på 50 %, mens man kun oppnådde 35,6 %. Med bakgrunn i at ønsket/forutsatt inntektsutvikling ikke ble oppnådd, krevde selskapene i 1999 reforhandlinger av inntektsdelen i transportavtalen. Denne reforhandlingen resulterte i en merkostnad for Nordland fylkeskommune på over 30 mill. kr i avtaleperioden. For å finansiere denne merkostnaden ble takstene økt, i tillegg ble det økning av den økonomiske rammen til transportavtalen, samt at bussproduksjonen ble redusert.

Fylkeskommunen hevdet at transportavtalen var administrativ tung å forvalte, samt at det var fylkeskommunen som har størst forretningsmessig risiko med avtalen. De hevdet videre at EU-kommisjonen mest sannsynlig ville vedta at all offentlig innkjøp av bussruter skal benytte anbud som innkjøpsform. De antok at denne forordningen ville bli vedtatt om to til tre år med 3 års overgangsordning. Basert på dette var det forventet at anbud vil være et krav fra 2005/2006.

Fylkeskommunen mente at innføring av anbud på rutebiltransporten ville medføre behov for tilførsel av manglende anbudskompetanse i samferdselsadministrasjonen. De mente videre at innføring av anbud innenfor bussektoren kunne medføre reduserte kostnader, men at høyere inntektsutvikling i noen områder kan være like sannsynlig.

9.1.1 Fylkesadministrasjonens argumentasjon for anbud

Bruttoanbud:

Som tidligere nevnt er bruttoanbud en anbudsmodell som lar selskapene konkurrere på kostnadssiden, der fylkeskommunen har inntektsansvaret og dermed inntektsrisikoen. I saksfremlegget hevdes det at bruttoanbud er bruttokontrakter med incentivordninger, dette for at selskapene skal ha motiv for øke sine inntekter. I dette ligger det at bedre kvalitet vil få større fokus fra selskapene med hensyn på økt inntjening. Det anbefales ikke bruttokontrakter uten incentivordninger.

Det påpekes at kravet til økt kapasitet i samferdselsadministrasjonen er større ved bruk av bruttoanbud fordi markedsaktiviteten kommer som tilleggsoppgave. Videre henvises det til at bruttoanbud er den mest vanlige anbudsformen i Sverige og Danmark, og at hovedårsaken til dette kan være at bruttoanbud gir større politisk spillerom for takst og andre tilpasninger uten å risikere større forhandlingsprosesser med operatørene.

Nevnte fordeler og ulemper ved valg av bruttoanbud:

- Stor politisk spillerom for takst- eller produksjonsmessige tilpasninger.

- Lykkes nye drivere å etablere en høyere inntektsandel ved bruttoanbud oppnår Nordland fylkeskommune deler av gevinsten ved dette. Går inntektene ned vil Nordland fylkeskommune tilsvarende tape.
- Noe økt kapasitet i administrasjonen i forhold til nettoanbud og økt inntektsrisiko.

Nettoanbud:

Som tidligere nevnt tilligger både inntekts og utgiftsansvaret operatøren ved bruk av nettokontrakter, dermed er en større del av risikoen operatørens ansvar. I dette ligger det at operatøren har markedsansvaret med ruteplanlegging, informasjon, markedsføring med mere. Selskapene må ved bruk av nettoanbud ta ansvar for egen utvikling, samtidig som de har større og friere spillerom enn ved bruk av bruttoanbud.

Nordland fylkeskommune har begrenset med statistikk fra selskapene som har drevet rutene de senere år, og med den bakgrunn mener de at det vil være vanskelig å gi likeverdig informasjon til alle selskapene som eventuelt skal konkurrere i en anbudskonkurranse ved bruk av nettoanbud. Her vil de selskapene som i dag har løyve på rutene ha fortrinn ved at de har markedsoversikten.

Samferdselsdepartementet har i brev av 7.7.1999 påpekt at alle aktører i et anbud skal ha likeverdig informasjon om anbudet. Sitat fra samferdselsdepartementets brev side 2, annet avsnitt: ”.....Dessuten vil det være en forpliktelse for myndighetene å tilrettelegge for like konkurransevilkår anbyderne i mellom. Dette er ikke mulig dersom bare en av anbyderne skulle sitte alene med markedsopplysninger og at det kan ikke her utelukkes at det vil kunne hevdes at den aktuelle myndighet i en slik sammenheng har erstatningsansvar overfor selskaper som ikke har fått tilgang til relevant trafikkmateriale”.

Fylkeskommunen hevder i sitt saksfremlegg at selskapene har vært motvillig til å rapportere relevant og utfyllende ruteinformasjon og statistikkinformasjon til oppdragsgiver. Dette mener fylkeskommunen taler mot å innføre nettoanbud i Nordland.

Ansattes rettigheter ved anbud:

Som det fremkommer av saksfremlegget har de ansattes organisasjoner vært opptatt av de ansattes rettigheter ved bruk av anbud, herunder de ansattes rettigheter vedrørende ansiennitet og pensjon. Ansattes organisasjoner foreslår at anbudsvinner skal ved behov for nyansettelser gi fortrinnsrett til ansettelse for personell hos tidligere selskap i samme område. I tillegg skal overtatt mannskap beholde sin lønn og bedriftsansiennitet. De hevder videre at overtagelse av drift fra en annen driver kan utløse krav fra ansatte om at reglene for virksomhetsoverdragelse skal gjøres gjeldende. Ved aksept av virksomhetsoverdragelse vil ansatte og deres rettigheter bli overført det nye selskapet.

I Nordland har busselskapene egne pensjonsavtaler med de ansatte, noe som ikke er vanlig i andre deler av landet, heller ikke referansefylkene som Nordland måler seg mot. Nordland fylkeskommune har i reforhandlingen av transportavtalene finansiert videreføringen av pensjonsavtalen med de ansatte. Fylkeskommunen foreslår derfor at krav om pensjonsavtale for ansatte fastsettes i anbudskriteriene ved eventuelle anbud innenfor bussdrift på lik linje med lovens krav om landsdekkende tariffavtale. De mener videre at dette vil redusere eventuelle problemstillinger knyttet til krav om virksomhetsoverdragelse.

9.1.2 Høringsuttalelser og forslag til innkjøpsstrategi for buss

Fylkeskommunen har brukt konsulentfirmaet Advisor som rådgiver i denne saken. Hovedkonklusjon fra rapport utarbeidet av Advisor går ut på å innføre anbud i begrenset grad. De anbefaler videre at både nettoanbud og bruttoanbud med incitament bør benyttes, dette for at både selskapene og fylkeskommunen skal vinne erfaring.

Ansattes organisasjoner ønsker at det ved anbud opprettholdes krav til videreføring av bedriftsansiennitet og pensjonsavtaler i anbudskriteriene.

Bussnæringen argumenterer for videreføring av effektiviseringsavtalen for å sikre stabilitet. Fylkeskommunen har den oppfatning at selskapene er mer drifts- enn markedsorientert, dette ved at selskapene ikke i tilstrekkelig grad har vektlagt omstillingsarbeidet ved å tilpasse seg markedets behov, noe som begrunnes med at trafikkselskapene har monopol innenfor sitt

løyveområde. Basert på regnskapstall for 1999 hadde bussene i Nordland en gjennomsnittlig kapasitetsutnyttelse på 21 %.

I følge fylkeskommunen så har SNF (Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning) kommet frem til at effektiviseringspotensialet for bussdrift med bruk av anbud er ca 10 %. I Nordland vil dette utgjøre ca 21 mill. kr årlig. Analysen av SNF viser også at de ansattes lønn ikke har vært påvirket som følge av anbudene.

Det påpekes at anbud i mindre målestokk vil kunne føre til at prisen på restproduksjonen kan øke slik at nettobesparelsen blir liten, noe som erfaring fra en anbudsrunde i Vest Agder viser. Advisor har med bakgrunn i dette tilrådd forhandlinger først for produksjonen som ikke skal anbudsutsettes, og deretter anbud for den del av produksjonen som eventuelt skal anbudsutsettes.

Fylkeskommunen peker på at bruk av anbud kan medføre sterkere konsolidering av bransjen ved at flere selskaper i Nordland fusjonerer eller blir oppkjøpt. En slik markedskonsentrasjon har vært utviklingen i Sverige etter at anbud ble innført som konkurranseform der. Ved anbud tas gevinsten ut "en" gang. Når det blir få aktører kan prisen stige igjen og anbud er nødvendigvis ikke da den rette innkjøpsform.

I følge yrkestransportlovens kapittel 5. § 23 kan fylkeskommunene etablere et eget administrasjonsselskap utenom den fylkeskommunale forvaltningen som kan forestå innkjøp av ikke lovpålagt rutebiltransport. Fylkeskommunalt ansvar er skoleskyss og transportberedskap som må administreres innenfor forvaltningen, i Nordland utgjør dette ca 3-4 årsverk. På grunn av usikkerheten vedrørende fylkeskommunens fremtid samt bedre muligheter for rekruttering antyder administrasjonen at det vil være mer forlokkende med et selvstendig administrasjonsselskap.

Konsulentfirmaet Advisor mente at daværende effektiviseringsavtaler var tunge å administrere, og at forhandlingene mellom fylkeskommunene og selskapene var flere år forsinket. De foreslo at bussruter i begrenset grad ble konkurranseutsatt, dette for at fylkeskommunen skulle vinne erfaring. Det vises for øvrig til samferdselsloven der grensen på

20 % per år uten at det kreves innløsning. Det anbefales at fylkeskommunen bruker både nettoanbud og bruttoanbud med incitament, dette for å vinne erfaring med begge kontraktsformene. For den delen av trafikken som ikke legges ut på anbud anbefales det individuelle avtaler på 2 eller 3 år med selskapene. I dette ligger det at løpende avtaler forenkles, men at det legges inn sterkere incentiver for at selskapene skal øke inntektene.

Advisor anbefaler ikke at det etableres eget administrasjonsselskap før større deler av produksjonen settes ut på anbud, men foreslår at samferdselsavdelingen styrkes med ett årsverk.

Med bakgrunn i ovenstående vurdering kom fylkeskommunens administrasjon frem til at for perioden 2002 til 2006 (4 år) skulle det søkes å forhandle frem langsiktige effektiviseringsavtaler. Forutsetningen skulle være at dette ikke medfører økte kostnader for Nordland fylkeskommune. Kunne ikke akseptabel avtale inngås med selskapene ble det åpnet for bruk av anbud.

9.1.3 Politisk behandling

Fylkesrådets innstilling er lik anbefalingen fra administrasjonen der det legges opp til å forhandle frem nye fireårige effektiviseringsavtaler (nettoavtaler) med formål å utvikle inntekspotensialet ytterligere. Dersom ikke tilfredsstillende avtaler oppnås vil fylkeskommunen forbeholde seg retten til å sette ut deler av ruteproduksjonen på anbud. Komiteens flertall tiltrådte fylkesrådets innstilling, som ble vedtaket i fylkestinget.

Fremskrittspartiet og Høyre la frem forslag om at det skal utredes opprettelse av et aksjeselskap med ansvar for fylkets kollektivtransport, samt at saken skulle legges frem høsten 2001. Som fremtidig strategi for innkjøp av kollektivtransport i Nordland skal nevnte aksjeselskap forestå innkjøpene gjennom bruk av anbud uten at typeanbud spesifiseres, men utredes av fylkesrådet.

Som nevnt legges det ikke opp til anbud i de fremtidige strategiene for innkjøp av rutebiltransport i Nordland for perioden 2002-2006, men det legges opp til nye

effektiviseringsavtaler som har som formål å utvikle inntekspotensialet. Dersom ikke tilfredsstillende avtaler oppnås forbeholder fylkeskommunen seg retten til å anbudsutsette. Med andre ord fylkeskommunen ønsker å bruke ”gulrot og pisk” i sine forhandlinger.

9.2 Langsiktige bussavtaler 2002–2006 (Fylkesrådssak 83-2002)

Den 19.4.2002 vedtok fylkesrådet de fremforhandlede transportavtalene mellom busselskapene i Nordland og Nordland fylkeskommune. Prinsippene i disse fireårige effektiviseringsavtalene er at det er nettoavtaler som blant annet plasserer ansvaret for ruteplanlegging hos selskapene og godkjenningsansvaret hos fylkeskommunen.

Avtalene legger til grunn fastsatt basisregulativ som reguleres årlig av konsumprisveksten (kpi). Det enkelte selskapet kan selv regulere takstene med basis i nevnte regulativ. Det er begrensning på 20 % høyere pris enn basisregulativet, mens det ikke er noen begrensninger nedad. Selskapene er pålagt like rabattordninger, samt det å følge de statlige retningslinjer på området. Pålegger fylkeskommunen nye rabattordninger skal det føres forhandlinger mellom partene om eventuell inntektsvirkningen og kompensasjon.

Transportøkonomisk Institutt (TØI) har vært engasjert i dette arbeidet og har kommet frem til følgende anbefalinger.

1. Selskapene skal ha inntektsansvaret mot de kundene de betjener.
2. Selskapene skal ha økt planansvar for eget rutetilbud.
3. Trussel om anbud må opprettholdes hvis selskapene ikke er dyktige nok.
4. Incitamentet må tilbys for å oppmuntre selskapene til ønsket markedsutvikling og adferd overfor passasjerene.

I tråd med TØI sine anbefalinger ble partene enig om en avtale. Selskapene kan innenfor denne avtalen også endre og tilpasse produksjonen innenfor fastsatte rammer. Gjennom denne frihet skal selskapene selv kunne tilpasse og endre sin produksjon for å tilpasse seg markedets behov. I tillegg skal incentivordningen bidra til å bedre transportkvaliteten og servicen overfor passasjerene.

Fylkeskommunen skal i forbindelse med avtalen kunne foreta 2 årlige kvalitetsundersøkelser for å forsikre seg om at selskapene ivaretar passasjerenes interesser. Fylkeskommunen forbeholder seg videre retten til å kunne sette produksjon ut på anbud hvis ikke kvalitetsnivået er tilfredsstillende.

Transportavtalene økte godtgjørelsen fra fylkeskommunen med ca 8 mill.. fra 2001 til 2002. Den direkte godtgjørelsen fra fylkeskommunen vil dermed bli på ca 188 mill. kroner for første driftsår. At godtgjørelsen er betydelig øket forklares med selskapenes negative resultatutvikling de senere år. I tillegg er selskapenes økte frihet til produksjons og takstøkning verdsatt til ca 8 mill.. kroner. Fylkeskommunen har i tillegg forpliktet seg til å ha et delansvar i forbindelse med høy lønnsutvikling og etterberegning av virkelige drivstoffkostnader. Avtalen hadde økonomisk virkning fra og med 1.1.2002.

Ingen av selskapene ga uttrykk for av avtalene var god, men tilfredsstillende nok til å kunne tiltre. Det var 9 selskaper som tiltrådte avtalene, mens et selskap (Helgelandske) medelte at de ikke kunne tiltre avtalen. Som en konsekvens av dette ble denne produksjonen vedtatt anbudsutsatt. Det var individuelle avtaler mellom hvert enkelt selskap og fylkeskommunen.

9.3 Anbudsutsettelse av Helgelandskes bussproduksjon

(Fylkesrådssak 58-2002)

Med bakgrunn i at Helgelandske forkastet tilbudet til Transportavtale (effektiviseringsavtale) ble det med basis i fylkestingets vedtak besluttet å anbudsutsette nevnte produksjon.

Fylkesrådet ønsket ikke på noen måte at Helgelandske skulle særbehandles fordi de ikke kunne tiltre Transportavtalen, de mente at likebehandling av selskapene var viktig.

Tilbudet til Helgelandske fra Nordland fylkeskommune ga en total kostnad på 18 -19 kr/km på selskapets egenproduksjon, noe som ga en merkostnad på ca 1,4 mill. kroner i forhold til tidligere avtale. Nye forhandlinger ville sannsynligvis medført økt behov for godtgjørelse på anslagsvis 1-1,5 mill.. kroner, samt en smitteeffekt overfor de andre selskapene, noe som kunne ha medført krav om reforhandlinger fra de andre selskapene.

Proessen med å få utarbeidet anbudskriterier tok mer enn 2 år, noe som må betraktes som lang tid, kravet er 12 mnd fra produksjonen er utlagt på anbud.

9.4 Fremtidig innkjøpsform av kollektivtjenester (Fylkestings sak 67-2004)

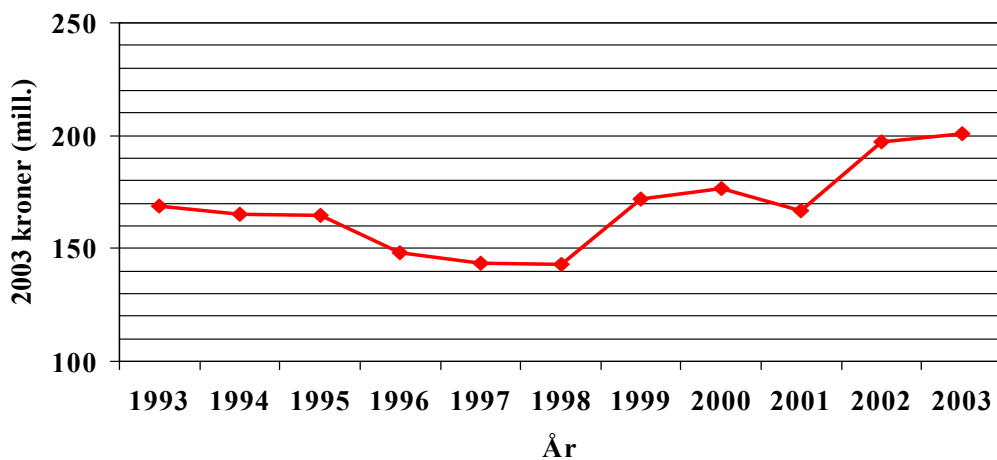
Erfaringene med Transportavtalene (effektiviseringsavtalene) har vært følgende.

- Takstene ble satt opp ekstraordinært 20 % av alle selskapene den 1.6.2002. Dette har gitt høye takster og stort bortfall av passasjerer etter takstøkning.
- Sterk økning av fylkeskommunal godtgjørelse.
- Redusert transportkvalitet, blant annet er nyinvestering av busser i mange selskaper redusert. Dette har gitt en til dels gammel vognpark i enkelte selskap. Produksjonen er sterkt fallende da selskapene kan omdisponere eller legge ned produksjonen på ruter med liten etterspørsel.
- Rutedata til felles ruteinformasjon hos tlf. 177 er lite tilfredsstillende fra noen selskaper. Dette til tross for at det forventes nærmere 3 – 400 000 henvendelser til tlf. 177 pr år. Tlf. 177 er etablert av Nordland fylkeskommune og drives for fylkeskommunen av selskapet HT-Safe på Hamarøy.
- Lite samordning mellom selskapene innenfor takster og overgangsordninger, og mellom selskapene innenfor takster og overgangsordninger. Publikum taper ved at det kreves høyere pris på reiser mellom ulike selskap.
- Sterk vegring fra selskapene til å rapportere passasjerstatistikker og produksjonsgrunnlag. Dermed gis fylkeskommunen et dårlig grunnlag for å vurdere nytteverdien av midlene innen sektoren for eventuelle omprioriteringer.
- Ingen prisdifferensiering. Slike takstforsøk har våre busselskaper ikke tatt i bruk til tross for markedsmessig frihet og ansvar.

Administrativt er det meget resurskrevende å administrere 10 individuelle avtaler, spesielt med hensyn på å få til felles løsninger. I tillegg er det mange reguleringsklausuler som krever løpende oppfølging.

9.4.1 Utvikling av godtgjørelse, produksjon og passasjervolum perioden 1993- 2003

Som nevnt har både produksjonen og antall passasjerer gått ned siden transportavtalen ble inngått. I tillegg har godtgjørelsen fra fylkeskommunen økt betraktelig. I den forbindelse har jeg kopiert og presentert tabellene under som illustrerer nevnte utvikling fra saksfremlegget. I nevnte tabeller er ikke tallene fra undertransportørene med, det vil si at det kun er de ordinære bussrutene som er tatt med.



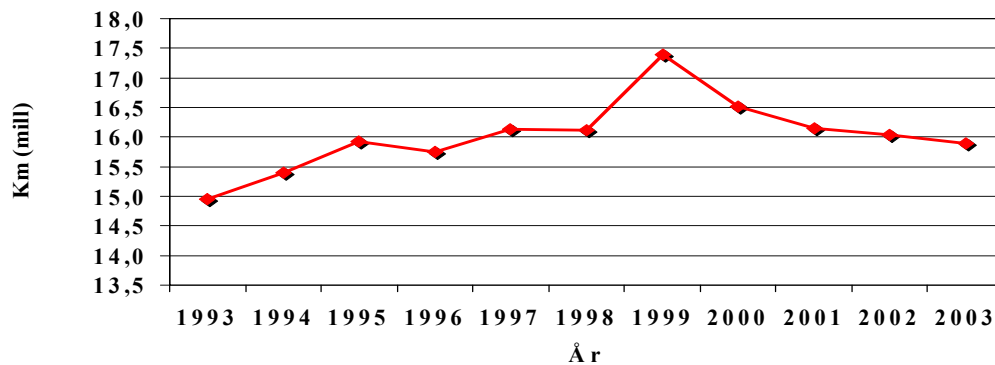
Figur 9.1 Fylkeskommunal godtgjørelse for bussdrift i perioden 1993 – 2003.

Kilde: www.nfk.no

I følge figur 9.1 var den fylkeskommunale godtgjørelsen relativt stabil (svakt synkende) fra 1993 og frem til 1995. Om dette skyldes at det var normbaserte forhandlinger i 1992 er vanskelig å si, men ting kan tyde på at normtallene var retningsgivende for tilskuddsforhandlingene i denne perioden, og at produksjonsøkningen (fra 15 til 16 km (mill.)) ble effektivisert i nevnte forhandlinger. Fra 1995 til 1997 falt den fylkeskommunale godtgjørelsen med ca 20 mill. samtidig som det var en produksjonsnedgang fra 1995 til 1996. Fra 1996 til 1997 økte produksjonen igjen samtidig som den fylkeskommunale godtgjørelsen gikk ned. Forklaring på at tilskuddet hadde falt med ca 20 mill. fra 1993 til 1997, samtidig som produksjonen økte med ca 1 mill. km samme periode, kan sannsynligvis tilskrives effektivisering og ”harde forhandlinger”.

I 1997 ble det inngått nye ”effektiviseringsavtaler” som skulle vare frem til 2002. Som vi ser av figuren 9.1 og 9.2 var det ikke økning i godtgjørelse eller produksjon fra 1997 til 1998, men at det kom en betydelig produksjonsøkning i fra 1998 til 1999 på godt over 1 mill.. km samtidig som godtgjørelsen økte med ca 30 mill. kr. Som følge av at inntektsandelen (passasjerinntektene) ikke økte som forutsatt ble det i 1999 reforhandlet med den konsekvens at produksjonen ble redusert med godt over 1 mill.. km frem til 2001. Samtidig ble godtgjørelsen økt litt fra 1999 til 2000, før den ble redusert igjen frem til 2001. Hva disse ”jojo” svingningene skyldes er vanskelig å si, men at overoptimistisk økning av inntektsandelen i avtalene, kan være en sannsynlig årsak.

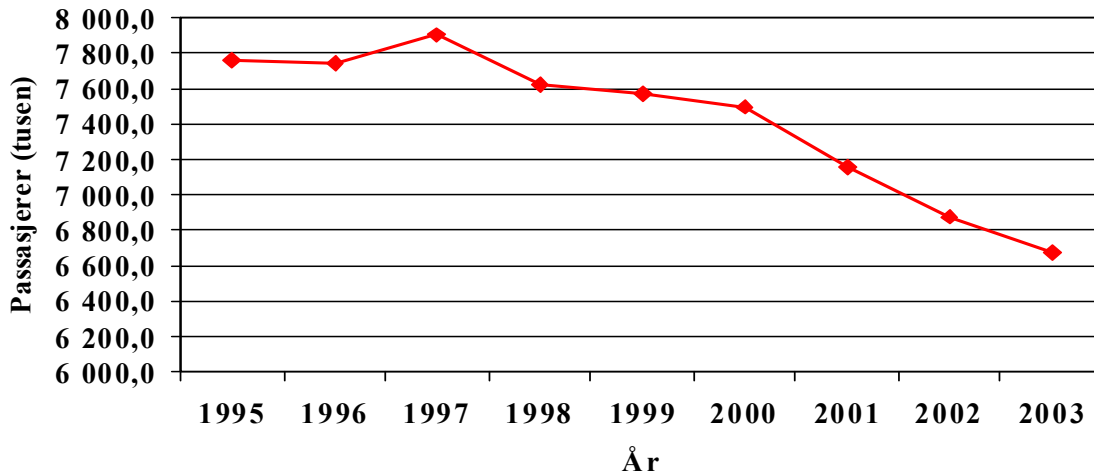
Som grafen viser er godtgjørelsen fra fylkeskommunen økt fra 166 mill.. kr i 2001 til 197 mill.. kr i 2002, samtidig som det var en produksjonsnedgang fra 2001 til 2003 som følge av inngåelse av nye ”transportavtaler” der selskapene fikk anledning til å gjøre produksjonsmessige endringer. Som beskrevet i saken erkjenner fylkeskommunen at selskapene har vært ”sulteføret” over lengre tid.



Figur 9.2 Fylkeskommunal produksjon for bussdriften i perioden 1993 – 2003

Kilde: www.nfk.no

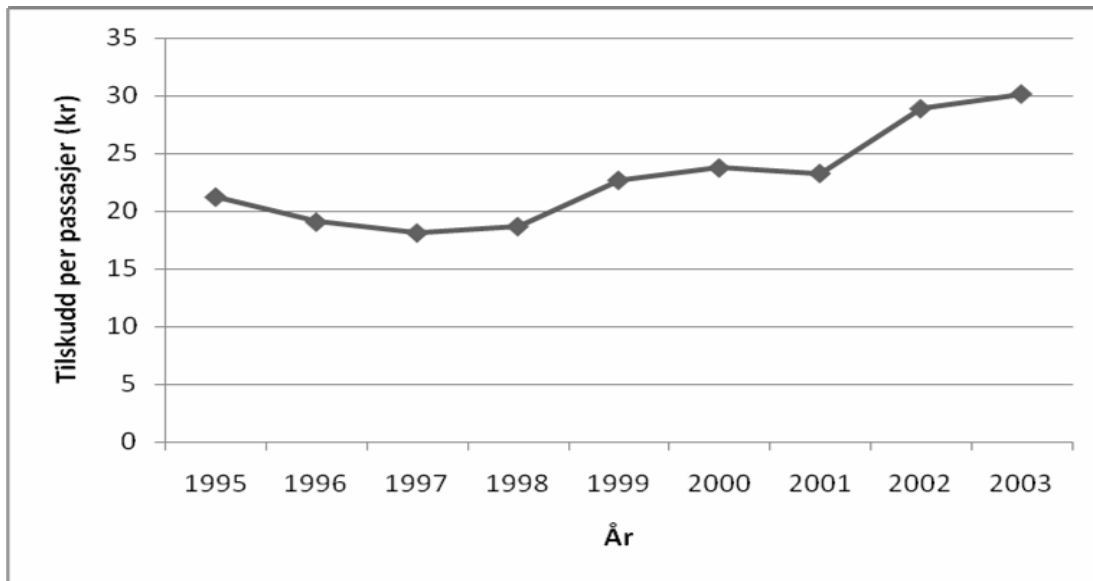
Produksjonen viser et betydelig fall fra 1999 og frem til 2003. Selskapene krevde reforhandling av avtalen i 2000 for å videreføre pensjonen til sine ansatte, denne forhandlingen resulterte i at selskapene fikk økt sin godtgjørelse, samt at 5 % av produksjonen kunne reduseres for å senke kostnadene i selskapet. Den samlede produksjonsnedgang fra 1999 til 2003 er ca 1,5 mill.. km. For øvrig vises til ovennevnte drøfting av figur 9.1.



Figur 9.3 Passasjerutviklingen for perioden 1995 – 2003

Kilde: www.nfk.no

Som det fremkommer i figur 9.3 øker antall passasjerer fra 1995 til 1997 med ca 100 000, noe som sannsynligvis kan forklares med den økte produksjonen samme periode. Som figuren indikerer har det vært nedgang i antall passasjerer fra 1997 og frem til og med 2001 med ca 750 000, samtidig som produksjonen har vært høyt oppe for så å havne på omtrent samme nivå (1997 = 2001). Samtidig har den fylkeskommunale godtgjørelsen økt med ca 25 mill. kr samme periode. Dette frafallet på antall reisende har jeg ikke noe god forklaring på. I 2002, da de nye ”transportavtalene” ble inngått, fikk selskapene anledning til å tilpasse produksjonen innenfor gitte rammer, noe som resulterte i en svak nedgang i perioden 2001 til 2003. Det anses som sannsynlig at dette, samt de høye (+20 %) takstene, har hatt innvirkning på nedgang i antall reisende.



Figur 9.4 Tilskudd per passasjer i Nordland for perioden 1995 - 2003

Figur 9.4 sammenfatter fylkeskommunalt tilskudd og antall reisende basert på foregående figurer. Jeg har med den bakgrunn illustrert tilskudd per passasjer i fra perioden 1995 frem til 2003. Som vi ser av figuren gikk tilskuddet per passasjer svakt ned fra 1995 til 1997, før det økte fra ca 18 kr i 1997 til ca 30 i 2003. Årsaken til dette er blant annet at det fylkeskommunale tilskuddet har økt med over 50 mill. kr for samme periode. I tillegg har antall reisende gått ned med ca 750 000 samme periode. Bussproduksjonen var omtrent på samme nivå i 2003 som i 1997 (liten nedgang).

9.4.2 Fylkeskommunens argumentasjon for valg av ny innkjøpsform

Det argumenteres med reduserte driftsrammer fra Storting, samt krav om mer rasjonell og miljøvennlig transport. I tillegg har det i perioden (effektiviseringsavtalene) vært en synkende tendens på billettinntekter. Det hevdes også at krav om innkjøp etter ”Lov om offentlig anskaffelse” for lukkede ruter slår inn, noe som fordrer at konkurranse må brukes.

Videre fremheves ønsket om større grad av politisk styring av samferdselstilbudet i Nordland, herunder transportstandarden. Profilerings av fylkeskommunen sin rolle som transportkjøper samt de strukturendringer som skjer innenfor samferdselssektoren fremheves som viktige moment.

Det at overgangsordningen i ”yrkestransportloven” for bruk av anbud innenfor rutebiltransporten er utløpt (2002), gjør konkurranse ved bruk av anbud enda mer aktuell. I 2001 kom ”Lov om offentlig anskaffelse” som krever konkurranse på lukkede ruter som for eksempel lovpålagte oppgaver som tilrettelagt transport av skoleelever og personer med sykdommer og funksjonshemninger. I tillegg er det fra staten sin side signalisert at konkurranse på kjøp av transporttjenester skal brukes som gjennomgående prinsipp gjeldende fra 2006.

Et moment som gjentagende ganger fremheves er forholdet til ansatte ved konkurranseutsetting. Fylkeskommunen vil i forbindelse med eventuell anbudsutsetting av bussrutene søke å sikre de ansattes rettigheter, herunder pensjon, tarifflønn, ansiennitet og fortrinnsrett ved nyansettelse. I tillegg ønskes avtaleperioden satt til 7 år med opsjon på ytterligere 3 år slik at avtaleperioden kan vare i opptil 10 år.

Fylkeskommunen ønsker å fokusere på transportkvaliteten for publikum ved at brukerne og deres behov settes i sentrum, samt at det oppnås en effektivisering som gir mer samferdsel per krone. Fylkeskommunen ønsker også å profilere seg som transportkjøper overfor publikum. For å oppnå nevnte målsettinger ønskes bruttoanbud brukt, dette ved at det blir mulighet for sterkere politisk styring av markedsaktiviteten som eksempelvis takster, rabattordninger, produktutvikling, ruteplanlegging, billettinntekter, terminaldrift, overordnet markedsføring, informasjon og kjøp av transporttjenester fra transportselskaper.

Det fremheves de ”positive” erfaringer som er gjort innenfor fylkeskommunens anbudsutsatte båtruter, herunder den forenklingen som er gjort innenfor det administrative arbeidet. Det bemerkes at det er brukt ”nettoanbud” innenfor båtrutene med unntak av ”kystgodsruta”, som er bruttoanbud. Det fremheves også de ”positive” erfaringer som er gjort i Sverige etter at konkurranse ble innført på slutten av 80 tallet. Som tidligere nevnt har det vært ”bruttoavtaler med incitament” som har vært anvendt i Sverige. Det henvises til Østlandet der de har konkludert med at tilskuddet for busstransport reduseres med ca 10 -15 % ved bruk av anbud. I Nordland fylkeskommune regner administrasjonen med at det er mulig med inntil 10 % besparelse (ca 20 mill. kr årlig) ved bruk av anbud innenfor rutebilsektoren.

Sterkere politisk styring skal forenkle forhandlingsprosessene og administreringen av avtalene betydelig. Fylkeskommunen skal profilere seg som transportkjøper ved og selv bestemme ”utsmykningen” av bussene med fylkeskommunens farger og logo. Tidligere kunne selskapene profilere seg kommersielt ved å selge reklameplass på bussene samt profilere seg ved egen logo.

Tidligere var det i Nordland 10 ”store” busselskaper i tillegg til flere mindre selskaper som blant annet har utført skoleskyss. Gjennom fusjoner og oppkjøp er antall selskaper redusert til at det i Nordland nå er to dominerende aktører innenfor rutebiltransporten. Det hevdes at disse strukturendringene skjer for at selskapene ønsker å posisjonere seg i forhold til den fremtidige konkurransesituasjonen, blant annet for å oppnå stordriftsfordeler. Med bakgrunn i den konsolideringen som har skjedd innenfor næringen de senere år ønsker fylkeskommunen å legge ut produksjonspakker som er tilpasset mindre og mellomstore aktører, samt vurdere begrensninger på hvor stor den enkelte aktør kan være i fylket. I rådsforordningen for anbud i EU er det fremmet forslag om det for en aktør kun vil være mulig å ha en markedsandel på 30 %, dette for å unngå at en aktør skal bli for dominerende.

Et samlet fylkesting bestemte den 7.6.2004 at konkurranse skulle innføres som hovedprinsipp ved fremtidig kjøp av transporttjenester.

For å oppnå sterkere politisk styring av rutebilsektoren foreslo administrasjonen at det skulle brukes bruttoanbud som anbudsform. Det foreslås videre brukt incentivordninger som belønner selskaper som opprettholder og utvikler passasjervolum, inntekter og kvalitet. Det vises til erfaringene fra Sverige der de ved bruk av bruttoanbud med incitament har oppnådd større engasjement fra trafikkelskaper og sjåførene. Trafikkelskapene kan påvirke egen godtgjørelse, samt at forbedring lønner seg og at fylkeskommunen er sterkere involvert i kollektivtilbudet.

Administrasjonen påpeker i saksfremlegget at det er nødvendig å tilpasse fylkesadministrasjonen i forhold til organisering og kapasitet for å håndtere innføringen og drift av bruttoanbud.

Det fremkommer i saken at nettoanbud er beste valg innenfor økonomisk teori fordi operatøren kommer nærmere markedet og derigjennom gis muligheter til direkte påvirkning på sine inntekter/muligheter. Det vises til en analyse som ble gjort i Helsingborg, der det i tidsrommet 1997 -2004 ble benyttet nettoanbud på rutebiltransporten. I denne analysen fremkom at selskapene ikke hadde oppnådd noen positive resultater verken i antall reisende eller fornøyde kunder. Det antas at årsaken til dette var at selskapene hadde for stor risiko, mens kommunen sto uten påvirkningskraft for å gjøre forbedringer.

I følge saksfremlegget har Vista Analyse i sin artikkel ”Bruttokontrakter bedre enn nettokontrakter i kollektivtransporten”, Samferdsel nr 4 – 04, vist til *at de beste erfaringer i Norge synes å fremkomme ved bruttokontrakter med incitament. Denne typen kontrakter krever imidlertid at kjøperen (fylkeskommunen) er markedsorientert og besitter nødvendig markedskompetanse og kapasitet. Nettokontrakter fungerer dårlig fordi markedsbearbeiding koster penger og er risikobetont. Dermed avstår selskapene fra dette. I tillegg mister fylkeskommunen mye politisk styring over tilbudet.*

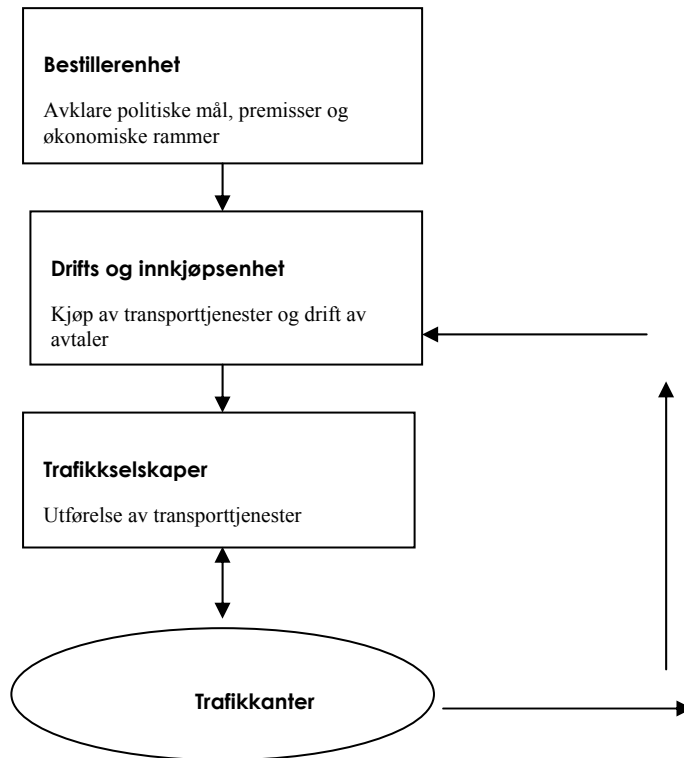
Som tidligere nevnt har operatøren kun kostnadsansvaret ved bruttoanbud, mens fylkeskommunen har inntektsansvaret. For at selskapene skal bli markedsorientert legges det opp til incentivordninger som premierer kvalitet og passasjerutvikling. Med bakgrunn i de senere års passasjeredgang og lav markedsaktivitet fra selskapene ved bruk av nettokontrakter mener administrasjonen i Nordland fylkeskommune at det ikke er tilrådelig og viderefører nettoprinsippet ved anbud. I tillegg mener de at kundegrunnlaget i Nordland ikke er stort nok for at selskapene skal utføre et tilfredsstillende markedsarbeid med formål å øke antall reisende.

Konklusjonen fra administrasjonen er entydig på at bruttoanbud med incitament er beste løsning for innkjøp av rutebiltransport. Det forutsettes i den forbindelse at det er vilje til å utvikle fylkeskommunen som kjøper med tilstrekkelig markedskompetanse og kapasitet, med andre ord en styrking av fylkeskommunens samferdselsavdeling.

9.4.3 Bemanning og organisering av samferdselsavdelingen

Hvis fylkeskommunen innfører konkurranse (bruttoanbud) foreslås det endringer i administrasjonen ved at det tilføres ressurser/personell, samt at organiseringen blir tilpasset den nye situasjonen. Spesielt kompetanse på innkjøp, markedsføring og drift av bussrutene samt nødvendig økonomisk og juridisk kompetanse er nødvendig å tilføre avdelingen.

Konsolideringen innenfor næringen har gjort at selskapene har blitt større, i tillegg har selskapene størst fokus på best mulige økonomiske resultater. Denne utviklingen har bidratt til at fylkeskommunen må styrke sin kapasitet og faglige tyngde. Fylkeskommunen foreslår å organisere sin aktivitet i forbindelse med fremtidig kjøp og driftsoppgaver etter følgende modell.



Figur 9.5 Organisasjonsmodell samferdselsadministrasjonen i Nordland fylkeskommune

Bestillerenheten skal ivareta de politiske prioriteringer med hensyn på kollektivtjenester.

Drifts og innkjøpsenheten skal forestå utformingen og iverksettelsen av oppdrag gitt av bestillerenheten. Denne enheten er delt inn i to separate roller, der den ene går ut på utforming

og effektivering av anbud/kjøp innenfor de premisser som bestillerenheten har gitt, mens den andre oppgaven går ut på driften og markedsansvaret til de anbudsutsatte rutene.

Siden bruttoanbud er rådende vil trafikkselskapene i hovedsak kun ha ansvaret for driften av bussene (kostnadsansvaret), mens fylkeskommunen har inntektsansvaret. I denne modellen vil trafikantene måtte henvende seg til driftsenheten (fylkeskommunen). Kommunene og andre brukere vil også måtte henvende seg til driftsenheten hos fylkeskommunen.

I forbindelse med bestilling og synspunkter på ruter som skal kjøpes (bruttoanbud) vil det være viktig at kommunene gir sine innspill i forbindelse med bestillingsprosessen og innkjøpsenheten. Etter at rutene er bestilt vil det være liten mulighet for endringer før neste anbudsrunde om ca 10 år.

9.4.4 Kriterier som prioriteres ved anbud

Fylkeskommunen ønsker i forbindelse med utarbeidelse av anbudskriterier å fokusere på transportkvaliteten til brukerne. Ruteproduksjonen skal baseres på eksisterende produksjon, passasjerstatistikker samt høringer til kommunene.

Materiellet skal være tilpasset rutene der det vil bli stilt krav til materiellets alder, miljø, sikkerhet og komfort for passasjerene, samt at ved kjøp av nye busser vil universell utforming bli vektlagt.

Det ønskes gjennomført ulike takstforsøk eventuelt prisdifferensiering for å øke antall reisende. Det erkjennes at billettprisene er relativt høye (basisregulativet, + 20 %). Det vil bli krevd at sjåførene skal beherske Norsk språk. I tillegg ønskes det fokus på ruteinformasjon slik at passasjerene med letthet kan finne ut når bussene kommer og går.

Det legges opp til at fylkeskommunen arbeider for å sette sammen rutepakker basert på andre kriterier enn dagens konsesjonsområder. For å bidra til at det skal være flere rutebilaktører (mangfold) i Nordland vil det vurderes eventuelle prosentvise begrensninger på hvor stor del av markedet ett rutebilselskap kan inneha.

Fylkeskommunen vil vektlegge og sikre de ansattes rettigheter og vil i kriteriesettet innarbeide en rekke krav som regulerer nevnte rettigheter. Det skal legges til grunn tarifflønn og tariffert nivå på pensjon (62 %), samt at særskilt krav om virksomhetsoverdragelse ikke skal gjøres gjeldende.

Oppsagt personell skal ha fortrinnsrett i 12 mnd ved nyansettelse i overtagende selskap. Bedriftsintern ansiennitet skal opprettholdes ved nyansettelse i overtagende selskap, samt at det skal stilles krav om opplæring og kompetanseutvikling av de ansatte i kontraktsperioden. Avtaleperioden settes til 7 år med opsjon på ytterligere 1+1+1 år.

9.4.5 Politisk behandling

Fylkestingets flertall (AP, SV, SP) slutter seg til foreslåtte organisering, men at erfaringene fra Ytre Helgeland forelegges fylkestinget før anbudsoppstart.

Partiene KRF, Høyre, Venstre og Kystpartiet fraråder bruk av bruttoanbud med bakgrunn i at de mente at det vil medføre flytting av aktivitet fra distriktene til Bodø i størrelsesordning 25 – 30 årsverk. De samme partiene gikk inn for å bruke konkurranse som prinsipp, men at det ble benyttet nettoanbud som ble supplert med incentivavtaler for å oppfylle viktige samferdselspolitiske mål til fylkeskommunen.

FRP ønsket at nettoanbudsprinsippet skulle følges og at det ikke skulle legges begrensninger på hvor stor markedsandel et selskap skulle kunne ha.

Et enstemmig fylkesting gikk videre inn for at de tiltak som fremkommer i handlingsplanen ”Tilgjengelighet for alle i Nordland 2003-2007” oppfylles når nye kriteriesett for anbud, innkjøp og løyver skal utarbeides.

9.5 Kriteriesett – bussanbud Ytre Helgeland (Fylkesrådssak 140-2004)

I forbindelse med at det i 2002 ble besluttet å anbudsette Helgelandske sin bussproduksjon ble det i 2004 utarbeidet kriteriesett for bussanbud – Ytre Helgeland. Kontrakten mellom fremtidig busselskap er utformet som bruttokontrakt med incitament. Som tidligere nevnt betyr dette at inntektene tilfaller fylkeskommunen, mens utøver godtgjøres for kostnadene. Incitamentsordningen er utformet slik at utøver beholder 10 % av de frie billettinntektene, i tillegg kan utøver oppnå en bonus på 50 % av inntektsøkning utover den forventede inntekten. Inntekter forbundet med skyssberettigede elever i grunn og videregående skole inngår ikke i beregningsgrunnlaget.

Det legges opp til innkjøp av nytt tilpasset materiell som blant annet skal bygges med tanke på tilgjengelighet for alle. I tillegg skal krav om komfort for passasjerer, arbeidsmiljø for sjåfører, miljøhensyn og sikkerheten ivaretas. Det legges opp til at bussene skal ha fylkeskommunens logo og farger. Denne profileringen har som formål å gjøre brukerne bevisst på hvem som har ansvaret for driften av bussrutene.

Tidligere nevnte kriterier så som eksempelvis ansatte sine rettigheter skal også være med dette kriteriesettet. Det legges videre opp til at selskapet skal ha lokalisert administrasjon i ruteområdet.

Fylkeskommunen mener at de i forbindelse med dette anbudet har styrket rutetilbudet i regionen ved at det er utvidet med to ekstra daglige ruteturer mellom Sandnessjøen og Mo i Rana, samt at bybussen i Sandnessjøen er styrket.

9.5.1 Bussanbud Ytre Helgeland – ny utlysning (Fylkesrådssak 58 og 119-2005)

TTS (Torghatten trafikkselskap) fikk tilslaget på bussanbud Ytre Helgeland, men i løpet av klagefristen kom det inn en klage fra Nordlandsbuss. I klagen anføres det at det er gjort feil ved evalueringen av anbudene og at Nordlandsbuss sitt anbud skulle vært foretrukket foran TTS. Gjennom klagen fra Nordlandsbuss ble fylkeskommunen gjort kjent med at det var uklarheter ved valgkriteriene i anbudsgrunnlaget knyttet til poengberegning for kvalitet.

Det ble av fylkesadvokaten gjort en juridisk vurdering av saken. I tillegg ble saken oversendt ekstern jurist for vurdering. Begge kom frem til at anbudet måtte avlyses med basis i klagen. Anbudskriteriene ble deretter gjennomgått og forbedret for å bli mere presise i forhold til forståelsen. Det ble lagt opp til at valgkriteriene i det neste anbudet skulle ha mer prisfokus enn tidligere. Gjennomsnittsalderen på bussmateriellet ble senket i de nye kriteriene, der det blant annet ble stilt krav om at bussmateriellet skulle inneholde minimum 75 % nyanskaffelser. I tillegg ble det i de nye anbudskriteriene lagt inn reguleringsklausuler med hensyn på lønns og prisstigninger i avtaleperioden.

Ved andre gangs utlysning kom det inn 5 anbud, der laveste pris var på kr 24 497 900, mens høyeste anbud var på kr 28 111 000, prisene er for drift første år. Nordlandsbuss hadde laveste pris og fikk kontrakten på busstransport Ytre Helgeland i perioden 1. april 2006 og frem til 31. mars 2013. Det ble gjort innsigelse fra Nordtrafikk Buss AS, fylkesadvokaten vurderte innsigelsen dit hen at den ikke ble tatt til følge. Nordtrafikk signaliserte at de ville forfølge saken.

Med bakgrunn i at Nordlandsbuss hadde vunnet anbudskonkurransen tilbakekalte fylkeskommunen løyvet som Helgelandske hadde for disse rutene, med virkning fra 1.4.2006.

9.6 Erfaring fra anbudet på Ytre Helgeland (Fylkestings sak 56-2005)

Fylkestinget stilte krav om at det skulle fremlegges en sak basert på erfaringene fra anbudet på Ytre Helgeland før øvrig bussdrift ble anbudsutsatt. Bakgrunnen var at dette var det første anbudet innen bussdrift i Nordland, og at disse erfaringene ville være nyttig å evaluere før øvrig bussdrift ble anbudsutsatt.

Fylkeskommunen hadde i forbindelse med konkurranseutsetting forventninger om å oppnå økonomiske besparelser samt bedre transportkvalitet, samtidig som fylkeskommunen vil oppnå sterkere politisk styring av kollektivtilbudet gjennom takster, rabattordninger og rutetilbud. I tillegg forventes det at publikum får et bedre tilbud til en lavere pris.

Jeg vil først beskrive de viktigste kriteriene som fylkeskommunen satte seg ved anbudsutsetting av ruteproduksjonen på Ytre Helgeland, deretter beskrives erfaringene med anbudsutsettelsen.

1. Ansattes rettigheter skulle innarbeides og sikres i kriteriesettet. Herunder at avtaleperioden settes til 7 år med opsjon på ytterligere 1+1+1 år.
2. Rutetilbudet skulle baseres på eksisterende ruteproduksjon og tilpasses dagens behov. Mindre endringer er gjort som i sum skulle gi et bedre rutetilbud.
3. Gjennomsnittsalderen på bussene reduseres fra 13 til 7 år. Bakgrunnen for dette var blant annet å tilfredsstille passasjerenes krav til komfort, arbeidsmiljøet til sjåførene, miljøhensyn og trafikksikkerhet.
4. Kontrakten skal være en bruttoavtale med incitament som gir større politisk styring av rutetilbudet. Incitamentordningen er utformet slik at selskapet beholder 10 % av billettinntektene. I tillegg beholder selskapet 50 % av billettinntektene som innvinnes ved en eventuell inntektsøkning. Skoleskyss er ikke innbefattet i incentivordningen.

Erfaringer med anbudsutsettelsen:

1. Fylkeskommunen har lagt stor vekt på en ryddig innkjøpsprosess, der tidlig annonsering og avholding av orienteringsmøter.
2. Ved anbudsåpningen kom det inn 5 anbud, derav 4 fra selskap i Nordland. Ruteproduksjonen på Ytre Helgeland er relativt liten med en produksjon på ca 1,1 mill. rutekilometer der en stor del av produksjonen er skoleskyss. Fylkesrådet i Nordland var derfor fornøyd med at 4 av 5 anbydere var fra Nordland.
3. Kriteriesettet la opp til at det kunne gis pris på to rutepakker enkeltvis eller begge rutepakkene samlet. Høyeste samlede bud (1 – 7 år) var fra Helgelandske (dagens løyvehaver) og det var på kr 180 776 25, mens lavest bud var fra Nordlandsbuss og var på kr 154 036 105. Brutto besparelse på Ytre Helgeland basert på laveste bud vil ligge/beregnet i størrelsesorden 63 -65 mill. kr for hele kontraktperioden (7 år). Nettoeffekten vil bli noe lavere på grunn av at det må korrigeres for følgende.

BE 303E Logistikk og Transport

- Noe av produksjonen som ikke inngikk i anbudet er lagt til undertransportører (drosjer etc.). Dette betyr at det vil bli lagt opp til bestillingsordninger i distrikter med liten etterspørsel.
- Økte markedskostnader for fylkeskommunen inklusiv incitament til anbyder.
- Redusert fremtidige bompenger for Helgelandsbrua.
- Forventet prisvekst med en videreføring av forhandlet avtale kontra anbudspris (anbudspris er basert på at anbyder har mesteparten av risiko for kostnadsutviklingen).
- Stort sett nytt bussmateriell i anbudet, i forhold til dagens gjennomsnittsalder på ca 13 år.

Med bakgrunn i nevnte korrigeringer anslås det en netto besparelse over 7 år på ca 56 mill. kr eller ca 8 mill. kr per år. I tillegg nevnes det at bruttoanbud krever noe styrking av de administrative ressursene knyttet til markedskontakt mot både brukerne, kommuner og trafikksekskapene. Dette tillegget er ikke prissatt.

Som tidligere nevnt ble det satt frem klage på første anbudsrunde, noe som blant annet medførte et forbedret og kvalitetssikret kriteriesett. Valgkriteriene var basert på laveste pris og definerte kvalitetskriterier som ga poeng, dette innenfor en prisdifferanse på 5 %. Høyeste poengsum innenfor denne prisdifferansen ville bli valgt. Klagen fra Nordlandsbuss gikk på at det var skapt uklarheter i valgkriteriene i anbudsdokumentene. Som tidligere nevnt ble denne klagen tatt til følge og det ble nytt anbud på Ytre Helgeland. Besparelsen i det nye anbudet var lik det første.

Det påpekes i saksfremlegget at erfaringer fra Oslo, hvor de har drevet med anbud i flere år, at anbudspakkene bør legges på en kontraktsramme på ca 50 mill. kr (Transportforum nr 2-05). Bakgrunnen for dette er at det kreves en viss størrelse på anbudspakkene for å opprettholde et mangfold av selskap, noe som er spesielt viktig ved neste anbudsrunde.

9.6.1 Politisk behandling av erfaringene fra anbudet på Ytre Helgeland

Med bakgrunn i erfaringene med anbudet på Ytre Helgeland ønsker fylkesrådet og gradvis anbudsutsette rutebiltransporten i Nordland. Det politiske flertallet (AP, SV, SP) tok fylkesrådets innstilling til orientering.

Høyre, FRP og Venstre anførte at det i fylkestinget var uenighet om beregningene utført av rådet/administrasjonen og etterlyste kvalitetssikring av tallberegningene. I tillegg mente de at anbudsprosessen fremmover gjennomføres etter nettoprinsippet, og at anbudsokumentene utformes slik at det ikke åpnes for vurderinger/vekting av enkeltkriteriene. Vurdering og vekting skal kun benyttes ved helt like anbud.

Senterpartiets representant Hans Petter Meland, fremmet et oversendelsesforslag der han ba om at fylkesrådet i samarbeid med fylkesordføreren leier inn ekstern kompetanse til å avgi en rapport om de faktiske besparelser for fylkeskommunen i denne sak. Forslaget ble avvist (27 stemte i mot).

Dermed ble det følgende vedtaket i saken:

Fylkestinget har merket seg fylkesrådets beregninger og vurderinger, og tar saken til orientering.

9.7 Bussanbud Søndre Helgeland (Fylkesrådssak 188-2006)

Som nevnt i forrige kapittel har fylkestinget valgt å konkurranseutsette rutebiltransporten i Nordland. Fylkestinget har også vedtatt at det skal brukes bruttoanbud med incitamentordning i forbindelse med konkurranseutsettingen.

Eksisterende produksjon er i all hovedsak videreført i anbudet. Det er i noen trafikksvake ruter foreslått å benytte bestillingsruter (buss og drosje). Det vil bli stilt krav om tilpasset materiell på alle rutene. Materiellet skal være langt nyere enn dagens. Som tidligere nevnt vil det bli stilt krav til komfort for passasjerer samt arbeidsmiljø for sjåfører. Tilgjengelighet for alle skal også tas hensyn til. Fylkeskommunen krever i forbindelse med sin profilering at alle bussene skal bære fylkeskommunens logo og farger.

Ansattes rettigheter bør sikres etter følgende kriterier:

1. Lønn og pensjonsytelse skal betales iht. gjeldende tariff.
2. Bedriftsintern ansiennitet.
3. Fortrinnsrett ved nyansettelse.
4. Kompetanseutvikling av ansatte.
5. Lengre avtaleperioder enn 5 år for å unngå for hyppig skifte av arbeidsgiver.

Der hvor reglene i virksomhetsoverdragelse ikke regulerer nevnte punkter vil fylkeskommunen søke å sikre ansattes rettigheter. Virksomhetsoverdragelse reguleres av arbeidsmiljøloven. Å fremme krav om virksomhetsoverdragelse vil kunne være problematisk med hensyn på at alle tilbydere skal ha lik informasjon, her vil eksisterende driver ha bedre informasjon om behov for antall ansatte, skiftplaner osv. Med den bakgrunn er følgende krav innarbeidet i kriteriesettene.

1. Lønn i iht. gjeldende tariff.
2. Forsterket pensjonsytelse.
3. Oppsagt personell skal ha fortrinnsrett ved nyansettelse i overtagende selskap.
4. Bedriftsintern ansiennitet skal opprettholdes ved nyansettelse i annen bedrift.
5. Kvalitetsstyringssystem som inngår som del av kriteriesettet skal stille krav om opplæring og kompetanseutvikling av de ansatte i kontraktsperioden.
6. Avtaleperioden settes til 7 år med opsjon på ytterligere 1+1+1 år.

Det er krav i kriteriene at utøver skal være lokalisert og ha forretningsadresse i ruteområdet. Det forutsettes videre at kostnadene for fylkeskommunen går ned som følge av konkurranseutsettingen jfr. erfaringene fra Ytre Helgeland.

Ved utløp av fristen var det innkommet 5 anbud der 4 var fra selskaper lokalisert i Nordland. Høyeste anbud var på kr 31 741 000 mens laveste var på kr 18 985 000 som er Torghatten Trafikkselskap (TTS). Med bakgrunn i dette var det TTS som vant konkurransen på Sør Helgeland.

Målt opp mot tilskuddsbehovet før konkurranseutsetting utgjorde anbudskontrakten en økning i tilskuddsbehovet på ca 1,6 mill. kr. I 2005 var frie billettinntekter (frie inntekter + grunnskoleinntekter) kr 6,8 mill.. Hvis inntekten går ned med 20 % som følge av at ”Regulativ for Nordland” gjeninnføres fra 1. juli 2007 vil inntektene bli ca kr 5,4 mill..

Som følge av at det er bruttokontrakt med incitamentordning vil besparelsen ved å legge til grunn billettinntektene for 2005 samt at de frie inntekter er på ca 50 % av de totale billettinntekter, være på $(6,8 - 1,6 - ((6,8/2(50\% \text{ frie inntekter})) * 10\%))$ kr 4,86 mill., noe som vil utgjøre en besparelse på ca 25,6 %. Går inntektene ned med 20 % vil besparelsen bli på ca $(5,4 - 1,6 - ((5,4/2) * 10\%))$ kr 3,53 mill., noe som utgjør ca 18,6 %.

Det er ikke tatt hensyn til økte administrative kostnader for fylkeskommunen. Det påpekes at de nødvendige korrigeringer som ble utført i forrige kapittel ikke er tatt med, i sum vil korrigeringene kunne øke tilskuddsbehovet/kostnadene til fylkeskommunen med ca 14 % hvis vi legger til grunn samme prosentvise reduksjon som i forrige kapittel (Ytre Helgeland). I følge fylkeskommunen er besparelsen i tråd med forutsetningene.

9.8 Valg av anbyder i Mosjøen-og Mo i Rana-områdene (Fylkesrådssak 13-2007)

I disse ruteområdene ble det anbudutsatt to anbudspakker, der den ene er Indre Helgeland sør og den andre er Indre Helgeland nord. Det deltok 6 selskaper i anbud nr. 1 (Indre Helgeland sør), der 5 av selskapene er lokalisert i Nordland. Høyeste bud var på kr 28 895 000, mens laveste bud som kom fra SB Nordlandsbuss var på kr. 21 148 998. For anbudsårene 2 -7 vil anbudsprisene reguleres årlig i henhold til vedtatte reguleringsklausuler.

Det deltok 4 selskaper i anbud nr. 2 (Indre Helgeland nord) der samtlige selskaper er lokalisert i Nordland. Høyeste bud var på kr 33 812 000, mens laveste bud kom fra SB Nordlandsbuss på kr 30 498 000. Her vil også anbudsprisene reguleres årlig i henhold til vedtatte reguleringsklausuler.

SB Nordlandsbuss ble utpekt som vinner på begge anbudene på Indre Helgeland.

Det bemerkes i sakspapirene at besparelsen på disse to anbudene er begrenset. Ved at gjeldende regulativ for Nordland skal gjøres gjeldene fra oppstart vil det bli en takstreduksjon på 20 % som muligens kan øke antall reisende og derigjennom gi besparelse.

9.9 Valg av anbyder i Sør Salten og Rødøy (Fylkesrådssak 27-2007)

I disse to anbudene er det lagt inn krav om at reglene for virksomhetsoverdragelse skal anvendes for ansatte (sjåførere). Ellers er det lagt til grunn noenlunde de samme kriteriene som tidligere nevnt, med tillegg av strengere miljøkrav. Det er i disse kriteriene satt frem krav om at bussene skal utstyres med Euro5 motorer, men at det ved bruk av reservemateriell vil minimum kreves Euro3 motorer. Euro5 motorer blir først et nasjonalt krav i slutten av 2009.

Fylkeskommunen ønsker å være i forkant med miljøkravene ved krav om at Euro5 blir standarden i nye anbudsruiter fra og med 2008. Ulempen med et så strengt miljøkrav er at det er få produsenter som kan innfri Euro5 kravene på et så tidlig tidspunkt, i tillegg er kostnadene forbundet med dette kravet betydelig for fylkeskommunen/selskapene.

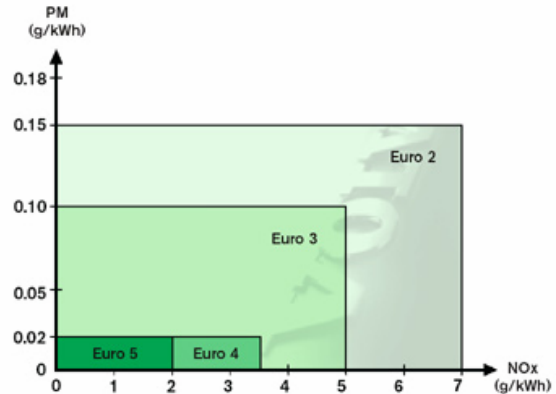
Euro5 dieselmotorer har enda mer effektiv forbrenning, kombinert med etterbehandling av eksosen med tilsetningsstoffet AdBlue SCR (Selektive Catalytic Reduction, selektiv katalytisk reduksjon). (www.volvo.com/trucks)

Tøffe krav til utslippsreduksjoner

Alle kjøretøyer som registreres etter 1. oktober 2006, må oppfylle Euro 4-kravene. Euro 5 trer i kraft 1. oktober 2009.

De nye Euro-normene for eksosutslipp stiller strenge krav til alle kjøretøyprodusenter. Forskjellen i utslippskravene mellom en Euro 3- og en Euro 4-motor er betydelige. Utslipet av nitrogenoksid (NOx) må reduseres fra 5 til 3,5 g/kWh, en reduksjon på 30 %. Partikkelutslippene (PM) må reduseres fra 0,1 til 0,02 g/kWh. Det vil si en reduksjon på hele 80 %.

Diagrammet nedenfor viser den dramatiske reduksjonen av NOx og PM som må til for å møte Euro 4- og særlig Euro 5-kravene:



Lastebiler og tunge kommersielle kjøretøyer oppfyller Euro 4-kravene som trådte i kraft i 2006. De fleste motorene oppfyller allerede også Euro 5-kravene, som trer i kraft i 2009.

Figur 9.6 Miljøutslipp busser

Teksten og grafen over er hentet fra: www.volvo.com/trucks

Det som også kjennetegner disse anbudene er at det benyttes bestillingsturer på noen strekninger/ruter med lavt behov, noe som betyr at hvis det ikke blir bestilt tur vil det heller ikke bli noen kostnad for fylkeskommunen. Tidligere hadde selskapet faste ruteturer på disse rutene.

Med unntak av bestillingsrutene er i all hovedsak produksjonen videreført. Ønskede produksjonsutvidelser er det ikke funnet rom for i disse anbudene. I følge anbudsinnbydelsen vil den totale rutepakken i Søndre Salten inneholde 695 872 km pr år, herav egenproduksjon på 677 483 km, og produksjon undertransportører på 18 398 km. Bestillingsturer kommer i tillegg.

I de tidligere anbudene var det i anbudskriteriene lagt inn incentivordninger som ville tilgodese transportøren med 50 % av den merinntekten billettinntektene innvant utover den stipulerte/fastsatte. Denne incentivordningen er nå fjernet. Gjenstående incentivordning går ut på at operatøren beholder 10 % av alle frie billettinntekter (ikke skoleskyss).

For anbudet i Rødøy kom det inn bud fra tre selskaper, der det høyeste var på 3 150 000 kr, mens det laveste var på 2 989 000 (Bangs Bilruter AS).

For søndre Salten kom det inn tre anbud, der det høyeste var på 18 746 000 kr, mens det laveste var på 17 394 000 kr (Nordlandsbuss).

Bangs Bilruter er et 100 % eid datterselskap av Nordlandsbuss.

Fylkeskommunal godtgjørelse for Søndre Salten vil dermed bli 17 394 000 kr./677 483 km. = 25,67 kr/km.

Fylkeskommunen legger til grunn at nettokostnaden med gjennomføringen av disse anbudene ikke vil øke, men være omentrent lik tidligere tilskudd. Med andre ord er det ikke noen økonomisk besparelse på disse anbudene, men fylkeskommunen hevder det har skjedd en kvalitetsforbedring ved at det er blitt nyere og bedre materiell, samt strengere miljøkrav. I tillegg er lønnsvilkårene til de ansatte i selskapene styrket ved at det er inngått avtale med ansattes organisasjoner (bussbransjeavtalen). Det kan i den forbindelse nevnes at timelønnen for sjåførene gikk opp med 10 kr timen ved anbudsstart, i tillegg er det fire moduler i bussbransjeavtalen der timelønnen skal økes med ytterligere 10 kroner i løpet av kontraktsperioden. Første økning kommer i forbindelse med første modul i 2009.

9.10 Valg av anbyder i Nordre Salten, Ballangen og Ofoten (Fylkesrådssak 112-2007)

I Nordre Salten kom det inn 3 anbud der alle var fra aktører i Nordland. Det høyeste budet var på kr 7 850 000, mens det laveste kom fra Ofotens Bilruter og var på kr 6 351 579.

Kvalitetsmessig er anbudene tilnærmet like.

I Ballangen kom det også inn 3 anbud der det høyeste budet var på kr 1 900 000, mens det laveste kom fra Ofotens Bilruter og var på 1 049 999.

I Ofoten kom det også inn 3 anbud der det høyeste var på kr 30 498 000, mens det laveste som kom fra Ofotens Bilruter var på kr 23 615 893. Bussmateriellet vil som for de andre to budene i all hovedsak bestå av fabrikknye busser tilpasset denne aktiviteten.

For driftsårene 2 – 7 vil anbudsprisen justeres hvert år per 1. januar i henhold til lønns- og prisutvikling. Årlig justering av godtgjørelsen skjer første gang 1. januar 2009, i henhold til følgende formel: $((0,55*L)+(0,30*K)+(0,15*D))$.

- L= endring i lønnskostnader. Statistisk Sentralbyrås indeks for gjennomsnittlig månedsfortjeneste pr 3 kvartal 2008 (basis første revisjonsår (2009)), deretter etter samme modell.
- K= endring i konsumpriser. Basis første revisjonsår er konsumprisindeksen offentliggjort for 2008 (per 15. desember) i forhold til konsumprisindeksen for 2007. Ved senere revisjoner benyttes samme prinsipp.
- D= endring i drivstoffkostnader. Måles ved Essos Norge sin listepriis for avgiftsbelagt diesel til store industrikunder levert med tankbil i 0-sonen. Basis for første revisjonsår er gjennomsnittlig listepriis for 2008 som sammenlignes med gjennomsnittlig listepriis i 2007. Ved senere revisjoner brukes samme prinsipp.

Ofotens Bilruter ble vinner av alle tre tilbud og dermed valgt som fremtidig operatør. Målt mot tidligere tilskudd gir ikke disse tilbudskontraktene lavere tilskudd fra fylkeskommunen, men i forhold til tidligere avtaler beholder fylkeskommunen inntektene.

Når fylkeskommunen overtar driftsansvaret for tilbudspakkene vil takstene reduseres med 20 % som følge av at ”Regulativ for Nordland” gjeninnføres. Fylkeskommunen er usikker på inntektsutviklingen etter takstreduksjonen.

Gjennomsnittsalder for materiellet vil ved oppstart våren 2008 være i overkant av 2 år.

9.11 Anskaffelse av elektronisk billetteringssystem (Fylkestings sak 13-2007)

Nordland Fylkeskommune har i forbindelse med innføring av bruttoanbud besluttet å kjøpe inn elektronisk billetteringssystem for bruk på fylkets busser og hurtigbåter. Det er nærmere 360 busser og 20 hurtigbåter som skal utrustes med det nye billetteringssystemet. Systemet skal knyttes opp mot et sentralsystem hvor alle data sendes og mottas automatisk. Hvert enkelt selskap får mulighet til å hente ut egne data, mens fylkeskommunen vil kunne hente ut data fra alle selskaper. Dette vil gi fylkeskommunen informasjon om antall passasjerer,

reisemønstre, informasjon om hvordan de ulike typene kort benyttes og hvordan betaling skjer.

Tidligere hadde selskapene frihet til å lage egne takstprodukter. For å samordne dette vil det for hele Nordland bli utarbeidet et nytt felles takstregulativ som skal gjelde fra våren 2008. Regulativet skal implementeres i det nye billetteringssystemet og gjøre prisene like for hele Nordland, i tillegg vil billetteringssystemet bli mer brukervennlig for de reisende i Nordland.

Forutsetningen tidligere var at selskapene selv skulle kjøpe inn billetteringssystem gjennom sine anbud. Fylkeskommunen mener at ved at de selv foretar innkjøpet er det store sannsynligheter for at det blir billigere enn at selskapene individuelt gjør det. Det anslås at innkjøpet vil ligge i størrelsesorden 15 – 20 mill.. kr, og at levetiden anslås til 7 år. Med 4 % rente pr år er kapitalkostnadene beregnet til gjennomsnittlig pr år ca 3,25 mill.. kr.

Etter anbudsfristens utløp kom det inn 2 anbud, der det høyeste var på kr 32 125 574,-, mens det laveste var på kr 21 234 376,-. Fara AS som hadde det laveste budet ble antatt til å levere billetteringssystem for Nordland Fylkeskommune. Med bakgrunn i dette samt økte renteutgifter øker selvsagt kapitalkostnadene noe utover de forutsatte.

9.11.1 Fylkeskommunens billett og prispolitikk

Som tidligere nevnt blir det i forbindelse med anbudsoppstartene gjort endringer i billettprisene ved at de blir redusert ned til basisregulativet, noe som innebærer en prisreduksjon på 20 %. Selskapene fikk i forbindelse med inngåelsen av transportavtalen i 2002 anledning til selv å bestemme billettprisene med en øvre maksimalramme på 20 % over basisregulativet, denne økningen/merinntekten benyttet alle selskapene seg umiddelbart av.

I følge Solvoll (2007) utgjorde skolereisene 62 % av alle bussreiser i 2006 (Nordland). De totale trafikkinntekter var på 129,5 mill.. kr i 2006, fordelt på 65,6 mill.. kr på ordinære reiser og knapt 64 mill. kr på skolereiser. I regnskapet for 2007 er de totale trafikkinntekter på 119,6 mill. kr.

I fylkeskommunens budsjett for 2008 er det for de anbudsutsatte rutene lagt inn en billettinntekt på 58,848 mill. kr. For de rutene som enda ikke er konkurranseutsatt vil fremtidige inntekter for fylkeskommunen ligge i størrelsesorden ca 60-70 mill. kr pr år. Gjenstående ruter som enda ikke er konkurranseutsatt er Salten, Vesterålen og Lofoten. I økonomiplanen 2008 – 2011 er det i 2009 og utover innlagt en årlig besparelse på 2 mill. kr. for sist nevnte tre anbudsområder.

Fylkeskommunen vil i løpet av 2008 innføre et nytt og forenklet takstregulativ for buss, der målet er å tilpasse takstpolitikken til ulike brukergrupper samt etterspørselen i løpet av døgnet. I tillegg legges det opp til å videreføre og finansiere ungdomskort og studentrabatt. I følge Solvoll (2007) vil det nye takstsystemet bestå av langt færre soner enn i dag. Et av forslagene er at det skal lages soner på om lag 10 km. En slik soneinndeling vil redusere antall soner betraktelig, anslagsvis fra dagens 1500 – 2000 til ca 350.

9.12 Økonomi - rutebiltransporten i Nordland

Hovedhensikten med konkurranseutsettingen av rutebiltransporten i Nordland var å redusere nettokostnadene for Nordland fylkeskommune. Bruttoanbud bidrar som oftest til at tilskuddet/godtgjørelsen til selskapene blir høyere enn før når det var nettokontrakter. Ved bruttoanbud vil fylkeskommunens budsjetter og regnskaper også ha en inntektsside og ikke bare en utgiftsside, som ved bruk av nettokontrakter. Det som er interessant i denne forbindelse er å finne ut om det er oppnådd en økonomisk besparelse for fylkeskommunen som følge av konkurranseutsetting og bruk av bruttoanbud.

9.12.1 Fylkeskommunens økonomiplan for rutebiltransport perioden 2008 -2011

I økonomiplanen 2006-2009 budsjetterte fylkeskommunen med en besparelse for bussenbudene på 26 mill. kr i 2008. Forutsetningen var at alle rutene ble anbudsutsatt (helårsvirkning) i 2008. I tillegg forventet de en besparelse på 1 mill. kr som følge av produksjonstilpasninger. I økonomiplanen 2007- 2010 reduserte fylkeskommunen sine ambisjoner på kostnadsbesparelser som følge av konkurranseutsettingen. Som følge av nye krav vedrørende ansattes rettigheter er besparelsen som følge av anbud for 2008 budsjettert med 22 mill. kr. Besparelse som følge av produksjonstilpasninger er fjernet. I økonomiplanen

BE 303E Logistikk og Transport

for 2007-2011 har fylkeskommunen erkjent at de ikke klarer å få anbudsutsatt all produksjon før i 2009. Besparelsen og helårsvirkningen av anbud på buss er i 2009 beregnet til kun 12 mill. kr. I tillegg er det lagt inn en ekstra kapitalkostnad på 3,3 mill. kr for innkjøp av billetteringssystem. Økning i administrative kostnader er ikke tatt med, totalt sett vil jeg anslå de ekstra administrasjonskostnadene etter innføring av anbud til ca 5 mill. kr året.

Før samferdselsavdelingen ble slått sammen med næringsavdelingen var det 8 årsverk knyttet til administreringen av rutebiltransporten i Nordland. Dagens bemanning innenfor buss er 9,7 årsverk, i tillegg skal det ansettes 2 årsverk innenfor drift. Til sammen blir det ca 12 årsverk som skal administrere rutebiltransporten Nordland. I tillegg har det vært engasjert flere prosjektstillinger i forbindelse med konkurranseutsettingen.

I økonomiplanen for perioden 2008 – 2011 foreslås det at samferdselsavdelingen samlet effektiviserer med 4,7 mill. kr, i tillegg er det lagt inn kapitalkostnader til finansiering av billetteringssystemet med kr 3,25 mill. pr år. Det er også lagt inn en negativ rammeendring på kr 7 mill. pr år fra og med 2009. Til sammen er samferdselsavdelingen fra og med 2009 pålagt å redusere sine driftsutgifter med kr 15 mill.. Samlet vil dette si at driften av samferdselssektoren fra og med 2009 får et årlig budsjett på kr 479.575 mill., noe som vil si en reduksjon på kr 15 mill. (som følge av effektivisering og økte kapitalkostnader) i forhold til 2008. Alle tall i 2007 kroner.

Kapitalkostnaden til billetteringssystemet er som følge av at fylkeskommunen selv har stått for investeringen redusert av rammen for samferdsel, dette var tidligere en forutsetning for anbudene.

Forutsetningen om forventede økonomiske besparelser som følge av konkurranseutsettingen (buss) gjentas i økonomiplanen. Det er lagt inn besparelse som følge av anbud på kr 10 mill. i 2008, og full virkning i 2009 med kr 12 mill.. I 2009 slår billetteringssystemet sine kapitalkostnader inn med foreslåtte kr 3,3 mill., slik at nettovirkningen blir kr 8,7 mill.. Forutsatt rammereduksjon i 2008 til samferdsel på kr 10,7 mill. inndeckes som følge av besparelser knyttet til bussanbud (10 mill.) og båtanbud. Det vil ligge en merkostnad i 2008

på kr 1 mill. ved forlenges av de bussavtaler som ikke er anbudsutsatt eller senere anbudsoppstart.

9.12.2 Fylkeskommunens 2008 budsjett for rutebiltransporten

Fylkeskommunens samferdselsavdeling påpeker i budsjettet for 2008 at det har vært et merforbruk i 2007 på ca 26 mill.. kr. Dette forklares blant annet med at **bussanbudene ikke har gitt forventet effekt** samt at gjennomførte takstvekst på 5 % i 2007 ikke har gitt den forventede effekten. I tillegg er drivstoffkompensasjonen blitt høyere enn forventet. Det foreslås med nevnte bakgrunn at samferdselssektoren tilføres en rammeøkning på 20 mill.. kr i 2008.

I budsjettet for 2008 er det fra administrasjonen sterkt fokus på at gjennomføringen av bruttoanbud krever tilpasning av dagens administrasjon, der driftsplanlegging, markedskontakt/markedsføringsansvaret og en del økonomifunksjoner overføres fra trafikkselskapene til fylkeskommunen. Driftsplanleggingen hevdes å være på plass. I budsjettet for 2008 overføres det 3,8 mill. kr fra driftsbudsjettet samferdsel til samferdselsavdelingens administrasjon. Disse midlene har tidligere vært knyttet opp mot prosjektstillinger (driftsplanleggere) i forbindelse med omstillingen til anbudsdrift innenfor rutebiltransporten. Fra 2008 vil disse midlene bli knyttet opp mot faste stillinger for å betjene den anbudsutsatte bussektoren.

Samferdselsavdelingen var i 2004 en egen avdeling, de hadde den gang et administrativt budsjett på 5,729 mill. kr per år. Med bakgrunn i at næring og samferdselsavdelingen ble slått sammen i 2005 er det vanskelig og tallfeste samferdselsavdelingens administrasjonskostnader eksakt. Det er grunn til å tro at nevnte styrking av samferdselsavdelingen vil bidra til at årlige administrasjonsutgifter til samferdselsavdelingen samlet sett har oversteget 10 mill. kr pr år.

Av et årlig driftsbudsjett for samferdsel i Nordland på i overkant av 500 mill.. kr (netto), er det i 2008 budsjettet med årlig fylkeskommunal godtgjørelse til bussdriften på 231.679 mill. kr. Antar vi at ca 70 % av administrasjonskostnadene (ca 10 mill.) er knyttet til rutebiltransporten nærmer de årlige (2008) utgiftene seg på 240 mill.. kr per år.

BE 303E Logistikk og Transport

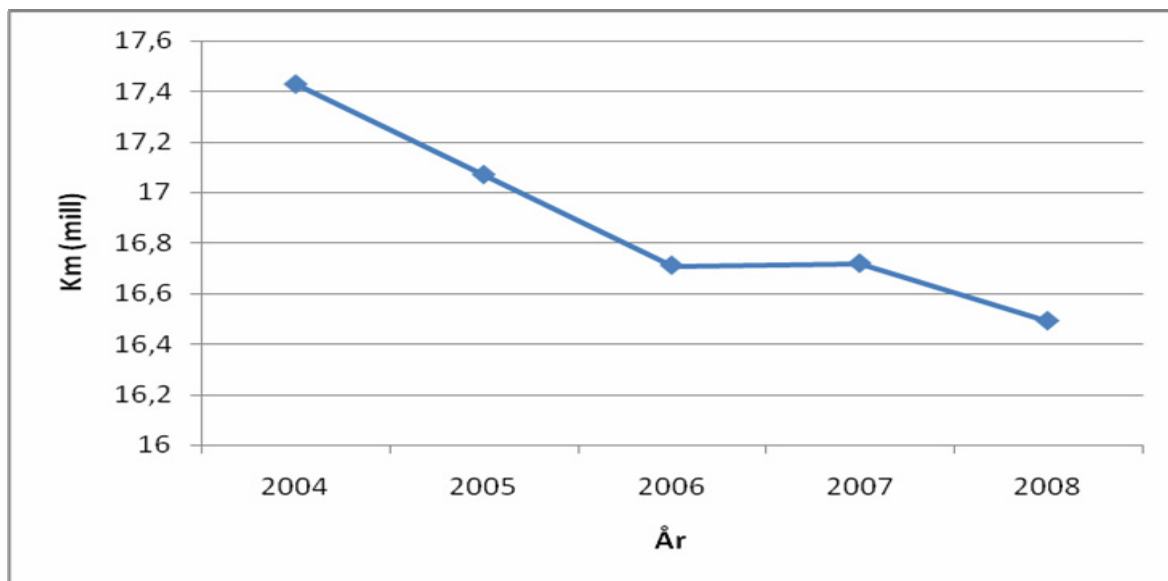
Jeg har hentet tall fra fylkeskommunens økonomiplan og budsjetter/regnskaper fra 2004 – 2008. Dette har jeg sammenfattet og presentert i tabellen på neste side.

Tabell 9.1 Økonomi og aktivitetsdata for bussproduksjonen i Nordland 2004 - 2008

Bussdrift	Regnskap 2004	Budsjett 2005	Regnskap 2005	Budsjett 2006	Regnskap 2006	Budsjett 2007	Regnskap 2007	Budsjett 2008
Bussproduksjon (1000 km)	15 643	15 304	15 257	15 304	15 044	15 044	15 052	15 044
Undertransportør (1000 km)	1 784	1 881	1 812	1 881	1 666	1 446	1 666	1 446
Sum Produksjon (1000 km)	17 427	17 185	17 069	17 185	16 710	16 490	16 718	16 490
Ant passasjerer (1000 stk)	8 045	8 045	7 403	7 403	6 820	6 820	6 864	6 820
FK tilskudd per passasjer (kr/stk)	26	26	29	29	33	32	31	34
FK godtgjørelse pr km (kr/km)	12,06	12,36	12,36	12,57	13,17	13,41	12,74	14,05
FK godtgjørelse. (mill. kr.)	210 079	212 349	210 998	215 946	225 077	230 928	234 700	290 527
Inntekter (mill. kr.)				5 140	4 924	9 741	21 720	58 848
Sum FK godgjør. (netto) (mill. kr)	210 079	212 349	210 998	210 806	220 153	221 187	212 980	231 679

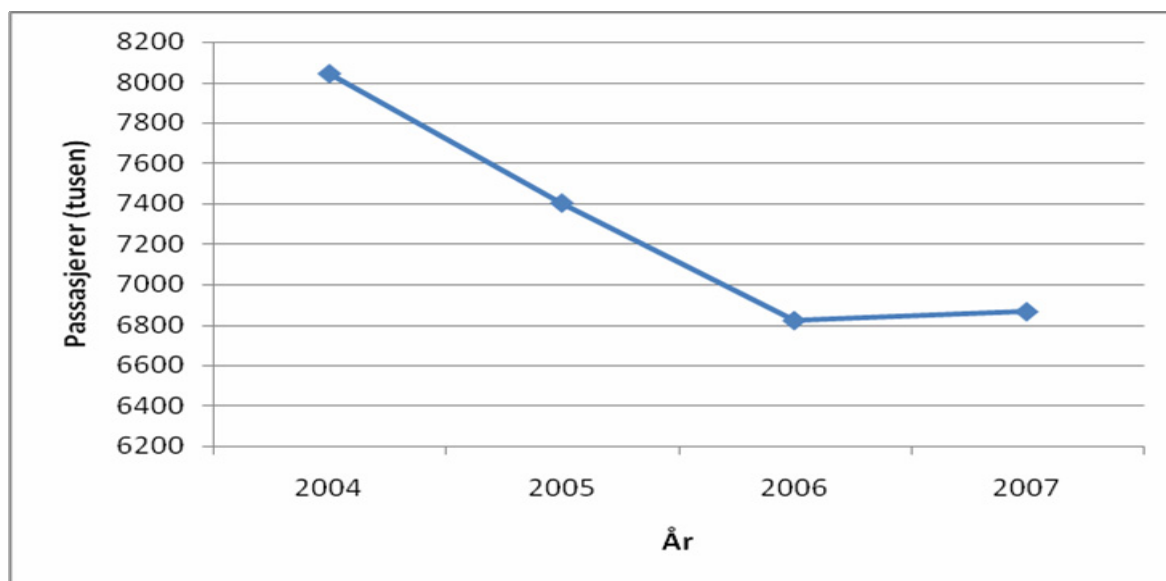
Kilde: www.nfk.no

Tallene og beregningene i tabell 9.1 er inklusiv undertransportører.



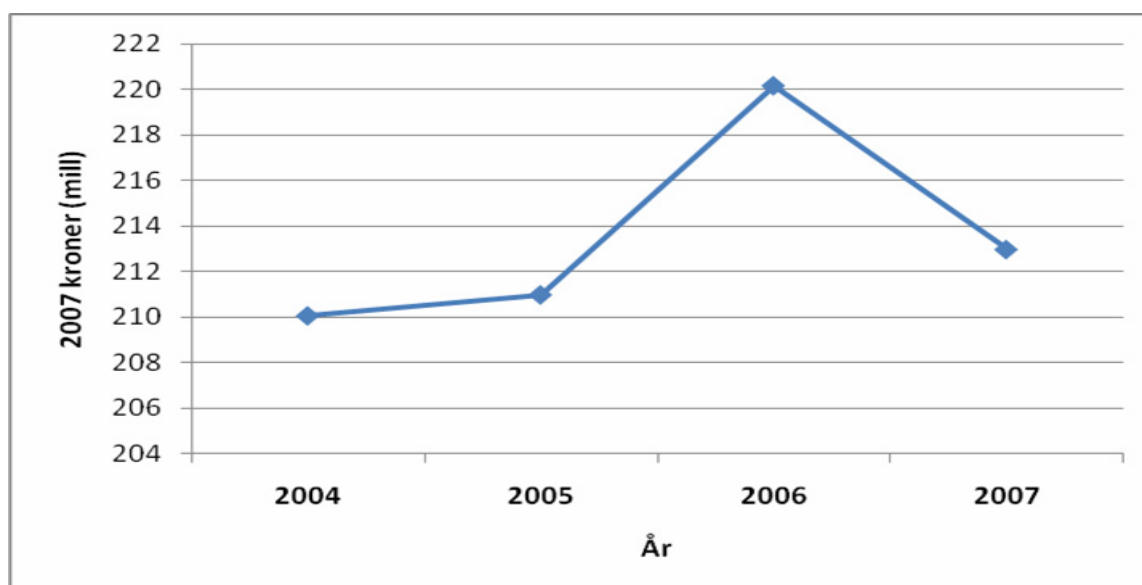
Figur 9.7 Fylkeskommunal produksjon for bussdriften i perioden 2004 – 2008.

Som vi ser av tabell 9.1 og figur 9.7 er sum total (buss og undertransportører) produksjon (1000 km) redusert fra 17 427 i 2004 til 16 718 i 2007 regnskapet, samt at det er budsjettet med en ytterligere nedgang i 2008 til 16 490, noe som utgjør en produksjonsnedgang på 5,37 % for perioden 2004 til 2008. 2008 tallet er budsjett, mens de andre årene er regnskapstall. Grunnen til nevnte produksjonsnedgang kan delvis forklares med konkurranseutsettingen av Ytre Helgeland, der det ble foretatt en nedjustering av produksjonsvolumet som følge av anbud.



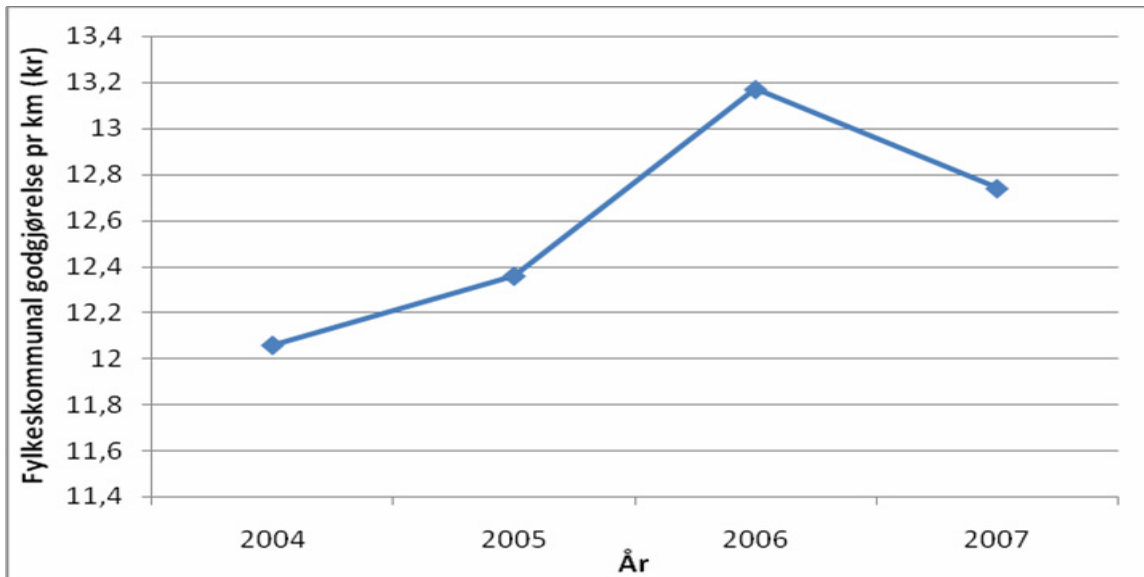
Figur 9.8 Passasjerutvikling for perioden 2004 -2008

Som figur 9.8 og tabell 9.1 viser er antall passasjerer gått fra 8 045 000 i 2004 til 6 820 000 i 2006, noe som er en nedgang på 15,22 %, mens det er en liten oppgang i 2007 da det reiste 6 864 000 passasjerer. Nedgangen kan forklares med at den produksjonsnedgangen som er illustrert i figur 9.7, mens den marginale økningen i antall reisende i 2007 blant annet kan forklares med nedsettingen (- 20 %) av takstene på anbudsrutene.



Figur 9.9 Fylkeskommunal nettogodtgjørelse for bussdrift i perioden 2004 -2008

Figur 9.9 viser at den fylkeskommunale nettogodtgjørelsen er øket fra 210 mill. kr i 2004 til i overkant av 220 mill. kr i 2006, mens det har vært en nedgang til i underkant av 213 mill. kr i 2007. En del av nedgangen i fylkeskommunal godtgjørelse i 2007 kan forklares med effektiviseringseffekt som følge av anbud. Av inntektene som fylkeskommunen hadde fra busselskapene i 2007 var ca 6.1 mill. kr knyttet til engangs tilbakebetalinger fra enkelte trafikkelskaper. Resten av inntektene på ca 15.6 mill. kr er billettinntekter på de anbudsutsatte rutene. Slik sett er den reelle besparelsen fra 2006 til 2007 på i overkant av 1 mill. kr hvis en ser bort fra prisstigning og kostnadsøkning. Kostnadsøkning innenfor rutebiltransporten vil jeg komme tilbake til senere i oppgaven.



Figur 9.10 Fylkeskommunal nettogodtgjørelse pr km for bussdriften i perioden 2004 - 2007

Figur 9.10 og tabell 9.1 viser at kostnadene pr km er økt fra 12,06 kr i 2004 til 13,17 kr i 2006, noe som utgjør en økning på 9,2 %. I 2007 gikk godtgjørelsen per passasjer ned til 12,74 kr, noe som utgjør en nedgang på ca 3,3 % fra 2006 til 2007. Reelt sett er denne nedgangen lavere som følge av tilbakebetalingene fra selskapene i 2007 på 6,1 mill. kr. Legger man til økningen i administrasjonskostnader har det nok så langt vært en reell økning i fylkeskommunal godtgjørelse til rutebilselskapene, om en noe svakere økning siste år (2007).

Økningen i konsumprisindeksen for transporttjenester har i samme periode 2004 til 2007 vært på ca 12,7 % (www.ssb.no).

I følge Solvoll (2007) har gjennomsnittelig kapasitetsutnyttelse på bussene i Nordland lagt på mellom 15,6 % og 19,3 % i perioden 2001 – 2006. Antall passasjerkilometer er redusert med 19 % fra 2001 til 2006, mens gjennomsnittlig kapasitetsutnyttelse på bussene kun er redusert med 2,3 %, (fra 17,7 % til 17,3 %). Dette skyldes at antall plasskilometer er redusert med vel 17 % i perioden, vesentlig på grunn av redusert gjennomsnittelig vognstørrelse.

Første bussanbud ble iverksatt 1. april 2006, mens de andre er innfaset etter hvert som de er blitt avklart. Planen til fylkeskommunen er at alle bussruter skal være anbudsutsatt innen utgangen av 2008. Det betyr at helårsvirkningen av anbud vil kunne være gjeldene fra 2009/2010. I økonomiplanen er det lagt inn full besparelse fra og med 2009 med 12 mill. kr pr år. På neste side er rekkefølgen av anbud opplistet.

1. Første bussanbud som var Ytre Helgeland ble oppstartet 1. april 2006. Årlig besparelse knyttet til dette anbudet er beregnet til 8 mill. kr.
2. Andre anbud som var Søndre Helgeland ble oppstartet 1. Juli 2007.
3. Tredje anbud som var Mosjøen- og Mo i Ranaområdene ble oppstartet 1. August 2007.
4. Fjerde anbud var Sør Salten og Rødøy inkludert søndre Meløy ble oppstartet 1. Januar 2008.
5. Femte anbud var Nordre Salten, Ballangen og Ofoten som skal oppstartes 25. mars 2008.

Gjenstående områder som skal konkurranseutsettes er Salten, Lofoten og Vesterålen, disse områdene skal i følge fylkeskommunen anbudsutsettes i løpet av 2008.

I tabellen under har jeg sammenfattet budene og hvem som har vunnet anbudene. I tillegg er avtalengdene med.

BE 303E Logistikk og Transport

Tabell 9.2 Fordeling av inngåtte anbudspakker, samt inngitte bud.

Anbudspakke	Avtalelengde	Vinner	1	2	3	4	5
Ytre Helgeland	1.4.2006-31.3.2013	SB Nordlandsbuss	24 497 900	24 595 020	25 327 700	26 750 000	28 111 000
Søndre Helgeland	1.6.2007-31.5.2014	TTS	18 985 000	21 624 998	23 400 000	26 398 000	31 741 000
Indre Helgeland sør	1.8-2007-31.7.2014	SB Nordlandsbuss	21 148 998	22 390 000	22 679 000	25 500 000	27 300 000
Indre Helgeland nord	1.8-2007-31.7.2014	SB Nordlandsbuss	30 498 000	33 812 000	36 500 000	38 757 000	
Sør Salten	1.1.2008-31.12.2014	SB Nordlandsbuss	17 394 000	17 900 000	18 746 000		
Rødøy	1.1.2008-31.12.2014	Bangs Bilruter	2 989 000	3 150 000	3 383 000		
Nordre Salten	25.3.2008-24.3.2015	Ofotens Bilruter	6 351 579	7 845 000	7 850 000		
Ballangen	25.3.2008-24.3.2015	Ofotens Bilruter	1 049 999	1 798 500	1 900 000		
Ofoten	25.3.2008-24.3.2015	Ofotens Bilruter	23 615 893	28 000 000	30 498 000		
Sum			146 530 369	161 115 518	170 283 700		
Sum SB Nordlands			96 527 898				
Sum Ofotens Bil			31 017 471				
Sum TTS			18 985 000				

Kilde: www.nfk.no

For de resterende tre anbudspakkene er det i budsjettet for 2008 beregnet ca 144 mill. kr i fylkeskommunal godtgjørelse.

Hvis en summerer de høyeste budene på alle de anbudsutsatte rutene vil totalsummen bli 189 881 000 kr, mot antatte bud som i sum utgjør 146 530 369. Differansen mellom de høyeste budene og de laveste utgjør dermed 43 350 631 kr. Som en ser av tabell 9.2 har det vært litt mindre variasjon på de siste anbudene i forhold til de første. I tillegg har det vært færre tilbydere på de siste anbudene. Om 3 tilbydere er tilfredsstillende er vanskelig å si, men det virker som konkurransen har vært relativt jevn.

Markedsandelene for selskapene er så langt 65,9 % for SB Nordlandsbuss, 21,1 % for Ofotens Bilruter og 12,9 % for TTS. Differansen mellom de høyeste og de laveste anbudene er på 43 350 631 kr pr år, noe som ville ha gitt en økning i det årlige fylkeskommunale tilskuddet på 29,58 %.

9.13 Sammendrag konkurranseutsetting av rutebiltransporten i Nordland

Fremtidige innkjøpsstrategier for rutebiltransporten i Nordland ble behandlet i fylkestings sak 25-2001. Administrasjonen fremhevet hvor tung transportavtalen var å administrere, samt den inntektsrisikoen som lå på fylkeskommunen. At EU arbeidet med en forordning som hadde til hensikt å pålegge fylkeskommunene å bruke anbud som kjøpsform for rutebiltjenester, er tatt med som argumentasjon for at anbud måtte innføres. Det er videre argumentert for både nettoanbud og bruttoanbud. Fylkeskommunen brukte et konsulentfirma (Advisor) som rådgiver, som kom frem til at anbud burde innføres i begrenset grad, der de anbefalte å bruke både brutto og nettoanbud med incitament for å vinne erfaring. Advisor anbefalte ikke å etablere et fylkeskommunalt administrasjonsselskap (aksjeselskap), før større deler av bussproduksjonen settes ut på anbud. Advisor foreslo derimot at administrasjonen ved samferdselsavdelingen måtte styrkes for å håndtere fremtidige anbud.

Administrasjonen konkluderte med at det for perioden 2002 – 2006 fremforhandles langsiktige effektiviseringsavtaler. Forutsetningen var at de nye avtalene ikke skulle øke kostnadene for fylkeskommunen. Hvis ikke tilfredsstillende avtaler oppnås vil fylkeskommunen forbeholde seg retten til å anbudsutsette produksjon. Ovenstående ble vedtatt i fylkestinget.

Opposisjonen ønsket at det skulle utredes opprettelse av et eget aksjeselskap som skulle forestå innkjøp av fylkets kollektivtjenester gjennom anbud. De ba videre fylkesrådet utrede hvilke type anbudsform som burde velges.

Den langsiktige bussavtalen (transportavtalen) ble behandlet i Fylkesrådssak 83–2002. Avtalen var en nettoavtale som videreførte markedsansvaret hos operatøren. Det ble i tillegg åpnet for at selskapene kunne regulere takstene (maks 20 % opp), samt gjøre produksjonsmessige tilpasninger. Transportavtalen økte den fylkeskommunale godtgjørelsen med ca 8 mill. kr pr år. Takstøkningen var i tillegg stipulert til ca 8 mill. kr pr år.

Helgelandske, medelte at de ikke kunne tiltre avtalen, og i Fylkesrådssak 58- 2002 ble det besluttet at produksjonen til Helgelandske skulle anbudsutsettes. Merkostnaden ved å inngå nye forhandlinger med Helgelandske ble stipulert til størrelsesorden 1-1,5 mill. kr pr år.

Fremtidig innkjøpsform av rutebiltransporten ble behandlet i Fylkestingssak 67-2004. Med bakgrunn i bortfall av passasjerer som følge av takstøkningen (20 %), og sterk økning i fylkeskommunal godtgjørelse med mere, anbefalte administrasjonen å innføre anbud som kjøpsform for rutebiltransporten i Nordland. Videre ble det argumentert med at transportavtalene var svært resurskrevende å administrere, blant annet fordi den inneholdt så mange reguleringsklausuler.

Administrasjonen konkluderte med at bruttoanbud med incitament ville være beste løsning for innkjøp av rutebiltransporten i Nordland. Det ble i den forbindelse foreslått økning i bemanning samt organisering av samferdselsavdelingen for å kunne håndtere bruttoanbud. Fylkeskommunen ville ved bruk av bruttoanbud ha inntekt, drifts og markedsansvaret, samt funksjonen som kjøper (anbud) av transporttjenestene fra trafikkselskapene.

Fylkestingets flertall sluttet seg til administrasjonens forslag til organisering, men bestemte at erfaringene fra Ytre Helgeland skulle forelegges fylkestinget før anbudsoppstart.

Opposisjonen frarådte bruk av bruttoanbud med bakgrunn i at de mente det ville medføre flytting av aktivitet fra distriktene til Bodø i størrelsesorden 25–30 årsverk. Opposisjonen mente at nettoanbud måtte benyttes.

I Fylkesrådssak 140-2004 ble kriteriesettet til bussanbudet på Ytre Helgeland vedtatt. Kontrakten skulle være bruttokontrakt med incitament. I kriteriene fremkom det at det skulle være tilpasset materiell med god komfort samt at miljøhensyn og sikkerheten skulle ivaretas. Ansattes rettigheter og betingelser har hele tiden vært prioritert fra fylkeskommunen, noe som også preger anbudskriteriene. Fylkeskommunen ønsket videre at bussene skulle ha fylkeskommunens farger og logo.

I Fylkesrådssak 119-2005 ble annen gangs utlysning av Ytre Helgeland behandlet. SB Nordlandsbuss vant konkurransen med et anbud på 24 497 900 mill. kr pr år. Høyeste anbud var på 28 111 000 kr pr år. Oppstart for den nye kontrakten på Ytre Helgeland var 1. April 2006.

Erfaringene fra anbudet på Ytre Helgeland ble behandlet i Fylkestingssak 56 -2005.

Erfaringene er i korte trekk økonomisk besparelse på ca 8 mill. kr pr år, senking av

materiellets alder samt kvalitetsøkning som følge av dette. Økte markeds kostnader for fylkeskommunen på påregnes.

Med bakgrunn i erfaringen fra Ytre Helgeland vedtok fylkestinget og gradvis anbudsutsette rutebiltransporten i Nordland etter bruttoprinsippet. Opposisjonen anførte den uenighet som var om beregningen utført av administrasjonen, og etterlyste kvalitetssikring av tallberegningene. Videre mente de at nettoprinsippet måtte brukes. Det ble fremmet forslag om at ekstern kompetanse måtte leies inn for å avgi en rapport om de faktiske besparelser for fylkeskommunen. Opposisjonens forslag ble avist av fylkestinget.

I det første bussanbudet på Ytre Helgeland var det ikke bare pris som skulle være avgjørende for valg av transportør. Innenfor gitte rammer skulle kvaliteten poengberegnes etter fastsatte kriterier. Dette skapte så store uklarheter i forståelsen av anbudene at første anbudsrunde ble avlyst som følge av klage fra ett av selskapene. Etter nevnte ”forsøk” ble tildelingskriteriene endret til at ”laveste pris vinner”, noe som siden har vært rådende prinsipp for alle anbudspakkene i Nordland.

Bussanbud Søndre Helgeland var neste anbud ut og ble behandlet i Fylkesrådssak 188-2006. Laveste anbud som TTS sto for var på 18 985 000 kr, mens høyeste var på 31 741 000 kr. Tilskuddet økte som følge av dette med 1,6 mill. kr pr år. Billettinntekten i 2005 var på 6,8 mill. kr. Isolert sett vil nettoutgiftene for fylkeskommunen reduseres som følge av dette anbudet med 5,2 mill. kr pr år. Fylkeskommunens drifts og markeds kostnader vil komme i tillegg. Anbudssoppstart 1. juli 2007

Anbud Mosjøen og Mo i Rana områdene ble behandlet i Fylkesrådssak 13-2007. Laveste bud var på henholdsvis 21 148 998 og 30 498 000 mill. kr, mens høyeste bud var på henholdsvis 28 895 000 og 33 812 000 mill. kr. Nordlandsbuss hadde de laveste anbudene. Besparelsene på disse to anbudene er begrenset. Anbudssoppstart 1. august 2007

Sør Salten og Rødøy ble behandlet i Fylkesrådssak 27-2007. Nordlandsbuss hadde laveste anbud (17 394 000 kr pr år) i Sør Salten, mens Bangs Bilruter hadde laveste anbud (2 989 000 kr pr år) i Rødøy. Høyeste anbud var henholdsvis på 18 746 000 (Sør Salten) og 3 383 000

(Rødøy) kr pr år. Etter opplysning fra fylkeskommunen var det ikke besparelser på disse anbudene. Det er stilt strenge miljøkrav (Euro5), samt krav om å følge reglene for virksomhetsoverdragelse for å ivareta rettigheten til de ansatte. Anbudssopstart 1. Januar 2008.

Valg av anbydere i Nordre Salten, Ballangen og Ofoten ble behandlet i Fylkesrådssak 112-2007. Ofoten Bilruter vant alle tre anbud med henholdsvis 6 351 579, 1 049 999 og 23 615 893 mill. kr. Høyeste bud var på henholdsvis 7 850 000, 1 900 000 og 30 498 000 kr pr år. Målt mot tidligere tilskudd gir ikke disse anbudskontraktene lavere tilskudd for fylkeskommunen, men i forhold til tidligere kontrakter beholder fylkeskommunen inntektene. Anbudsstart 25. mars 2008.

Gjenværende områder som skal konkurransenutsettes er Salten, Lofoten og Vesterålen, disse områdene skal anbudsutsettes i løpet av 2008.

Tidligere var det forutsetningen at selskapene selv skulle gjøre innkjøp av billetteringssystem i forbindelse med anbudene. I Fylkestingssak 13-2007 ble det besluttet at Nordland Fylkeskommune selv skulle kjøpe inn felles billetteringssystem for busser og hurtigbåter, dette for å få en bedre samordning samt lavere pris på innkjøpet. Kostnaden forbundet med innkjøpet av nytt billetteringssystem kom på 21 234 376 mill. kr, noe som vil belaste regnskapet til samferdselsavdelingen med ca 3,5 mill. kr i kapitalkostnader pr år.

Fylkeskommunens hovedmålsetting ved å konkurransenutsette rutebiltransporten i Nordland var å redusere de totale kostnadene. I økonomiplanen for perioden 2006-2009 står følgende setning: *Sitat "Gjennom konkurranse forventer fylkeskommunen å oppnå økonomiske besparelser og bedre transportkvalitet, samtidig som fylkeskommunen vil oppnå sterkere politisk styring av kollektivtilbudet gjennom takster, rabattordninger og rutetilbud"*.

Opprinnelig (2005) årlig estimert besparelse som følge av konkurransenutsetting av rutebilsektoren i Nordland var på 26 mill. kr. I dag er ambisjonsnivået senket til 12 mill. kr pr år, i tillegg er det lagt inn ekstra kapitalkostnad (7 år) på 3,3 mill. for å betjene billetteringssystemet. Medregner vi de økte administrasjonskostnadene vil helårsvirkningen

av besparelsen ligge på ca 4 mill. kr pr år. Reduksjon i besparelse begrunnes med at det er blitt økte kostnader som følge av at ansattes rettigheter og betingelser, lavere takster (-20 %), nye busser, strengere miljøkrav til materiellet (bussene) samt økt sikkerhet som blant annet bilbelter på alle busser.

Dersom kun de høyeste anbud hadde vært antatt ville kostnadene/fylkeskommunal godtgjørelse økt med over 29 %, noe som ville utgjøre over 43 mill. kr pr år. Hvis et slikt scenario skulle inntreffe ville konkurranseutsettingen av rutebiltransporten i Nordland gitt fylkeskommunen merkostnad på nærmere 40 mill. kr pr år. Administrasjonen erkjenner at anbudene så langt ikke har gitt forventet effekt.

Tidlig i prosessen la fylkeskommunen vekt på å hindre at enkeltaktører ble for store i rutebilmarkedet i Nordland, og at det skulle vurderes prosentvis begrensning på hvor stor del av markedet ett rutebilselskap kunne ha. SB Nordlandsbuss har frem til nå 65,9 % av de anbudsutsatte rutepakkene, noe som vil si at Nordlandsbuss har kontrakter på over 96 mill. kr av totalt 146,5 mill. kr pr år. Jeg vil med den bakgrunn hevde at Nordlandsbuss er blitt en dominerende aktør.

Lønnsnivået til sjåførene er blant annet i anbudet for Sør Salten hevet med 10 kr timen, i tillegg skal lønnen heves ytterligere 10 kr timen i løpet av anbudsperioden.

Pensjonsrettighetene er også sikret i avtalene. Videre er takstene redusert med 20 % for alle anbudsrutene, samt at det er kjøpt inn ”skreddersydde”, miljøvennlige og sikrere busser for de forskjellige rutene. Bussene er utstyrt med sikkerhetsbelter for passasjerene. Det kan nevnes at takstene ble øket med 5 % i 2007.

10.0 ANALYSE AV NFK- MÅLSETNINGER VED BUSSANBUD

I dette kapitlet vil jeg analysere hvorvidt fylkeskommunens målsetninger ved konkurranseutsettingen av rutebiltransporten i Nordland innfries. Ut i fra oppgavens begrensninger vil det ikke være mulig å gå i dybden på nevnte problemstillinger, men gjøre en analyse av innhentet materiale med basis i oppgavens teori og litteratur.

Det ble i forbindelse med konkurranseutsettingen (bruttoanbud) utarbeidet en rekke kriterier som skulle følges ved anbudsutlysningen. Her kan nevnes ansattes rettigheter, nytt og miljøvennlig materiell, at ingen aktører blir markedsdominerende, bedre sikkerhet og komfort for de reisende, profilering av fylkeskommunen, samt bedre politisk styring av blant annet takster. En del av disse forholdene er drøftet i kapittel 8 (mulige fordelingsvirkninger). I forrige kapittel har jeg kronologisk diskutert og presentert fylkeskommunens tilgjengelige saksgang og argumentasjon fra 2001 og frem til i dag (2008), sammen med teorikapitlene danner dette grunnlaget for drøftingen i dette kapitlet.

10.1 NFK - Valg av konkurranse og kontraktsform

Transportavtaler, eller effektiviseringsavtaler som det kalles, har i seg det elementet at hvis ikke tilfredsstillende avtale oppnås vil oppdragsgiver kunne anbudsutsette rutene, med andre ord "trussel om anbud". Blir det derimot inngått avtale vil fylkeskommunen være forpliktet til og ikke anbudsutsette rutene så lenge avtalene løper. I forbindelse med at transportavtalene i Nordland ble inngått for perioden 2002 til 2006 valgte ett selskap (Helgelandske) og ikke slutte seg til transportavtalen med fylkeskommunen, noe som resulterte i at det ble besluttet å anbudsutsette Helgelandskes ruteproduksjon (Ytre Helgeland).

Det at fylkeskommunen i 2002 ga trafikkelskapene større frihet til markedstilpasninger skulle i seg selv bidra til økt inntjening ved at flere passasjerer skulle benyttet kollektivtilbudet. Utviklingen fra 2001 til 2002 viser en økning i fylkeskommunal godtgjøring til bussdriften på 31 mill. kr, samtidig som det var en mindre produksjonsnedgang, samt en større passasjeredgang på ca 300 000 personer. Med andre ord vil dette si at forventet utvikling ikke inntraff, men at motsatt utvikling ble resultatet. Ut i fra fylkeskommunens

statistikk fortsatte passasjeredgangen med nesten samme styrke fra 2002 til 2003.

Fylkeskommunal godtgjørelse har en svak stigning fra 2002 til 2003, mens bussproduksjonen faller med samme nivå som tidligere nevnt. Bakgrunnen for passasjeredgangen har nok blant annet sammenheng med takstøkningen på 20 % (takstfrihet), og reduksjon av produksjonen som selskapene fikk anledning til i forbindelse med inngåelse av transportavtalen. I tillegg ble det på grunn av usikkerhet om fremtidens avtaleform gjort lite nyinvestering i materiell (busser).

Fylkeskommunen argumenterte for konkurranseutsetting blant annet med bakgrunn i at de hevdet at krav om "Lov om offentlig anskaffelse" måtte benyttes på lukkede ruter (skoleskyss), denne argumentasjonen ble av fylkeskommunen gjentatt gjennom hele prosessen frem til vedtak om konkurranseutsetting ble fattet. Samme problemstillingen ble av Oppland fylkeskommune reist i et brev til Samferdselsdepartementet i 2004 (www.bussanbud.no). Som tidligere nevnt vil det ved bruk av bruttokontrakter måtte benyttes anbud som konkurranseform.

I svaret fra Samferdselsdepartementet til Oppland fylkeskommune er valg av regelverk ved kjøp av transporttjenester drøftet. *"Utgangspunkt er at det generelle regelverket om offentlige anskaffelser av 16. juli 1999 nr. 69 med tilhørende forskrifter, skal legges til grunn ved rene tjenestekontrakter. Foreligger det derimot en tjenestekonsesjon, er det yrkestransportloven med tilhørende forskrifter som skal legges til grunn". (Brev fra Samferdselsdepartementet til Oppland fylkeskommune 25.6.2004)*

I følge ovenstående brev vil en tjenestekonsesjon foreligge når fylkeskommunen overfører retten (løyve) til å utføre tjenesten til busselskapet, dette under forutsetning av at selskapet overtar den økonomiske risikoen og derigjennom muligheten for gevinst. I forbindelse med nettokontrakter brukt innen rutebilnæringen er det operatøren som har den økonomiske risikoen og dermed muligheten for ekstra gevinst, eksempelvis ved inntektsøkning (billettinntekter) og incitamentbruk. En bruttokontrakt med incitament er ikke å anse som tilstrekkelig for å kunne betraktes som tjenestekonsesjon. Fylkeskommunen må i hvert enkelt tilfelle vurdere hvem som bærer den økonomiske risikoen (*brev fra Samferdselsdepartementet til Oppland fylkeskommune 25.6.2004*).

I følge Furu (2008) bekreftes det at rutetransport med nettokontrakter er unntatt fra forskrift om offentlig anskaffelser, men at plikten til å likestille leverandørene gjelder også i Yrkestransportloven.

Ved å legge til grunn Yrkestransportloven, noe samferdselsdepartementet og Furu (2008) mener er mulig, står fylkeskommunen fritt til å velge om anbud ønskes benyttet jfr. Yrkestransportlovens § 8. *"Ved bruk av anbud i den offentlige rutebilsektoren må "forskriften om anbud i lokal rutetransport" benyttes"*.

Administrasjonen i Nordland fylkeskommune argumenterte for bruttoanbud med incitament i forbindelse med konkurranseutsetting av rutebiltransporten. Det politiske flertallet sluttet seg til administrasjonens vurderinger med hensyn på valg av kontraktsform, mens opposisjonen ønsket nettoanbud. Konkurransen som prinsipp var det stor enighet om, men valg av kontraktstype skapte som nevnt politisk uenighet. Opposisjonen hevdet at bruttoanbud ville kunne medføre flytting av aktivitet fra distriktene til Bodø i størrelsesorden 25-30 årsverk.

Det er nok en riktig vurdering at det må ansettes flere i fylkeskommunen for å håndtere drifts og markedsansvaret ved bruttoanbud. Administrasjonen i fylkeskommunen forutsatte også at det måtte tilføres ekstra ressurser til økt bemanning for å håndtere de nye oppgavene som fylkeskommunen ville få ved bruttoanbud. Tidligere ble det argumentert for et eget administrasjonsselskap som skulle håndtere innkjøp, drift og markedsansvaret ved bruttoanbud. Denne typen organisering ble ikke nevnt i Fylkestingssak 67-2004 når valg av organisering i forbindelse med bruttoanbud ble behandlet.

I følge samferdselsavdelingen i NFK har jeg fått opplyst at det til nå kun har vært en administrativ økning på ca 4 personer i forbindelse med bruttoanbudets drift og markedsansvar. I budsjettet for 2008 er det for Næring og Samferdselsavdelingen foreslått en økning på over 4 mill. kr til styrking av administrasjonen. Av foreslåtte økning skal samferdselsavdelingens administrasjon styrkes med 3,8 mill. kr. Med bakgrunn i at det er vanskelig å få nøyaktig tilgang på den reelle økningen av samferdselsavdelingens administrasjonskostnader i forbindelse med drift og innføring av bruttoanbud på

rutebiltransporten, mener jeg at et forsiktig anslag på økte utgifter kan være i størrelsesorden 5 mill. kr pr år fra og med 2008.

Konsolideringen innenfor rutebilselskapene har resultert at det er blitt færre og større selskaper som kompetansemessig har posisjonert seg for konkurranse. Dette støttes i Hemming et. al (2002) der de konkluderer med følgende *"I vår gjennomgang av bussnæringen i Norge, som helhet og i sammenligning med utviklingen i sammenlignbare land, fant vi bekræftelse på våre antagelser. Oppkjøp, fusjoner og konsentrasjon i strategiske allianser er den dominerende trend i markedet. Dette var også symptomatisk for bussnæringen i Nordland, da vi satte oss inn i denne."*

Hvis selskapene har redusert antall ansatte innenfor marked og drift er det sannsynlig at selskapenes kompetanse innenfor anbud er styrket. På dette tidspunkt å fastslå hvor mange ansatte som trafikkselskapene vil nedbemanne som følge av bruttoanbud er vanskelig å forutse. Selskapene er i det nye anbudssystemet forpliktet til å ha foretningsadresse med ansatt driftspersonell i sine nye anbudsområder.

Fylkeskommunen har som følge av sitt markeds, drifts og innkjøpsansvar måtte styrke sin administrasjon, både på fylkeshuset og ute i anbudsområdene skal det være lokalisert personell/kontor for å håndtere markeds og driftsansvaret til fylkeskommunen. Det er liten tvil om at fylkesadministrasjonen (samferdsel) har fått styrket sin berettigelse ved økt bemanning som følge av bruttoanbud.

For meg å fastslå endelig/fremtidig dimensjon på fylkeskommunens administrasjon for å håndtere bruttoanbudene er vanskelig og nærmest umulig på nåværende tidspunkt, men at administrasjonen må styrkes med hensyn på bemanning og kompetanse anser jeg som svært sannsynlig, spesielt etter hvert som nye og ukjente utfordringer erfares. Grunnlaget og argumentasjonen for valg av bruttoanbud kontra nettoanbud virker ensidig saksbehandlet av samferdselsadministrasjonen.

Som tidligere nevnt oppnår fylkeskommunen en del målsettinger ved å benytte bruttoanbud. Her kan nevnes bedre politisk styring med takster og rutestruktur, bedre oversikt (statistikk),

samt hand om markedsarbeidet. I tillegg gjennomfører fylkeskommunen innkjøp av felles billetteringssystem samt samordning av takstene i hele fylket. I følge rapport utarbeidet av Bussbranschens Riksförbund (2007) vil en standardisering av billettsystemet og informasjonen lede til at de reisende opplever kollektivtransporten som mer tilgjengelig. I tillegg vil standardiseringen av billetteringssystemet kunne medføre sparte kostnader for fylkeskommunen. Fylkeskommunen senker takstene (-20 %) ned til basisregulativet ved anbudsoppstart.

Erfaringene fra konkurranseutsettingen av rutebiltransporten i Sverige på 90- tallet er fra samferdselsadministrasjonen trukket frem som positive og retningsgivende for valg av kontraktsform (bruttoanbud) for rutebiltransporten i Nordland. Det er i og for seg riktig at det ble oppnådd økonomiske besparelser ved innføringen av bruttoanbudene i Sverige på 90- tallet. Etter hva jeg har brakt i erfaring er incitamentordningen i bruttoavtalene i Sverige langt gunstigere enn det som Nordland fylkeskommune har lagt opp til med bare 10 % av billettinntektene, i Sverige ligger incitamentordningene mellom 20 og 30 %. De svenske erfaringene med konkurranseutsettingen av rutebiltransporten, kan være nyttig for den pågående konkurranseutsettingen av rutebiltransporten her i landet. I Norge har vi liten erfaring med konkurranseutsettingen av rutebiltransporten og må i stor grad bygge våre valg på andre lands erfaringer.

I følge rapporten fra Bussbranschens Riksförbund (2007) var det i forbindelse med konkurranseutsettingen av rutebiltransporten i Sverige på slutten av 80- tallet oppnådd kostnadsbesparelser (netto) på 10-15 %. Videre ble det på slutten av 90- tallet hevdet at subsidiene/tilskuddene fra det offentlige til trafikkselskapene var redusert med ca 1 milliard kr pr år. På begynnelsen av 2000- tallet snudde utviklingen og kostnadene/subsidiene med rutebiltransporten steg med 15 % eller mer samtidig som rutebilnæringen mistet markedsandeler (passasjeredgang) til biltrafikken, denne negative utviklingen har fortsatt frem til i dag.

I en artikkel i Transportform nr 1-2008 etterlyser en svensk bussdirektør forandring. Han mener at det Svenske anbudssystemet med bruttoanbud har overlevd seg selv. Dette begrunner han med at busselskapene er blitt rene bemanningsselskaper ved at det er ikke

kundens behov som bestemmer utviklingen av busstilbudet, men stivbente detaljkrav fra oppdragsgiverne. Han mener at dynamikken er blitt borte og ber om at rutebilselskapene må få incitamentene og markedet tilbake. Han mener likevel at det var fornuftig å innføre anbud på slutten av 80- tallet. Målinger av kundetilfredshet blant de kollektivreisende i Sverige er svakt synkende og kommet på et uakseptabelt lavt nivå (www.transportforum.no).

Etter min oppfatning er problemstillingen rundt markedsansvaret ved bruttoanbud relevant og inntresant. Slik anbudskontraktene er utformet i Nordland har rutebilselskapene et incitament på 10 % av billettinntektene, noe som må betraktes som alt for lavt til at selskapene skal kunne interessere seg vesentlig for markedsforbedringer. Fylkeskommunen bestemmer rutetidene og takstene samt markedsarbeidet, noe som gjør at handlingsrommet til selskapene er minimalt. I Næringspolitisk program for Transportbedriftenes landsforening mener landsforeningen at alle kontraktsformer må sikre at minimum 25 % av trafikkinntektene må gå til operatørene som et insentiv for å få flere passasjerer og øke kundetilfredsheten (www.transportforum.no).

Med bakgrunn i de bruttokontrakter som er inngått mellom fylkeskommunen og trafikkelskapene i Nordland mener jeg at selskapene i stor grad vil ha fokus på kostnadsstyring ved at de vil søke å redusere kostnadene for å øke inntjeningen. Få reguleringsklausuler i anbudskontraktene mener jeg ytterligere styrker kostnadsfokuset til selskapene. Her kan nevnes at økte drivstoffkostnader og lønnskostnader ikke kompenseres fullt ut, men vektet etter et forhåndsbestemt tall, noe som er inngående beskrevet i kapittel 9.10. I Sverige ønskes dette forandret ved at *”Osåkerhetera i trafikkavtalen ska minskas genom att trafik huvudmaannen i trafikkavtalen ska välja index som kompenserar för kostnadsökningar, färre optionsår och mindre frivolymer* (Bussbranschens Riksförbund, 2007)”.

For å oppnå størst mulig kostnadsbesparelse vil det for selskapene være mest lønnsomt å ha få stopp og lite passasjerer, med andre ord redusere slitasje og ressursforbruk. I følge leserbrev fra Solvoll og Pedersen i juni 2004 påpekes det at lønnsomheten for selskapene ved bruttokontrakt vil i praksis være å frakte færrest mulig passasjerer. (www.hhb.no)

Rapporten fra Bekken et. al (2005) konkluderer blant annet med at bruttokontrakter ikke nødvendigvis gir dårligere markedstilpasninger.

I følge en utredning utført av Skreien (2006) anbefales nettoanbud brukt innenfor bussdriften i Bergen, noe han begrunner med følgende, *"Med et områdevis anbud for Bergen kommune anbefaler jeg derfor bruk av en utvidet nettokontrakt. At anbud er områdevis gir operatøren mulighet til å oppnå kostnadsbesparelser gjennom nettverkseffekter, samtidig som investeringer kun kommer operatøren selv til gode. Med nettokontrakt skaper kommunen incentiver for operatøren til å heve kvalitet og antall reisende. Samtidig får operatøren frihet og motivasjon til å utforme markedsføringen, noe de er godt rustet til å gjøre samt at kommunen slipper ressursbruk på dette området,"*

En av Nordland fylkeskommunes hovedutfordringer ved driften av bruttoanbudene vil være å få til tilfredsstillende drifts og markedsarbeid uten at kostnadene blir for store. I tillegg er den politiske styringen med rutestruktur og takstene viktig for å oppnå målsettingene til fylkeskommunen. I begynnelsen av 2008 forsøkte administrasjonen og fylkesrådet i NFK ekstraordinært å øke busstakstene med 10 % for å få balanse i budsjettene. Fylkestinget avviste forslaget (Fylkestingssak 11/08) og ba administrasjonen inndeke overforbruket på annen måte. Dette viser at sterk politisk styring av rutebiltransporten fort kan gi seg utslag i at takstene kan bli økt for å balansere regnskapene. Som nevnt kan sterk politisk styring ha både sine fordeler og ulemper.

Busselskapene i Nordland var i mot at fylkeskommunen skulle overta markedsansvaret (bruttokontrakt) og de viste til erfaringer gjort i Vest-Agder fylke der bruttokontrakter ble prøvd ut i Kristiansand, som i ettertid har gått tilbake til langsiktige nettokontrakter.

Et annet spørsmål er hvordan bruttoanbud påvirker den fremtidige rutestrukturen, noe som Longva (2007) oppsummerer slik *"I sum vil derfor en mer omfattende regimeendring i Norge med overgang fra forhandlede nettokontrakter til bruttoanbud med rutekompetanse og egne kjøpsorgan på myndighetenes side, trolig innebære økt fokus på områder med sterkt trafikkgrunnlag. Dette er i samsvar med de politiske målsetningene vi har hatt for kollektivtilbudet i by, men kan stå i motsetning til målsetninger for distriktene".*

Selskapene som har vunnet anbudene har vært i knivskarp konkurranse med andre selskaper, der de sannsynligvis har beregnet seg liten fortjeneste for å posisjonere seg som fremtidig aktør i rutebiltransporten i Nordland. Som noen av de første anbudene viser er det relativt stor avstand mellom budene til selskapene, mens de senere anbudskonkurransene viser mindre avstander mellom selskapene. Dette bekrefter at selskapene må ha sterk kostnadsstyring for å tjene penger. For å øke inntjeningen vil sannsynligvis trafikk-selskapene ta seg godt betalt for ekstratjenester/ruteendringer som fylkeskommunen måtte ønske eller måtte ha behov for i løpet av kontraktsperioden.

Jeg mener at jeg i dette kapitlet har reist en del relevante spørsmål og problemstillinger vedrørende valg av kontraktsform og konkurranse kontra forhandlingsavtaler.

Fylkeskommunen har etter min oppfatning i sin argumentasjon ensidig fokusert på innføring av anbud som konkurranseform, samt ”forttreffelighetene” ved bruttoanbud med relativt beskjeden incitamentsordning. Erfaringene med anbudet fra Ytre Helgeland er også lagt til grunn for nevnte valg, noe jeg senere vil komme nærmere inn på. De erfaringene som Sverige har og har hatt med bruk av bruttoanbud innenfor rutebilsektoren er etter min oppfatning med på å nyansere bildet. For meg å drøfte nevnte problemstillinger ytterligere vil ikke være mulig på grunn av oppgavens begrensninger.

10.2 NFK- valg vedrørende ansattes betingelser og krav til materiell (busser)

Nordland fylkeskommunes hovedmålsetting med innføring av konkurranse innenfor rutebiltransporten var å få mer samferdsel pr krone. Derfor ble tildelingskriteriet til tilbyderne at laveste pris vinner anbudet. De økonomiske effektene av konkurranseutsettingen vil jeg komme tilbake til i senere kapittel. Ambisjonene vedrørende økonomiske besparelser er etter hvert redusert som følge av andre skjerperte krav og kriterier i anbudskontraktene. Et hovedkrav i den forbindelse har hele tiden vært ansattes (sjåførenes) rettigheter i forbindelse med skifte av selskap/arbeidsgiver. Andre og viktig krav/kriterier er materiellets (bussenes) utforming med hensyn på sikkerhet, brukertilpassning og strenge miljøkrav.

10.2.1 Ansattes rettigheter ved konkurranseutsettingen av rutebiltransporten.

I forbindelse med prosessene rundt konkurranseutsettingen av rutebiltransporten i Nordland har de ansattes organisasjoner hele tiden vært opptatt av de ansattes rettigheter. I dette ligger det at ved nyansettelser i selskapet som har vunnet anbudet, skulle personell fra tidligere selskap i samme område ha fortrinnsrett. I tillegg skulle overtatt mannskap beholde sin tidligere opptjente lønn og bedriftsansienitet. I motsetning til andre fylker har busselskapene i Nordland egne pensjonsavtaler med de ansatte, disse avtalene er videreført og fastsatt i anbudskriteriene i forbindelse med konkurranseutsettingen. Ved å ta høyde for nevnte problemstillinger mente fylkeskommunen at krav om å følge reglene for virksomhetsoverdragelse kunne unngås.

I Yrkestransportlovens forskrift nr 400 (Forskrift om anbud i lokal rutetransport) § 4 reguleres ansattes rettigheter, sitat. ”Oppdragsgiver **kan** i anbudsinnbydelsen bestemme at operativt personell i selskap som får innskrenket rutevirksomheten som følge av overgang til ny løyvehaver etter anbud, skal ha fortrinnsrett ved nyansettelser i det overtagende selskap dersom det overtagende selskap på overtagelsestidspunktet har behov for nyansettelser. Den som skal delta i anbudskonkurransen må forplikte seg til å følge lønns- og arbeidsvilkår for operativt personell som minst svarer til en av de landsomfattende tariffavtaler”.

Det er liten tvil om at innføringen av konkurranse innenfor rutebiltransporten har skapt stor usikkerhet og bekymring hos sjåfører og andre ansatt i trafikkselskapene. Denne usikkerheten har Nordland fylkeskommune blant annet søkt å redusere ved å gå utover lovens minimumskrav.

Fylkeskommunen har videreført pensjonsavtalen og bedriftsansieniteten i tillegg til intensjonene i § 14 i nevnte forskrift. Det er selvsagt en svakhet i dette, eksempelvis ved at anbudsvinner ikke har behov for nyansettelser, da vil en del sjåfører kunne bli arbeidsledige. At fylkeskommunen tar høyde for ansattes rettigheter som her nevnt i anbudskriteriene har selvsagt en pris. Denne kostnaden vil være med på å redusere besparelsen ved konkurranseutsettingen av rutebiltransporten.

I følge Solvoll (2006) kan Nordland betegnes som det fylket som stiller de strengeste kravene (høy reguleringsgrad) ved personelloverdragelse i forbindelse med skifte av operatør. I kravspesifikasjonene til anbudet på Ytre Helgeland står det at utøver skal overta eksisterende personell som tidligere operatør benyttet på de samme rutene.

Pensjonsvilkårene til de ansatte er i følge Osland et. al (2006) ikke konkurranseutsatt i Nordland. *”Bussførerne og verkstedansatte skal ha en forsterket pensjonsytelse sett i forhold til gjeldende tariff. Av alle fylkeskommunene, som har satt kollektivtrafikk ut på anbud, er Nordland, med sin første anbudsrunde i 2004, den eneste med dette kravet”*. Bakgrunnen for en slik pensjonsbestemmelse i Nordland var at den gamle arbeidsmiljøloven holdt pensjonsreglene utenfor ved virksomhetsoverdragelse. I den nye arbeidsmiljøloven (1. jan. 2006) § 16 vil pensjonsrettighetene følge de ansatte ved virksomhetsoverdragelse. Nordland fylkeskommunen bestemte videre at reglene for virksomhetsoverdragelse skal/skulle komme til anvendelse, og ble som følge av det implementert i anbudskriteriene/kontraktene (Osland et. al, 2006).

Hensikten med reglene for virksomhetsoverdragelse er at ansattes rettstilling ikke skal svekkes ved skifte av selskap som følge av eksempelvis anbud. Dette medfører at ansatte beholder sine opptjente rettigheter og lønn ved skifte av selskap. Sitat arbeidsmiljøloven: *”Tidligere arbeidsgivers rettigheter og plikter som følge av arbeidsavtale eller arbeidsforhold som foreligger på det tidspunkt overdragelsen finner sted, overføres til den nye arbeidsgiver (§ 16-2 (1)).”* (Osland et. al (2006)).

Normalt er det tre hovedvilkår som må være oppfylt for at det skal foreligge en virksomhetsoverdragelse.

1. Overføringen må gjelde en selvstendig økonomisk enhet.
2. Virksomheten må overføres til ny arbeidsgiver på grunnlag av kontrakt.
3. Virksomheten må beholde sin identitet, noe som betyr at virksomheten som den nye arbeidsgiveren viderefører i det vesentlige skal være den samme som hos den tidligere arbeidsgiver. Med den bakgrunn vil en av forutsetningene for at reglene for virksomhetsoverdragelse skal komme til anvendelse være at fysiske elementer overføres mellom selskapene, eksempelvis busser. Dette foreligger det rettskraftig dom på (Finland).

Hvis overtagende selskap overtar materiellet for å drive rutene vil reglene for virksomhetsoverdragelse komme til anvendelse. Konsekvensene av dette vil kunne være at overtagende selskap unngår å overta materiellet for å slippe å forplikte seg i forhold til ansettelsesforholdene til tidligere selskap. (Osland et.al, 2006)

Som ovenfor drøftet vil det ikke isolert sett være grunnlag for at reglene om virksomhetsoverdragelse skulle komme til anvendelse i forbindelse med konkurranseutsettingen av rutebiltransporten i Nordland. I anbudskriteriene i Nordland har det aldri vært tema at bussene skulle overføres ny driver/operatør, tvert i mot har Nordland fylkeskommune stilt krav om nytt og miljøvennlig materiell i forbindelse med anbudskriteriene.

For å sikre de ansattes rettigheter og legge til rette for rekruttering til bussjåføryrket har Nordland fylkeskommune brukt sterk reguleringsgrad ved at nye reglene for virksomhetsoverdragelse skal være en del av anbudskriteriene. I så måte er Nordland fylkeskommune i front i landet på dette området. Dette vil sannsynligvis være i tråd med samferdselsminister Liv Signe Navarsete sine ønsker: ” *Eg vil ikkje ha ordningar som gjer at ein anbodskonkurranse bli vunnen ved innsparingar som kjem av at eldre arbeidstakarar med høgt sjukefråvær blir skuva heilt ut av arbeidsmarknaden. Det er heller ingen gevinst for samfunnet samla sett, dersom innsparinga ved eit anbod skjer som følgje av at ein svekker løns- og arbeidsvilkåra for vanlige arbeidstakarar (Transportforum nr. 5-2007)*”.

Det å sikre ansattes rettigheter på beskrevet måte har selvsagt økonomiske konsekvenser ved bruk av anbud. Selskapene vil måtte beregne en risikokostnad ved å måtte overta personell siden det ikke foreligger opplysninger om ansattes helse og alder. En stor svakhet i denne forbindelse er at selskapene ikke har fullgod oversikt over hvem/ansatte som må overtas ved eventuelt skifte av selskap, og må kalkulere usikkerheten i tilbudet. Selskapet som har løyve og driver rutene før konkurranseutsettingen vil sitte med informasjon om sine ansattes rettigheter og aldersfordeling, dette kan selvsagt diskuteres med hensyn på konkurransefortrinn.

I følge konklusjonen i Osland (2006) vil følgende effekter kunne fremkomme ved virksomhetsoverdragelse av personell (sjåfører og verkstedarbeidere i Nordland):

1. Økte kostnader for overtakende arbeidsgiver og oppdragsgiver på grunn av kalkulering av risiko og administrasjonsarbeid.
2. Endrete konkurransebetingelser i favør av selskapet som kjører ruteområdet.
3. Effekten blir minst ved andre gangs bruttoanbud og små ruteområder.
4. Gitt at det er høy etterspørsel etter sjåfører sikres individuelt stillingsvern. Også her sikres nedbemanning etter ansiennitet, men da i både overtagende og vinnende bedrift. Dermed reduseres sjansen for utstøting av eldre og syke arbeidstakere.

Å bruke reglene om virksomhetsoverdragelse for ansatte som Nordland har gjort karakteriseres som det mest ekstremt/ytterliggående alternativet, noe som isolert sett vil øke prisene på tjenesten. *”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 kontraktslengde. Dermed kan et slikt regelverk føre til økt kostnader for oppdragsgiver, noe som enten vil føre til økte tilskudd eller redusert tilbud. Merkostnadene 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 (Osland et. al 2007)”*.

Nordland fylkeskommunes erfaringer med å legge til grunn reglene om virksomhetsoverdragelse i forbindelse med anbudene innenfor rutebilsektoren fremkommer i utredningen til Furu (2008). *”Nordland fylkeskommunes erfaringer med dette – basert på innlegg på konferansen ”Friskbuss” den 7.12.2007 – er:*

- *Mangelfulle opplysninger og dårlig kvalitet på opplysninger fra eksisterende driver.*
- *Alle tidligere ansatte har fått tilbud om jobb*
- *Transportarbeiderforbundet er fornøyd*
- *Merkostnader – men vanskelig å dokumentere disse”*.

Med bakgrunn i EU regelverket/forordningen vedtatt i Eu kommisjonen 24. juli 2007, som har som hovedregel at rutebiltransporten skal konkurranseutsettes, vil alle regler (virksomhetsoverdragelse) som høyner terskelen for anbud være i strid med målsettingen om anbud innenfor rutebilsektoren. Konklusjonen i Furu (2008) har følgende bemerkning: *”I forhold til målet om å sikre arbeidstakernes rettigheter vil vi karakterisere innføringen av*

reglene om virksomhetsoverdragelse som en misforståelse når det foreligger et langt bedre og mer målrettet alternativ (å foreskrive en betinget fortrinnsrett til ansettelse), når dessuten det økonomiske ansvaret belastes feil offentlig instans på en lite treffsikker måte”.

Nordland fylkeskommune har i tillegg til å anvende reglene om virksomhetsoverdragelse for de ansatte ved skifte av selskap i forbindelse med anbud også tilsluttet seg bransjeavtalen mellom rutebilnæringen og arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjonene. Bransjeavtalen skal gjøres gjeldende ved reforhandling av kontraktene og inngåelse av nye avtaler, eksempelvis anbud. Bransjeavtalen skal uansett gjelde fra 2012. Bransjeavtalen vil sikre de ansatte en lønnsvekst fra 31 til 34 % i perioden 2006 til 2011. Gjennomsnittelig per år blir lønnsveksten 5,7 % med bransjeavtalen, og 3,2 % uten. Forutsetning for denne beregning er en normal lønnsvekst på 3 % per år (Furu 1. juni 2007).

Furu har fra alle fylkeskommunene samlet inn blant annet lønnskostnadene for rutebil. For Nordland fylkeskommune sitt vedkommende var lønnskostnadene for sjåførene på 86 mill. i 2005, 98,937 mill. i 2006 og 101,509 mill. i 2007. Noe som vil si en økning i lønnskostnadene på 15 % fra 2005 til 2006, og en økning på ca 2,6 % fra 2006 til 2007. I følge bransjeavtalen vil de selskapene som er omfattet av avtalen få ett lønnstillegget i 2008 på mellom 9,7 % og 16,8 % avhengig om avtalen skal innføres sent eller raskt, og om sjåførene har fagbrev eller ikke (Furu 1. juni 2007).

En av konsekvensene som bransjeavtalen etterlater seg er at det vil være forskjellig lønn mellom sjåførene frem til 2012, fra 2012 skal bransjeavtalen gjelde for alle sjåførene. Blant annet ble bussanbudet Søndre Salten omfattet av bransjeavtalen, noe som medførte at sjåførene som betjener dette ruteområdet fikk ca 40 000 kr mer per år enn andre ruteområder. I følge artikkel i Helgeland arbeiderblad den 4. mars 2007 feiret ansatte i Nordlandsbuss på Helgeland lønnsforskjellene med en ”sur bismak” i forbindelse med at Nordlandsbuss vant bussanbud Indre Helgeland, et anbud som ga høyere lønn til sjåførene enn anbud Ytre Helgeland (Nordlandsbuss).

Selv om sjåførenes organisasjoner og fylkeskommunene var klar over innfasningsstrukturen på lønnsutviklingen i bransjeavtalen, vil det for hver enkelt sjåfør oppleves som urettferdig å

ha forskjellig lønn for likt arbeid. Det er vel liten tvil om at fylkeskommunen ved politikerne i spissen må ta belastningen for en slik lønnspolitikk. Det er sterk grunn til å tro at Nordland fylkeskommune vil føle seg tvungen til å harmonisere lønnsnivå mellom anbudsområdene før fristen i 2012.

10.2.2 NFK- krav til materiell i forbindelse med konkurranseutsettingen

En av hovedmålsettingene til Nordland fylkeskommune i forbindelse med konkurranseutsettingen av rutebiltransporten var å stille krav i anbudskriteriene vedrørende materiellet. Det ble stilt krav om blant annet bilbelte til alle passasjerer og sjåfør. Det ble stilt miljøkrav, blant annet Euro5 på de siste bussene, et krav som ikke blir nasjonalt gjeldene før i oktober 2009. I anbudet på Ytre Helgeland var det krav om Euro3.

Det ble videre stilt krav om gode passasjerbequemmeligheter og at bussene skulle være tilgjengelige for alle. I tillegg skulle fylkeskommunen profilere seg selv ved at bussene skulle utsmykkes i Nordland fylkeskommunes farge og logoer, noe som betyr at selskapene ikke lenger har mulighet til å selge reklameplass på bussene. Dette forretningsområdet som selskapene tidligere hadde er nå fjernet som følge av overgang til bruttokontrakter.

Som nevnt tidligere medfører strenge miljøkrav ekstra kostnader. Det å innføre Euro5 krav før det blir et nasjonalt krav har som konsekvens at det er få tilbydere som kan konkurrere om leveransen av bussene. Få tilbydere resulterer som oftest i høyere priser. En annen konsekvens av nevnte krav kan være at de nye bussene blir sparsommelig innredet/utstyrt for å holde prisene/investeringskostnadene så lave som mulige.

Jeg vil nevne et par leserbrev fra missfornøyde busspassasjerer i forbindelse med anbudsoppstart (1. januar 2008) i Søndre Salten. Det har vært skrevet en rekke leserbrev i forbindelse med nevnte anbudsoppstart, noe jeg langt fra har fullgod oversikt over, men så vidt meg bekjent har alle leserbrev vært kritiske til det ”nye materiellet”. I Meløyavisa den 24. januar 2008 ble en av de nye langrutebussene som betjener ruteområdet mellom Bodø og Meløy beskrevet som lite komfortabel, her kan blant annet nevnes dårlig varmeanlegg, dårlig

komfort, vonde seter og dårligere bagasjehyller. Skribenten bemerker videre at *”her har vi hatt flotte komfortable busser i årevis, og nå dette”*.

Et annet leserbrev i Avisa Nordland mandag den 25. januar 2008 som er underskrevet av Odd H. Ørjansen, beskrives de nye bussene på følgende måte: *” Det aner meg at det er anbudsprinsippet som her får slike fatale valg, så får en heller leve med misfornøyde kunder”*. Ørjansen beskriver også problemet med manglende stigtrinn som gjør det vanskelig for eldre og bevegelsehemmede å komme seg inn og ut av bussen. Han beskriver også bagasjeplassen som lite tilfredsstillende, i tillegg beskriver han manglende fothvilere, manglende bord i seteryggen og at det er trangere mellom setene.

Med bakgrunn i klager fra brukerne av de ”nye bussene” stilte fylkestingsrepresentant May Valle og Randi Myrvang Ness en rekke spørsmål til samferdselsråd Jon Tørset i fylkestingets 1. samling 2008 i Mosjøen (25-27/2-2008). Spørsmålene dreide seg om de samme problemstillingene som nevnt fra leserbrevene, bagasjeplass, stigtrinn, komfort, avstand mellom seter og manglende bord i seteryggen. I tillegg ble det stilt spørsmål vedrørende problematikken med bestillingsturer.

Fylkesråden besvarte spørsmålene med at det skulle ettermonteres stigtrinn på bussene. Manglende bagasjeplass ble ikke imøtekommet fordi fylkeskommunen var av den oppfatning av at bussene var dimensjonert for normal mengde bagasje, bedre plass for barnevogner ville medføre økte investeringskostnader per buss på anslagsvis 1 mill. kr. Det ble videre forsikret at ruteområdene var under løpende evaluering sammen med selskapene.

Det vil som regel være en del ”barnesykdommer” når nytt materiell skal innkjøres i et ruteområde, noe av dette vil kunne løse seg etter hvert som ting blir korrigert, noe jeg tror fylkeskommunen vil prioritere å løse. At langrutebussene har fått redusert komforten som her beskrevet finner jeg underlig ut i fra fylkeskommunens argumentasjon i forbindelse med konkurranseutsettingen av tjenesten. Tvert i mot argumenterte fylkeskommunen med å fokusere på transportkvaliteten (komfort) til publikum ved at brukerne og deres behov settes i sentrum, samt at materiellet skulle være moderne og tilpasset med tanke på tilgjengelighet for alle.

Uten å ha gjort en fullgod undersøkelse av ovennevnte problemstilling kan det synes som om at fylkeskommunen har nedprioritert transportkvaliteten på enkelte busser for å kunne prioritere miljøvennlige busser (Euro5) og andre hensyn. Hva dette skyldes kan man spekulere i, men det er også grunn til å kunne stille spørsmål ved fylkeskommunens kompetanse på nevnte område.

Tidligere, når det var nettokontrakter og selskapene hadde markedsansvaret, vurderte selskapene sannsynligvis transportkvaliteten for de reisende som viktig. Som følge av at bruttoanbud er innført er det fylkeskommunen som har ansvaret for markedet og utformingen av materiellet. Om fylkeskommunen har tatt seg ”vann over hodet” skal jeg ikke videre spekulere i, men det er liten tvil om at mye verdifull markedskompetanse ute i selskapene går tapt som følge av bruttoanbud.

10.3 Økonomiske konsekvenser ved konkurranseutsetting av rutebilnæringen

Hovedmålsetningen til Nordland fylkeskommune ved konkurranseutsettingen av rutebiltransporten var å få mer samferdsel per krone. Anbud skulle være et verktøy som skulle bidra til mer effektiv ressursbruk innenfor rutebilsektoren. Det ble fra fylkeskommunen anslått ca 10 % besparelse, noe som ville ha utgjort ca 21 mill. kr. I økonomiplanen for perioden 2006-2009 la administrasjonen inn en helårs -besparelse på 26 mill. kr når full effekt inntraff (100 % anbud). I den siste økonomiplanen (2008-2011) er ambisjonsnivået senket til 12 mill. kr i besparelse ved full effekt. Samferdselsadministrasjonen vedgår i budsjettet for 2008 at konkurranseutsettingen av rutebiltransporten i Nordland ikke har gitt forventet effekt.

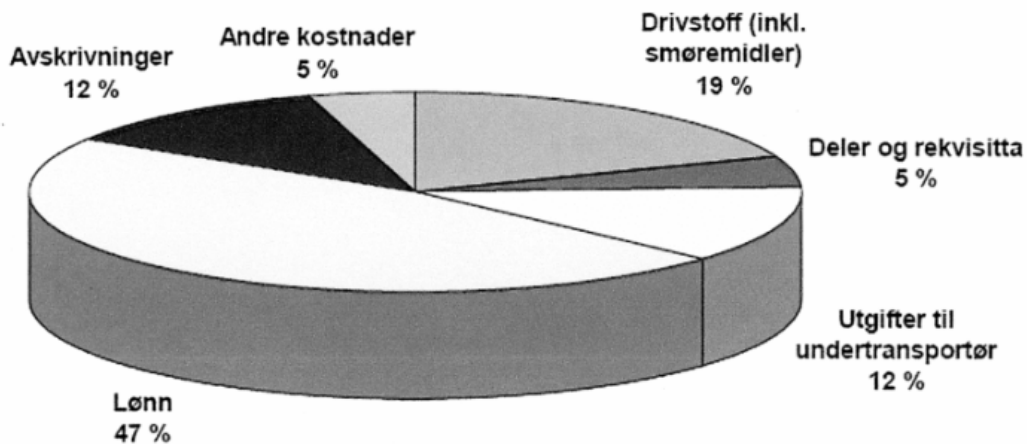
Jeg vil først ta for meg en prinsipiell drøfting av en del begrep som jeg bruker i den videre analyse, deretter vil jeg ta for meg besparelsen på første anbud (Ytre Helgeland) som dannet grunnlaget for fylkestingets valg vedrørende full konkurranseutsetting av rutebiltransporten i Nordland. Deretter vil jeg diskutere den generelle økonomiske utviklingen i NFK innenfor nevnte tjeneste som jeg vil sammenholde med utviklingen i landet for øvrig. Til slutt vil jeg se på kostnadsutviklingen innenfor samferdsel og fylkeskommunenes inntektsutvikling de senere år.

10.3.1 Prinsipiell begrepsdrøfting

I kapittel 10.3.3 drøfter jeg kostnader og tilskudd per vognkilometer og per passasjer. I den forbindelse vil jeg i dette kapitlet belyse følgende begreper:

1. Kostnad per vognkilometer
2. Kostnad per passasjer
3. Kostnadene per setekilometer

Første begrepet som er ”kostnad per vognkilometer” beskriver trafikkselskapenes totale kostnader per kjørt busskilometer som selskapet etter kontrakten med fylkeskommunen skal kjøre. I følge Solvoll (2000) var kostnadene for den samlede bussdriften i 1997 fordelt etter følgende figur:



Figur 10.1 Kostnader i bussdriften i Norge fordelt på kostnadsarter, år 1997.

Kilde: Kolstad (2000)

Som figuren illustrer er de gjennomsnittelige kostnadene i bussdriften fordelt på flere forskjellige kostnadsarter. Kostnadene per kilometer kan være forskjellig ut i fra størrelse på busser og rutetyper. I den forbindelse er det naturlig at byruter vil ha høyere kostnader per vognkilometer enn langruter. Store busser vil selvsagt ha høyere kostnader enn mindre busser. Topografi og eventuelle fergesamband vil også kunne påvirke kostnadene per kilometer.

Kostnadene per passasjer påvirkes selvfølgelig av antall reisende (passasjerer), men effektiviseringskravene (anbud), riktig dimensjonert materiell, lønnsutvikling, drivstoffutgifter og produksjonstilpasninger vil også være med på å påvirke kostnadsbildet. Inntektene per passasjer påvirkes blant annet av antall reisende og takstene.

Takstpolitikken vil som følge av priselastisiteten til passasjerene være et viktig virkemiddel for å øke antall reisende. Med priselastisitet for bussreiser menes hvor følsom etterspørselen etter bussreiser er overfor endringer i billettprisen. I følge Solvoll (2007) mener Bekken (2006) at som en tommelfingerregel vil gjennomsnittelig priselastisitet for busspassasjerene i Norge ligge på - 0,4.

Kostnadsartene kan deles inn i faste og variable kostnader. Kostnad per passasjer vil være summen av både faste og variable kostnader. I den forbindelse vil jeg legge følgende formel til grunn:

$$K = F + b * (a * x) + c * (s * v)$$

K – Kostnad ved bussdriften

F – Faste kostnader

a – Gjennomsnittelig transportavstand per passasjer

x – Antall passasjerer

(a * x) – Passasjerkilometer

s – Gjennomsnittets størrelse på bussene (målt i antall setekilometer)

v – Utkjørte kilometer på bussene (totalt på alle bussene)

(s * v) – Utkjørte setekilometer (totalt på alle bussene)

b, c > 0 (konstanter)

Som en ser av formelen er kostnaden ved bussdriften påvirket av de faste kostnadene (F) pluss antall passasjerkilometer (a * x) og antall utkjørte setekilometer (s * v). Konstantene b, c og F forteller oss hvordan kostnadsstrukturen er i selskapet. Størrelsen på konstanten b forteller oss hvilken kostnadsstruktur som er i selskapet i forhold til antall passasjerkilometer, dette ved at (a * x) (passasjerkilometer) påvirkes av kostnadene ved befraktningen av passasjerer, eksempelvis ved at det er kostnader som stopp og start, billettering, markedsarbeid og generell

slitasje som følge av passasjertransporten. Konstanten b vil i denne forbindelse være en størrelse/vekt som fremkommer for å reflektere nevnte kostnadsstruktur.

Når det gjelder de variable kostnadene ser en at leddet $(a * x)$ påvirkes av gjennomsnittelig transportavstand per passasjer (a) bussen multiplisert med antall passasjerer (x). Legges a fast, står man igjen med antall passasjerer som reiser med bussen, noe som vil si at dess flere passasjerer som reiser med bussen ved gjennomsnittelig transportavstand per passasjer, vil kostnadene øke med busstransporten (per passasjerkilometer). Antall gjennomsnittelig transportavstand per passasjer (a) påvirkes av flere forhold, blant annet rutestrukturen, geografi og topografiske forhold. Antall passasjerer (x) påvirkes av eksempelvis takster, befolkningstetthet, rutefrekvens og generaliserte reisekostnader.

Hvis en ser på leddet $c * (s * v)$ så er c en kostnadskonstant som også indikerer kostnadsstrukturen i selskapet. Konstanten c influerer på de kostnader som utkjørte setekilometer ($s * v$) som selskapet totalt produserer. Utkjørte kilometer er å betrakte som et produksjonsmål som vil være det busstilbudet som de reisende tilbys. Utkjørte kilometer (v) er som regel gitt ved at oppdragsgiver har fastsatt ønskede produksjon. Størrelsen og alderen på bussene kan også være fastsatt fra oppdragsgiver, men ofte har selskapene en viss handlemfrihet på dette området. Eksempelvis vil nye busser ha større kapitalkostnader enn eldre busser. Disse kostnadene vil derfor gjenspeiles i størrelsen på konstanten c (kostnadsstrukturen).

Ved å sette de øvrige ledd konstante kan vi partiellderivere ligningen med hensyn på følgende variabler.

Deriverer vi ligningen med hensyn på gjennomsnittelig størrelse på bussen (s) får vi følgende:

$$\partial K / \partial s = c * v$$

Dette viser oss at utkjørte kilometer på bussene (v) multiplisert med konstanten c påvirker kostnadene ved økning av en enhet (passasjerplass) på gjennomsnittlig busstørrelse

(marginalkostnadene). Ved at c og v blir større (kostbar kostnadsstruktur og mer utkjørte setekilometer) dess mer vil busstørrelsen (s) påvirke økningen i kostnadene (K).

Ved derivering med hensyn på utkjørte kilometer (v) på bussen får vi følgende:

$$\partial K / \partial v = c * s$$

Som en ser vil gjennomsnittelig størrelse på bussen (s) multiplisert med konstanten c påvirke kostnadene ved at økning på en ekstra kilometer bussproduksjon (marginalkostnad). Ved at c og s blir større (kostbar kostnadsstruktur og større busser) dess mer vil utkjørte kilometer (v) påvirke økningen i kostnadene (K).

Deriverer vi med hensyn på antall kilometer per passasjer (a) får vi følgende:

$$\partial K / \partial a = b * x$$

Betingelsen viser oss at antall passasjerer (x) multiplisert med konstanten b påvirker kostnadene ved en økning på en ekstra passasjerkilometer (marginalkostnaden). Ved at b og x blir større (kostbar kostnadsstruktur og flere passasjerer) jo mer vil gjennomsnittelig transportavstand per passasjer (a) påvirke økningen i kostnadene (K).

Hvis man deriverer med hensyn på antall reisende passasjerer (x) får vi følgende:

$$\partial K / \partial x = b * a$$

Dette viser oss at gjennomsnittelig transportavstand per passasjer multiplisert med konstanten b påvirker kostnadene ved økningen av en ekstra passasjer. Ved at b og a blir større (kostbar kostnadsstruktur og økning i gjennomsnittelig transportavstand per passasjer) dess mer vil antall passasjer (x) påvirke økningen i kostnadene (K).

Dette vil være de ekstra kortidsmarginale kostnader ved økning av en enkelt passasjer. Kortidsmarginale kostnader betyr de økte kostnadene som følge av at produksjonen økes med en enhet (passasjer) og kapasiteten er konstant.

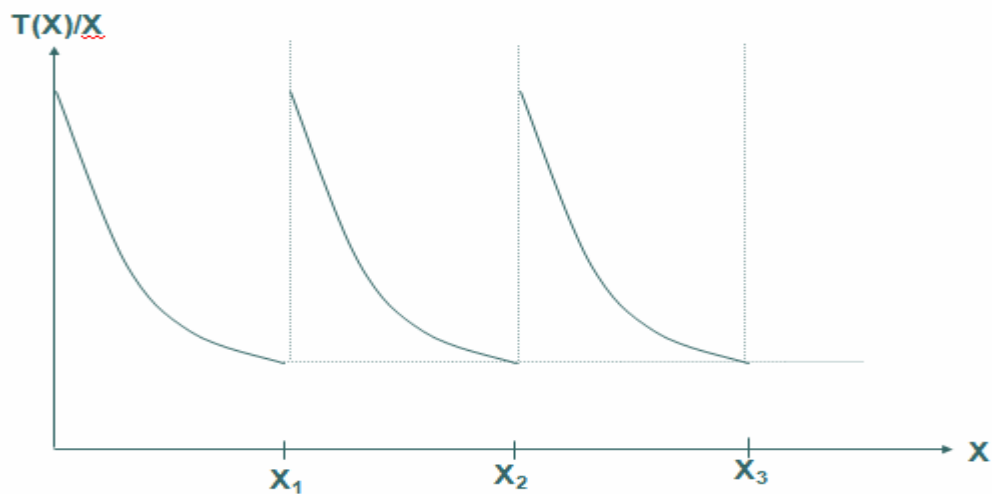
De langtidsmarginale kostnader som fremkommer ved at det blir behov for en ekstra buss for å håndtere det ekstra kapasitetsbehovet som oppstår vil gi følgende oppsett:

$$\partial K / \partial x = b * a + c$$

Dette viser oss at hvis leddet $(b * a)$ og c blir større (kostbar kostnadsstruktur, økning i gjennomsnittelig transportavstand per passasjer og behov for ekstra kapasitet (ekstra buss)) dess mer vil antall passasjer (x) påvirke økningen i kostnadene (K).

I praksis vil det oppstå udelbarhet ved at det blir ekstra kostnader ved hver ny buss som kreves for å betjene den økte produksjonen/passasjermengden. Udelbarheten kan videre betraktes som langtidsmarginale kostnader, ved at det er økning i kostnadene når produksjonen økes med en enhet og når kapasiteten også må økes. Dette viser at rett dimensjonering av busskapasiteten vil ha økonomiske effekter, ved at en mindre buss vil ha lavere kostnader (både faste og variable), men blir busskapasiteten litt for liten vil det kunne medføre behov for en til buss (langtidsmarginal konsekvens).

Overnevnte illustreres i følgende figur der X_1 , X_2 og X_3 er ekstra busser og X er produksjonsmengde (passasjerer) mens $T(X)/X$ er kostnadene per passasjer (kr per sete).



Figur 10.2 Kostnader ved udelbarhet

Kilde: Forelesningsnotat Jørgensen (Transporttilbud og transportkostnader, 2007).

Kostnad per passasjer fremkommer ved at formelen deles på antall passasjerer (x):

$$K/x = F/x + b * a + (c * (s * v))/x$$

Kostnaden per passasjer fremkommer ved at de faste kostnadene (F) deles på antall passasjerer pluss den variable faktoren a (gjennomsnittelig transportavstand per passasjer), multiplisert med konstanten b . I tillegg vil det siste leddet (utkjørte setekilometer) dividert på antall passasjerer påvirke kostnadene. De variable størrelsene som påvirker kostnadene per passasjer vil da være gjennomsnittelig transportavstand per passasjer (a) og antall utkjørte setekilometer ($s * v$) dividert på antall passasjerer. Hvis det reiser mange passasjerer (x) vil kostnadene per passasjer bli lavere, dette fremkommer ved at summen av brøkene (F/x) og $(c * (s * v))/x$ blir lavere dess høyere nevneren x blir. Faktoren a påvirkes ikke av antall reisende passasjerer. Som beskrevet ovenfor vil vektningene av konstantene b og c ha innflytelse på beskrevne kostnader. Hvis en ser for seg at x går mot uendelig vil $(b * a)$ få mindre og mindre betydning for kostnadene per passasjer.

Kostnad per vognkilometer fremkommer ved å dele på utkjørte kilometer (v) på bussene.

BE 303E Logistikk og Transport

$$K/v = F/v + (b * (a * x))/v + c * s$$

Som en ser av formelen fremkommer kostnad per vognkilometer av de faste kostnadene delt på antall utkjørte kilometer pluss antall passasjerkilometer (ganget med konstanten b), delt på antall utkjørte kilometer. I tillegg legges gjennomsnittstørrelsen på bussen til, multiplisert med konstanten c. Første leddet er rimelig greit, ved at de faste kostnadene (F) deles på antall utkjørte kilometer, mens det neste leddet avhenger av antall passasjerer (x) multiplisert med gjennomsnittelig transportavstand per passasjer (a) dividert på antall utkjørte kilometer (v). Dette vil si dess større telleren er (ved konstant v) dess høyere blir kostnader per utkjørte kilometer, størrelsen på konstanten b influerer selvsagt på denne effekten. Siste leddet (c * s) berøres ikke av antall utkjørte kilometer på bussen, men kun av størrelsen på bussen (s) multiplisert med konstanten (c). Hvis gjennomsnittstørrelsen på bussen (s) reduseres og tilpasses ruten vil kostnadene per kilometer kunne reduseres.

Dette kan utledes videre ved å se på kostnadene per setekilometer. På grunn av oppgavens begrensninger har jeg ikke hatt mulighet til å analysere dette inngående, men det kan være interessant å se på sammenhengene. Antall setekilometer eksempelvis for et selskaps totale bussproduksjon vil si hvor mange passasjerer som maksimalt kan fraktes ved full utnyttelse (antall tilbudte vognkilometer multiplisert med busskapasiteten). Kostnadene ved denne tilgjengelige kapasiteten illustreres i følgende formel (kostnad per setekilometer).

$$K/(s * v) = F/(s * v) + (b * (a * x))/(s * v) + c$$

Som en ser av formelen er kostnad per setekilometer avhengig de faste kostnadene (F) dividert på utkjørte setekilometer pluss antall passasjerkilometer, dividert på utkjørte setekilometer. I tillegg legges til konstanten c som ikke påvirkes av antall utkjørte setekilometer. Kostnaden fordeles på utkjørte setekilometer som påvirkes av de faste kostnaden dividert på utkjørte setekilometer pluss antall passasjerkilometer (multiplisert med konstanten b), dividert på antall utkjørte kilometer. Bortsett fra å redusere de faste kostnadene ser en av formelen at færre passasjerkilometer (a * x) bidrar til lavere kostnader når utkjørte setekilometer er konstant.

Ett mål på kapasitetsutnyttelse er:

$$U1 = \text{Antall passasjerkilometer/Tilbudte setekilometer} = (a * x)/(s * v)$$

Dess nærmere 1 dette kapasitetsmålet er, dess bedre kapasitetsutnyttelse er det for denne produksjonen. I følge Solvoll (2007) var det i Nordland i 2006 en gjennomsnittelig kapasitetsutnyttelse på bussdriften på 17,3 %.

Ett annet mål på kapasitetsutnyttelse er:

$$U2 = \text{Utkjorte vognkilometer/Mulige utkjorte kilometer} = (v)/\text{Mulige utkjorte vognkilometer.}$$

Mulige utkjorte vognkilometer beregnes ved å anta hvor mye (maksimalt) bussene kan kjøre i rute i året samt hvilken gjennomsnittsfart som vil være mulig for hele produksjonen. Hvis brøken blir 1 er det 100 % kapasitetsutnyttelse på dette målet.

Samlet sett vil disse to kapasitetsutnyttelsesmål kunne sammenfattes i et tredje mål for kapasitetsutnyttelse:

$$U3 = U1 * U2 = \text{Antall passasjerkilometer}/(\text{Busstørrelse} * \text{Mulige utkjorte kilometer})$$

$$U3 = (a * x)/(s * \text{Mulige utkjorte kilometer})$$

Kostnadene per km vil blant annet gå ned ved at det brukes tilpassete busser, og/eller at det effektiviseres i selskapene (eks reduksjon faste kostnader). For eksempel kan anbud bidra til en effektivisering ved at selskapenes ønsker størst mulig profitt.

Ruteopplegget vil også ha innvirkning på antall reisende. Tidselastisitet blant de reisende er i dag en viktig faktor å vurdere for å få med flere reisende. Med tidselastisitet innenfor bussreiser menes hvor følsom etterspørselen etter busstransporttjenester er overfor endringer i tidsbruken knyttet til busstransporttjenesten. I den forbindelse kan en vurdere om bussruten er effektiv nok, vil den fange opp for eksempel arbeidsrelaterte eller fritidsreiser. I den

forbindelse er det de reisendes generaliserte reisekostnader som er viktig, noe som følgende formel viser:

$$G = P + k * T$$

G – Generaliserte reisekostnader

P – pris (billettpris)

k – tidskostnad

T - Reisetiden

Formelen viser at tidsbruken (T) og tidskostnaden (k) for den enkelte kan ha stor betydning. Som en ser er billettprisen (P) også av betydning, men det kan være grunn til å tro at $k * T$ ofte har stor betydning i de generaliserte reisekostnadene for busspassasjerene.

På grunn av oppgavens begrensninger er det ikke mulig for meg å gjøre ytterligere drøftinger av nevnte forhold.

10.3.2 Økonomisk besparelse – anbud Ytre Helgeland.

Bakgrunnen for konkurranseutsettingen var at Helgelandske ikke kunne tilslutte seg tilbudte transportavtale i 2002. Transportavtalen tilbød Helgelandske en total (billett og tilskudd) km godtgjørelse på ca 18-19 kr/km, noe som ville gi en merkostnad for fylkeskommunen på ca 1,4 mill. kr i forhold til tidligere avtale. Gapet mellom sannsynlig krav fra Helgelandske og tilbudet fra fylkeskommunen ble stipulert til et sted mellom 1 og 1,5 mill. kr per år. Senere (2003-2004) krevde Helgelandske en økning på 25 % (5 mill.), en avtale som ble forhandlet som følge av fattet vedtak om anbud på nevnte rute.

Etter andre gangs utlysning vant Nordlandsbuss anbudet på Ytre Helgeland med anbudsoppstart 1. april 2006. Prisen for driften av dette anbudet var på 24 497 900 kr første år. I følge anbudskriteriene var det lagt til grunn en produksjon på 1 203 079 km per år, noe som utgjør en kostnad på kr 20,36 per km. Billettinntektene (totalt) for Ytre Helgeland i 2006 utgjorde i følge fylkeskommunens regnskap 4 924 000 kr for 9 måneder (1/4-31/12), omregnet til 12 mnd vil billettinntektene for 2006 utgjøre ca 6 565 333 kr. For Ytre Helgeland

BE 303E Logistikk og Transport

var frie billettinntekter i 2005 på 4 457 000 kr, 10 % av dette som incitament til selskapet, noe som utgjør 445 700 kr for 2006. Hvis jeg legger nevnte tall til grunn vil fordelingen mellom fylket og Nordlandsbuss se slik ut for helårs -virkningen i 2006:

Tilskudd fra NFK til Nordlandsbuss:	+ 24 497 900
10 % incitament av billettinntektene:	+ 445 700
<u>Billettinntekter minus incitament:</u>	<u>- 6 119 633</u>
<u>Netto godtgjørelse fra NFK:</u>	<u>= 18 823 967</u>

Dette vil gi en fylkeskommunal godtgjørelse på 15,07 kr per km.

Ved å legge til grunn årsproduksjonen i anbudskriteriene på 1 203 079 km og gjøre samme beregninger basert på 2002 tallene, med påplussning av tilskuddet fra fylkeskommunen med 1,5 mill., pluss ”krevde” 5 mill. samtidig som en legger stipulerte inntektstall for 2006 til grunn får vi følgende regnestykke:

Totalkostnad 19 kr km * 1 203 079:	+ 22 858 501
Tillegg:	+ 1 500 000
Økning 25 %:	+ 5 000 000
Sum inntekt Helgelandske:	= 29 358 501
<u>Herav billettinntekter:</u>	<u>- 6 565 333</u>
<u>Sum fylkeskommunal godtgjørelse:</u>	<u>= 22 793 168</u>

Besparelse som følge av anbud:

Godtgjørelse før anbud i 2005:	+ 22 793 168
NFK netto godtgjørelse anbud 2006:	- 18 823 967
Besparelse ved bruk av anbud:	= 3 969 201
<u>Nye busser (kapitalkostnader per år):</u>	<u>+ 900 000</u>
<u>Total besparelse:</u>	<u>= 4 869 201</u>

BE 303E Logistikk og Transport

I forbindelse med utarbeidelsen av anbudskriteriene ble en del av tidligere produksjon holdt utenfor anbudet og lagt til undertransportører, denne ekstrakostnaden for fylkeskommunen har jeg ikke prissatt. I følge beregninger fra arbeidsdokument utarbeidet av Bekken (2005) ble produksjonen som er holdt utenfor anbudet prissatt til 2 097 000 kr per år. I tillegg prissatte han økte administrasjonskostnader for fylkeskommunen på 1 500 000 kr per år, samt andre kostnader som operatøren tidligere betalte, men som nå må dekkes av andre budsjetter i fylkeskommunen med 1 576 000 kr per år. Han har i tillegg lagt til incentivutgifter for fylkeskommunen på 400 000 kr per år.

Legger en til grunn de ekstra utgiftene (eksklusiv incentiv) for fylkeskommunen som følge av anbudet som Bekken (2005) har beregnet til 5 173 000 kr pr år, vil de økte kostnader for fylkeskommunen være på 303 799 kr første år. I den økte kostnaden ligger kapitalkostnadene ved innkjøp/investering av nye busser for ca 50 mill. kr. Kapitalkostnad ved kjøp av busser for 50 mill. med nedbetalingstid over 7 år med 7 % rente gir ca 900 000 kr per år ved annuitet.

De tall jeg har brukt er hentet fra saksfremlegg og diverse rapporter som er omhandlet i oppgaven. I tillegg har jeg fått bekreftet og supplert tall fra fylkeskommunen. Selv om ikke mine tall og beregninger vil være 100 % korrekte er det rimelig stor sannsynlighet for at de er tilnærmevis lik sannheten.

Prisutviklingen på avtalen med Helgelandske er det knyttet usikkerhet til, derfor har jeg benyttet meg av verste (dyreste) scenario når det gjelder Helgelandske sin avtale med fylkeskommunen. I ettertid viste mine beregninger å være ganske så korrekte, jeg har i den forbindelse fått oppgitt fra fylkeskommunen at godtgjørelsen til Helgelandske i 2005 var på 22 860 000 kr, mens min beregning var på 22 793 168 kr. Helgelandske hadde som følge av at produksjonen på Ytre Helgeland skulle ut på anbud gode forhandlingskort ved at de kunne forlange "hva de ville ha" for å betjene rutene inntil anbudskontraktene ble inngått. Reelt sett ville nok ikke Helgelandske under en effektiviseringsavtale ha mulighet for ett slikt resultat.

Politisk var erfaringen fra anbudet på Ytre Helgeland viktige, som grunnlag for fylkeskommunens valg av innkjøpsstrategi. Det var knyttet sterk skepsis til fylkeskommunens beregnete/påståtte innparing på 8 mill. kr per år. Det ble i fylkestinget fremmet forslag om å la en uavhengig institusjon/konsulent beregne eventuelle besparelser på anbudet, noe som for

øvrige ble nedstemt. Yrkestransportforbundet på Helgeland engasjerte i den forbindelse Transportøkonomisk institutt (TØI) for å gjøre økonomiske beregninger og vurdering av grunnlaget for anbudsutsetting på Helgeland.

Arbeidsnotatet fra TØI ved Bekken (2005) presiserte viktigheten av å sammenligne to situasjoner som er sammenlignbare, eller som Bekken beskrev ”ikke epler og pærer”. Det var oppdragsgiver (Yrkestransportforbundet) som presenterte datagrunnlaget til rapporten. Etter min oppfatning er det flere svakheter i sammenligningsgrunnlagene, blant annet var det ikke tatt hensyn til investeringskostnadene (50 mill. kr) til nye busser. Det ble i rapporten tatt med kostnader for produksjon som ble hevdet holdt utenfor anbudet, og de områdene som fikk økt produksjon som følge av anbudet var ikke tatt med. Godsbortfallet som følge av anbudet er heller ikke prissatt. Selv om nevnte områder ikke er tatt med i beregningsgrunnlaget er de skriftlig omtalt i arbeidsnotatet som faktorer som vil vanskeliggjøre sammenligningsgrunnlagene. Arbeidsnotatets beregninger kom frem til at anbudet reelt ga fylkeskommunen en ekstrakostnad på 99 000 kr for første året med anbud. Det bemerkes fra Bekken (2005) at tallene ikke er kvalitetssikret og således ikke må vektlegges for sterkt. Det konkluderes med at hvilken effekt anbudet gir avhenger om de relevante kostnadene er tatt med. Med det menes at det som utgangspunktet kan synes som en stor besparelse kan endres vesentlig ut i fra hvilke kostnader som tas med.

I følge en artikkel (2. februar 2006) på nettstedet (www.tettpaa.no) har forskningsleder Gisle Solvoll ved Nordlandsforskning følgende kommentar til fylkeskommunens regnestykker vedrørende Ytre Helgeland: *”Når en sammenligner ulike tilbud kan en se bort fra trafikkinntektene, siden disse uansett tilfaller fylkeskommunen enten indirekte eller direkte. Ut fra regnestykker som undertegnede har fått tilgang til, kan det se ut som om dette ikke er gjort, slik at årlige besparelser for fylkeskommunen ved bruk av anbud, er overvurdert med et beløp tilsvarende forventede årlige trafikkinntekter.”* Solvoll kommenterer dette videre i en artikkel i Helgeland Arbeiderblad den 23. Juni 2005 der han *”mener at anbudssaken bør gjennomgås grundig for å kvalitetssikre regnestykkene som er lagt frem. På denne måten vil en få oppklart hva som er riktig og hva som er galt i denne saken. I og med at Nordland fylkeskommune står på trappene til å innføre anbud i stor skala, er det spesielt viktig at*

beslutninger om framtidig innkjøpsstrategi fattes med utgangspunkt i et korrekt tallgrunnlag”.

Arbeidsnotatet fra TØI med sine vurderinger ble tatt opp i en interpellasjon i fylkestinget i desember 2005. Fylkeskommunen påpeker det jeg har bemerket vedrørende buss investeringene på 50 mill. kr. I tillegg betviles en del av de andre tallstørrelsene som fremkommer i arbeidsnotatet fra TØI. Fylkeskommunen fastholder besparelsen på 8 mill. kr per år som følge av anbudet på Ytre Helgeland.

Kompensasjon for gods bortfallet, samt kostnader i ettertid for ombygging av materiell for å håndtere deler av godsproblematikken, har jeg ikke prissatt her, men det er liten tvil om at nevnte tilpasningene har medført ekstra kostnader for fylkeskommunen. Et annet spørsmål er om Nordlandsbuss i anbudet har gitt en for lav pris for å kapre markedsandeler i forbindelse med konkurranseutsettingen, dette vil vi sannsynligvis ikke få svar på før i neste anbudsrunde (Ytre Helgeland).

For meg fremstår det som rimelig klart at fylkeskommunen ikke har spart ”påståtte” 8 millioner kr per år på nevnte anbud. Hvis det er besparelse på dette anbudet, så betviler jeg at besparelsen er mer enn maks 2 mill. per år, for øvrig et beløp som fylkeskommunen tidligere la inn som besparelse i økonomiplanen. Med denne bakgrunn kan det synes som at fylkestinget besluttet å konkurranseutsette hele rutebilnæringen i Nordland på uriktig grunnlag.

10.3.3 Utviklingen i kostnader og tilskudd per km

For å få oversikt over rutebiltransportens totale kostnader, samt det fylkeskommunale tilskudd per vognkilometer og per passasjer i Nordland og landet for øvrig, har jeg hentet inn de nødvendige data og satt dem inn i tabellen under (tabell 10.1). For Nordland sitt vedkommende, er tallene hentet fra Nordland fylkeskommune. Tallene for resten av landet er hentet fra statistisk sentralbyrå (SSB).

BE 303E Logistikk og Transport

I tallene fra Nordland er bussdriften inklusive undertransporter lagt til grunn. Landet for øvrig er jeg usikker på om undertransportørene er med i tabellen. 2007 tallene for landet forøvrig var ikke på dette tidspunkt tilgjengelig hos SSB.

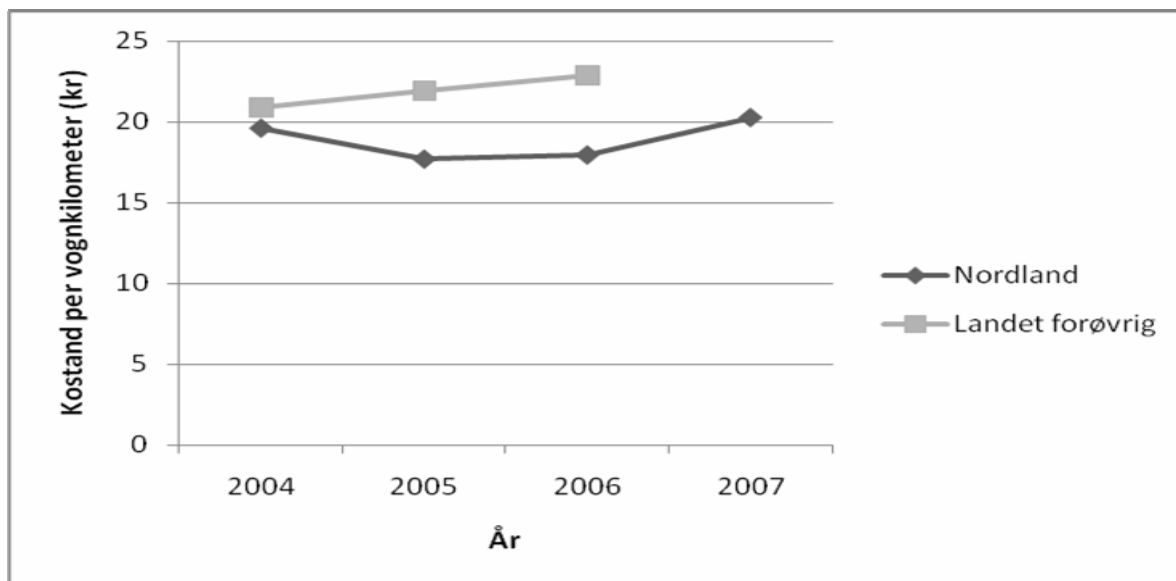
Tabell 10.1 Kostnad og tilskudd per kilometer og passasjer.

	Nordland				Landet forøvrig		
	2004	2005	2006	2007	2004	2005	2006
Kostnad per vognkilometer	19,61	17,68	17,94	20,27	20,87	21,89	22,87
FK tilskudd per vognkm.	12,05	12,36	13,17	12,74	11,36	11,24	11,54
Kostnad per passasjer	42,49	42,7	46,35	49,36	22,03	23	23,42
FK tilskudd pr passasjer	26	29	33	31,03	11,99	11,81	11,82

Kilde: www.ssb.no og www.nfk.no

Tallmaterialet som jeg har sammenfattet i tabellen over vil jeg illustrere i påfølgende figurer der utviklingen i Nordland ses i forhold til utviklingen i resten av landet. Første figuren tar for seg kostnadene per vognkilometer, det vil si hvor store de totale kostnadene er per busskjørte kilometer. Perioden er fra 2004 til 2007. Fylkeskommunens data er basert på regnskapstall fra NFK.

Jeg har fått oversendt fylkeskommunens regnskap for rutebiltransporten i 2007, et regnskap som viser et betydelig inntektsløft på de anbudsutsatte rutene. Denne inntekten var budsjettert til 9 741 000 kr, mens regnskapet viser 21 720 000 kr for 2007. I disse inntektene ligger blant annet billettinntektene fra Ytre Helgeland på 8 991 311 kr, noe som forøvrig er over det budsjetterte. I tillegg kommer inntektene fra anbudsrutene som ble oppstartet i 2007. Her nevnes, Indre Helgeland Nord hadde 3 112 968 kr i inntekt, Indre Helgeland Sør 1 381 105 kr og Søndre Helgeland med 2 145 155 kr i inntekt, til sammen utgjør anbudsrutenes billettinntekter for 2007 kr 15 630 540. Differansen mellom regnskapsførte inntekter og billettinntektene for 2007 er på 6 069 460 kr, som er knyttet til tilbakebetaling fra busselskaper og må betraktes som engangsinnbetaling.



Figur 10.3 Totale kostnader per vognkilometer.

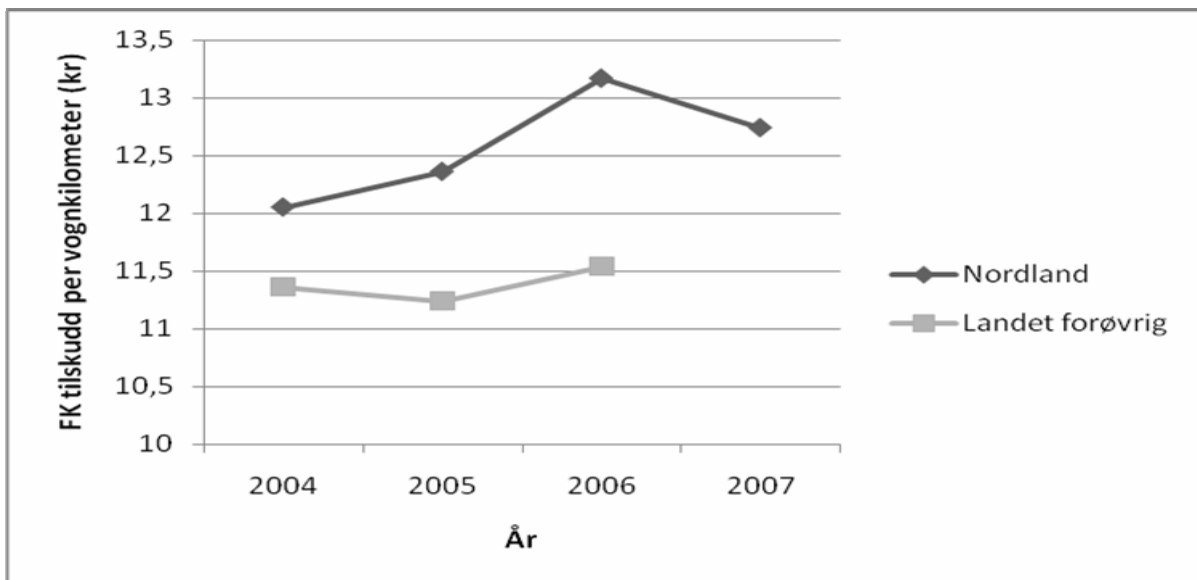
Som tabell 10.3 viser har kostnaden per vognkilometer i Nordland fra 2004 til 2005 flatet ut med ett litt høyere nivå i 2006, mens det kom en stigning fra 2006 til 2007. På landsbasis (gjennomsnittlig) har kostnadene lagt på et høyere nivå enn i Nordland. Vi ser at på landsbasis har det vært en stigende tendens fra 2004 til 2006, kostnadene i landet for øvrig steg fra i underkant av 21 kr i 2004 til nesten 23 i 2006. I Nordland har kostnaden per vognkilometer hele tiden lagt under 20 kr per kilometer inntil i 2007 da kostnaden steg til over 20 kr per kilometer.

Bakgrunnen for at kostnaden per kilometer i Nordland steg kraftig fra 2006 til 2007 er vanskelig å gi noe entydig svar på. Det vi vet er at første anbudsroute (Ytre helgeland) ble iverksatt 1. april 2006, anbudsrutene på Søndre Helgeland ble iverksatt 1. juli 2007 og Indre Helgeland ble oppstartet 1. august 2007. Om anbudsrutene alene har vært med på å øke kostnadene er vanskelig å si jamfør tidligere økonomiske beregninger av anbudet på Ytre Helgeland. Men kostnadsøkningen for rutebilnæringen i Nordland på over 18 % bidrar selvsagt til å øke de totale kostnader per kilometer.

Bussproduksjonen er i 2007 tilnærmet den samme som i 2006. Det fylkeskommunale nettotilskuddet gikk ned med 7 173 000 kr fra 2006 til 2007, herav ca 6 mill. kr som

engangsinnbetaling fra busselskapene. De totale kostnadene gikk opp fra 316 mill. kr i 2006 til nesten 339 mill. kr i 2007, en differanse på kun 23 mill. kr. Årsaken til dette er vanskelig å se blant annet fordi at antall passasjerer hadde en svak økning fra 6 820 000 i 2006 til 6 864 000 i 2007. Kostnadsøkningen for rutebilselskapene er sannsynligvis hovedårsaken.

En del av årsaken kan være at selskapene har fått økte kostnader blant annet innenfor drivstoff og lønn. At kostnaden per vognkilometer i Nordland ligger under landsgjennomsnittet kan delvis forklares med at det er lange avstander og relativt få passasjerer per busskilometer.



Figur 10.4 Fylkeskommunalt tilskudd per vognkilometer.

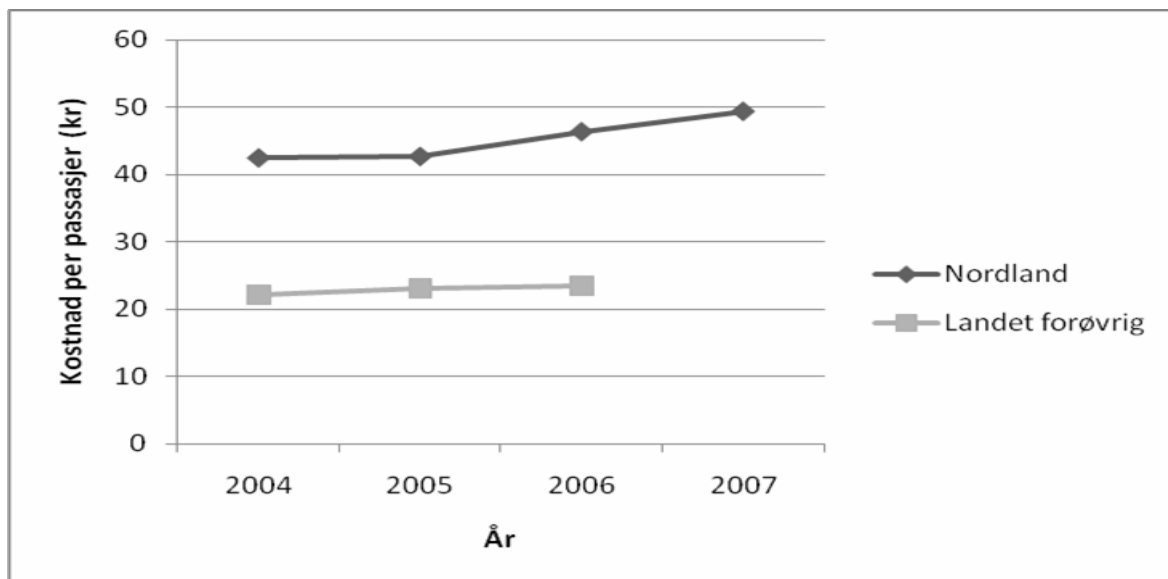
Selv om totalkostnadene per vognkilometer i Nordland ligger under landsgjennomsnittet er det fylkeskommunale tilskuddet per vognkilometer til rutebiltransporten i Nordland betydelig høyere enn landsgjennomsnittet. Som figur 10.4 viser har det vært en økning i det fylkeskommunale tilskuddet fra 2004 til 2006, der økningen fra 2005 til 2006 var kraftigst før det gikk ned til 12,74 kr per vognkilometer i 2007.

At det fylkeskommunale tilskuddet i Nordland gikk ned med 8 207 000 kr i 2007 kan skyldes en positiv effekt av anbudene. Nedgangen i tilskudd var på 3,7 % samtidig som konsumprisen

på transporttjenester steg med ca 2,9 % (www.ssb.no). Kostnadsveksten for rutebildriften i Norge var samlet sett på ca 5,67 % (Furu 1. juni 2007).

At kostnadsveksten innenfor rutebil nasjonalt har steget med 5,67 % vil sannsynligvis gi seg utslag i at det fylkeskommunale tilskuddet (landet for øvrig) per vognkilometer vil stige fra 2006 til 2007. Som vi ser av figuren (10.4) har det for resten av landet vært en økning i fylkeskommunalt tilskudd per km fra 2005 til 2006.

Det at tilskuddet i Nordland har ligget over landsgjennomsnittet kan delvis forklares med at det reiser forholdsvis færre passasjerer per produsert busskilometer i Nordland enn i landet for øvrig, noe som betyr at det fylkeskommunale tilskuddet må finansiere større del av kostnadene med rutene. Hvis den fallende trenden (figur 10.4) i Nordland fortsetter samtidig som det har en stigende trend i resten av landet vil differansen kunne minskes etter hvert.

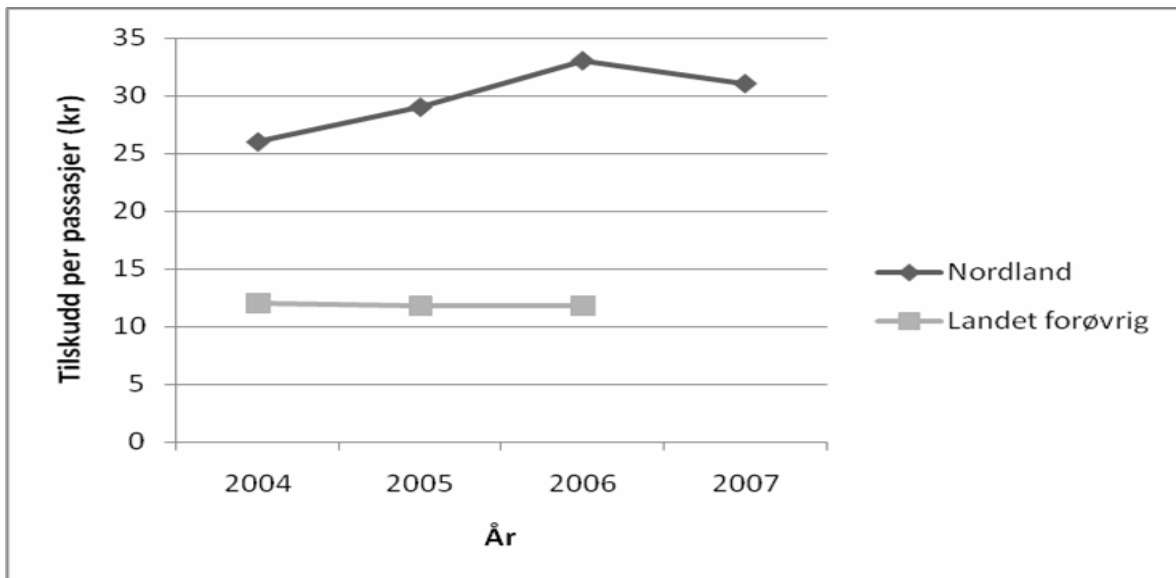


Figur 10.5 Totale kostnader per passasjer.

Som en ser av figur (10.5) har landsgjennomsnittet en svak økning i kostnad per passasjer der nivået i 2006 er på 23,42 kr. I Nordland er det en noe kraftigere økning i perioden 2005 til 2007 der nivået i 2007 er på 49,36 kr per passasjer. Dette betyr at kostnadene i Nordland per

passasjer er over dobbelt så høye som i landet for øvrig, noe som kan skyldes at undertransportørene er med i beregningene. Som følge av anbud har fylkeskommunen skilt ut en del av produksjonen til undertransportørene og tallene viser en markant økning i disse kostnadene (totale), samtidig som den fylkeskommunale godtgjørelsen til undertransportørene ikke øker.

Det som gjør nevnte kostnadsøkning per passasjer litt merkelig er at det ikke har vært noen reduksjon i antall reisende passasjerer fra 2006 til 2007, men som det fremkommer i tabell 10.3 har kostnadsutviklingen innenfor rutebilsektoren i Nordland vært på 18,46 % i perioden 2005 til 2007. Dette viser at rutebilselskapenes marginer i Nordland er redusert med ca 6 mill. kr i 2007 kontra 2006. Rutebilselskapenes (inklusive undertransportører) er i følge beregninger fra Nordland fylkeskommune på ca 15,5 mill. kr i 2007. Hvis denne utviklingen fortsetter vil lønnsomheten innenfor rutebilsektoren i løpet av få år være oppspist av kostnadsveksten. I Sverige har det etter år 2000 vært en stigende kostnadsutvikling innenfor rutebiltransporten. (Bussbranschens Riksförbund (2007))



Figur 10.6 Fylkeskommunalt tilskudd per passasjer.

Som figur 10.6 viser, er det i landet for øvrig en flat utvikling med hensyn på fylkeskommunalt tilskudd per passasjer, mens tilskuddet i landet for øvrig ligger like under 12

kr er det for Nordland sitt vedkommende oppe i 33 kr per passasjer i 2006. I 2007 sank tilskuddet i Nordland ned til 31 kr per passasjer. I 2006 var differansen mellom Nordland og landet forøvrig på 21 kr per passasjer. Dette indikerer at det er langt færre reisende i Nordland per kjørte busskilometer, noe som kan begrunnes i spredt bosetning og lange geografiske avstander. Nærtrafikken til de større byene i Norge bidrar selvsagt til en langt større inntjening enn distriktene og de lange geografiske avstandene som blant annet vårt fylke innehar.

At tilskuddet per passasjer i Nordland har en fallende tendens basert på siste års utvikling må betraktes som positivt med hensyn på konkurranseutsettingen.

10.3.4 Kostnadsutviklingen innenfor fylkeskommunal rutebiltransport.

I dette kapitlet legges notat fra Furu (1. juni 2007) til grunn. Fure fikk i oppdrag fra samferdselssjefens kontaktutvalg å hente inn informasjon fra fylkene om virkningen av drivstoffpris- og lønnsutviklingen fra 2005 til 2007. I tillegg så han på fylkeskommunenes inntektsutvikling samme periode. Drivstoffkostnadene og lønnskostnadene er av fylkeskommunen innhentet fra selskapene og har således isolert sett ikke noe å gjøre med tilskuddsutviklingen fra fylkeskommunen.

Tabell 10.2 Kostnadsutviklingen innenfor fylkeskommunal rutebiltransport i Nordland.

	2005	2006	2007
Drivstoffkostnader	34 891 000	44 387 000	44 387 000
Lønnskostnader	86 000 000	98 937 000	101 509 000
Total kostnader	178 528 000	206 118 000	211 477 000

Kilde: Furu (1. juni 2007). www.bussanbud.no

TT, skoleskyss og bestillingsruter (drosjebil og minibuss) er ikke tatt med i beregningene i tabellen over. 2007 tallene er basert på budsjettall. Samlet sett for hele landet kommer Furu frem til at totalkostnadene for rutebil har steget med 11,7 % fra 2005 til 2007, herav har

drivstoffkostnadene økt med 11,1 % mens lønnskostnadene har økt med 9,5 % for samme periode. Basert på tallene i tabell 10.2 har de totale kostnadene i rutebilsektoren i Nordland økt med 18,46 % fra 2005 til 2007, hvor drivstoffkostnadene har økt med 27,2 %, mens lønnskostnadene har økt med 18 % for samme periode.

Tabell 10.3 Regnskap og budsjett, samferdsel i NFK

	2005	2006	2007	2007	2008	2009
	Regnskap	Regnskap	Regnskap	Budsjett	Budsjett	Budsjett
Netto driftsutgifter buss	210 998 000	220 153 000	212 980 000	221 187 000	231 679 000	211 200 000
Netto driftsutgifter samferdsel	435 764 000	474 889 000		478 470 000	501 629 700	479 575 000

Kilde: Nordland fylkeskommune. www.nfk.no

Hvis en ser på netto fylkeskommunal godtgjørelse til rutebilselskapene for samme periode (2005-2007) har økningen i godtgjørelse vært på 0,93 %. I fra 2005 til 2006 ble godtgjørelsen økt med 4,3 % mens den gikk ned med 3,3 % fra 2006 til 2007. Dette kan tyde på at en del av effektiviseringsgevinsten ved anbudene er tatt ut i 2007.

Legger en til grunn budsjettallet i 2007 for netto driftsutgifter samferdsel til grunn vil økningen i midler til samferdsel i perioden 2005 til 2007 være på 9,8 %, mens økningen innenfor buss har i samme periode vært på 0,93 % (regnskapstall). Dersom netto driftsutgifter til samferdsel (samlet sett) i Nordland påvirkes av reduserte nettokostnader (8 207 000 kr) innenfor bussdriften vil økningen til samferdsel bli på bare 7,9 %.

Furu (1. juni 2007) har også tatt for seg inntektsutviklingen (frie inntekter) for fylkeskommunene i samme periode (2005-2007). Han kom frem til at de frie inntektene ble økt med 13,8 % for nevnte periode. Nasjonalt sett har da økningene i frie inntekter til fylkeskommunene vært større enn de totale kostnadsøkningene innenfor den fylkeskommunale rutebiltransporten. I Nordland var kostnadsøkningen innenfor rutebiltransporten beregnet til 18,46 % for perioden 2005-2007.

BE 303E Logistikk og Transport

For å få innsikt i Nordland fylkeskommune sin inntektsutvikling fra 2006 til 2007 tok jeg kontakt med budsjettansvarlig Ernst Opdalshei i NFK og fikk oversendt følgende tabell:

Tabell 10.4 Utvikling i frie inntekter for Nordland fylkeskommune perioden 2006 -2008

	2006	2007	2008
Skatt	829,7	819,2	829,2
Rammetilskudd	1 599,3	1 617,6	1 699,5
Sum frie inntekter	2429,0	2436,9	2528,6
Oppgavekorrigering	-99,0		
Korrigert frie inntekter	2330,0	2436,9	2528,6
Priskorrigert	2524,9	2539,2	2528,6

Endring fra året før 14,3 -10,6

Kilde: Nordland Fylkeskommune V/Ernst Opdalshei

I tabellen over er det i årene 2006 og 2007 benyttet regnskapstall, mens det i 2008 er budsjett (prognose). Inntektsveksten (priskorrigert) fra 2006 var på ca 0,57 %, mens den priskorrigerte inntektsreduksjonen (prognose) er på 0,42 %. Til sammen har den priskorrigerte inntektsveksten (prognose) i Nordland fylkeskommune for perioden 2006 til 2008 vært på ca 0,15 %. Som en ser er inntektsveksten til Nordland fylkeskommune atypisk i forhold den gjennomsnittelige inntektsveksten for fylkeskommunene i Norge. Dette forklares delvis med en befolkningsnedgang i Nordland fylke som alene bidrar til et inntektstap (lavere rammetilskudd) for perioden 2007 til 2008 på ca 30 mill. kr. I tillegg har ikke skattetilgangen bidratt til inntektsvekst i Nordland fylkeskommune for perioden 2006 til 2008.

Bransjeavtalen vil gi en lønnsvekst for sjåførene på fra 31 til 34 % for perioden 2006 til 2011. Gjennomsnittlig per år blir lønnsveksten 5,7 % med bransjeavtalen, og 3,2 % uten. Som basis ligger en normal lønnsvekst på 3 % per år. (Furu 1. juni 2007)

Legger en til grunn lønnskostnadene i 2007 for sjåførene i Nordland som var på 101 509 000 og en lønnsøkning på 5,7 %, vil økningen i lønnskostnadene fra 2007 til 2008 være på 5 786 013 kr. Eksemplet blir ikke helt korrekt fordi at ikke alle rutene er anbudsutsatt i

2007/2008. Helårsvirkningen kan først forventes i 2010 på grunn av at de siste anbudsrutene sannsynligvis ikke kommer i drift før i slutten av 2009.

I følge Solvoll (2006) legger NFK til grunn egne beregningsmetoder for kompensasjon av lønnsøkninger i anbudsperioden. Beregningsfaktoren for lønn er på $0,55 * \text{endring i lønnskostnader (L)}$. For prisstigning er multiplikatoren $0,30 * \text{endring i konsumpriser (K)}$, mens for lønn er multiplikatoren $0,15 * \text{endringer i drivstoffkostnader (D)}$. Følgende formel legges til grunn: $(0,55 \times L + 0,30 \times K + 0,15 \times D)$

For ovenfor beskrevet økning i lønnskostnader vil trafikkselskapene få kompensert $0,55 * 5\,786\,013 = 3\,182\,307$, i tillegg kommer $0,3 * \text{endring i konsumpriser}$. Differansen må rutebilselskapene selv dekke inn, noe de må ta høyde for i anbudene.

Ved økning av drivstoffutgiftene kompenserer fylkeskommunen med 15 % av økningen. Ved eksempelvis 10 % økning av drivstoffprisene til anbudsrutene i Nordland vil fylkeskommunen kompensere 15 % av økningen på 4 438 700 $((44\,387\,000 (2007) * 1,1) = 48\,825\,700)$, noe som for fylkeskommunen vil utgjøre 665 805 kr, resten må selskapene ta høyde for i anbudene.

Legger en til grunn den gjennomsnittlige inntektsveksten for fylkeskommunene i perioden 2005 til 2006 med en økning på frie inntekter på 13,8 % så skulle man tro at det var muligheter for økt satsing på samferdsel også i Nordland. Men det viser seg at inntektsutviklingen i Nordland fylkeskommune er marginal, noe som bekrefter behovet for effektivisering blant annet innenfor den fylkeskommunale rutebiltransporten. Dette betyr at den kostnadsutviklingen som har vært innenfor rutebil i Nordland må inndeckes av selskapene selv ved at de effektiviserer blant annet gjennom anbud.

Bransjeavtalen vil påføre sektoren betydelige kostnader i årene som kommer, i tillegg kommer mulige økte drivstoffkostnader. I sum vil nevnte utfordringer innenfor den fylkeskommunale rutebilsektoren i stor grad måtte løses ved effektivisering gjennom anbudssystemet. Som markeds og driftsansvarlig har administrasjonen i NFK en stor utfordring knyttet til å lykkes med nevnte effektivisering.

11 AVSLUTNING

Hovedformålet med denne oppgaven har som nevnt vært å drøfte om de målsettinger som Nordland fylkeskommune satte seg i forbindelse med konkurranseutsettingen av rutebiltransporten ville bli innfridd. I drøftingen er valg av anbudsform også diskutert.

Jeg vil først ta en oppsummering av oppgaven og underveis presentere de funn som er gjort. Til slutt vil jeg komme med en del forslag til videre arbeid i forbindelse med Nordland fylkeskommunes valg vedrørende konkurranseutsetting av rutebiltransporten

11.1 Oppsummering

Jeg har i metodekapitlet redegjort for de innsamlingsmetoder som har vært brukt i forbindelse innhenting av data og relevant litteratur. Det har vært benyttet både kvalitative og kvantitative metoder i forbindelse med datainnsamling. Validiteten og reliabiliteten av dataene er redegjort for i metodekapitlet.

Som bakteppe har jeg innledningsvis i oppgaven gått gjennom en del historikk om anbud for å gi oversikt over anbudsutviklingen internasjonalt og nasjonalt med spesiell vekt på Nordland. Avtalehistorikken innenfor rutebiltransporten i Nordland viser oss at det var salderingskontrakter frem til i 1983 da fylkeskommunen gikk over til individuelle forhandlinger som varte frem til i 1992. I 1992 forsøkte Nordland seg med normbaserte forhandlinger. Fra 1993 og frem til 2002 ble det brukt effektiviseringsavtaler.

Jeg har i et eget kapittel tatt for meg aktuelle lover og forskrifter som regulerer innkjøp og drift av rutebiltransporten. I tillegg har jeg drøftet en aktuelt EU forordning som vil ha innvirkning på fremtidige innkjøps og kontraktsformer innenfor rutebiltransporten.

I oppgavens teoridel har jeg drøftet en rekke auksjonsteorier som danner grunnlaget og bakteppet for anbud som konkurranseform. De funn som jeg har gjort innenfor auksjonsteorien er blant annet at det er en rekke auksjonsformat som er relevant innenfor den offentlige rutebiltransporten. Jeg kan også nevne Nordland fylkeskommunes anvendelse av flerobjektsauksjon (lukkede bud) i forbindelse med konkurranseutsettingen. Jeg har også

drøftet de ulike formene for konkurranse. Valg av form for konkurranseutsetting er selvsagt avhengig av at auksjonsformatet kan anvendes i forhold til gjeldene lover og regler. Videre har jeg kort drøftet de forskjellige kjøps- og kontraktsformer som er relevant for den offentlige rutebilssektoren.

I kapittel 7 (brutto- versus nettoanbud) har jeg gjort eksplisitt drøfting av de to vanligste formene for anbudskontrakter innenfor rutebilssektoren. Det viser seg at brutto- og nettoanbud hver for seg har sine styrker og svakheter. Spesielt har de i seg forskjellige håndteringer av risiko for henholdsvis myndighetene og operatøren, eksempelvis hvem av kontraktpartnerne som skal ha inntektsansvaret. Incentivordninger er i denne forbindelse viktige bidrag for å oppnå myndighetenes målsettinger.

I forbindelse med konkurranseutsetting av rutebilnæringen er det interessant å diskutere de fordelingsvirkninger (kapittel 8) en slik endring/tiltak som anbud vil ha på de impliserte parter. Jeg tenker i den forbindelse spesielt på de konsekvenser og implikasjoner som konkurranseutsetting vil ha mellom ansatte, selskapet og trafikantene. Spørsmålene jeg stiller meg i forbindelse med konkurranseutsetting er om det er tatt høyde for de menneskelige kostnadene for de ansatte i rutebilselskapene, og er de generaliserte reisekostnadene for trafikantene vurdert godt nok i denne forbindelse? Det er også relevant å spørre seg blir selskapsstrukturen som følge av konkurranseutsetting samfunnsmessig optimal, eller blir det færre og større selskaper som vil råde rutebilssektoren i fremtiden.

Utviklingen med oppkjøp/kryssseierskap og fusjoner tyder så langt på at konsolideringen vil fortsette i fremtiden. Konsolideringen har både sine fordeler og ulemper, blant annet vil jeg nevne at stordriftsfordeler kan være gunstig i forhold til lavere enhetskostnader og flerobjektsauksjoner. At konsolideringen sannsynligvis bidrar til at det blir færre tilbydere i fremtiden, kan resulterer i svakere konkurransesituasjon ved fremtidige anbudskonkurranser. Oppgavens begrensninger tillatter ikke meg å gjøre konklusjoner om disse fordelingsmessige forhold, men at det sannsynligvis er relevant å reise problemstillingene.

I kapittel 9 (Nordland fylkeskommunes rutebiltransport fra 2002) har jeg tatt for meg alle de relevante vedtak og saker som har vært behandlet i fylkestinget og fylkesrådet i Nordland i

forbindelse med valg av innkjøpsform for rutebiltransporten i Nordland fra 2001. Her har jeg sammendratt fylkesadministrasjonen og fylkesrådets argumentasjon og valg vedrørende innkjøp og konkurranseform av rutebilsektoren i Nordland. Jeg har i tillegg tatt med fylkestingets politiske opposisjons divergerende syn på fattede vedtak. Opposisjonens betenkeligheter vedrørende valg av fremtidig kontraktsform samt betenkeligheter vedrørende presenterte erfaringer på første anbud i Nordland (Ytre Helgeland) viser seg i ettertid å kunne være berettiget.

Jeg har også tatt for meg de fylkeskommunale budsjetter og økonomiplaner for perioden 2004 frem til i dag (2008). Disse tallene har jeg blant annet bearbeid og satt inn i figurer for å illustrere kostnadsutviklingen, produksjonsutviklingen, passasjerutviklingen og den fylkeskommunale tilskuddsutviklingen over nevnte periode.

Fra 2004 når bussproduksjonen (inklusive undertransportører) i Nordland var oppe i 17,4 mill. kilometer, har den falt ned til 16,7 i 2007, det budsjetteres med ytterligere fall til 16,5 mill. kilometer i 2008. Denne utviklingen skyldes nok i stor grad innføringen av anbud der ruteområdene blir gjennomgått og redusert før anbudsutlysning.

Fra samme periode (2004-2007) har passasjerutviklingen gått ned fra i overkant av 8 mill. i 2004 og ned til 6,82 mill. i 2006. I 2007 snudde utviklingen ved at det ble en liten økning i antall passasjerer (6,864 mill.). Forhåpentligvis vil passasjerutviklingen stabilisere seg og muligens stige i årene fremmover.

Den fylkeskommunale godtgjørelsen for bussdriften i Nordland har fra i 2004 og frem til 2006 økt fra 210 mill. kr i 2004 til 220 mill. kr i 2006. I 2007 er netto godtgjørelse falt til i underkant av 213 mill. kr. Bakgrunn for denne nedgangen kan synes som en effekt av konkurranseutsettingen. I nedgangen ligger helårsvirkningen fra anbudet på Ytre Helgeland, halvårsvirkningen av anbudet på Søndre Helgeland og 5 måneder av anbudet på Indre Helgeland. I tillegg er det en engangsinnbetaling fra noen trafikkselskaper på ca 6 mill. kr. Om denne positive utviklingen vil fortsette når vi får helårsvirkningene av nevnte anbud pluss nye igangsatte anbud, vil i fremtiden bli interessant å kunne observere. Foretatte produksjonsnedgang influerer selvsagt også på det positive taktskifte vedrørende nedgang i

fylkeskommunalt netto tilskudd til rutebilselskapene. Den administrative ekspansjon som har vært i Nordland fylkeskommune som følge av innføring og drift av bruttoanbud er det ikke tatt hensyn til i beregningene. Blir de økte kostnadene til fylkesadministrasjonen tatt med reduseres selvsagt besparelse en del, men i sum kan det se ut som en reell (marginal) innsparing som følge av bruttoanbud.

I analysekapitlet (kapittel 10) har jeg tatt for meg innsamlete og bearbejdet data fra Nordland fylkeskommune, hvor jeg analyserer dataene i forhold til teori og relevant litteratur. I tillegg har jeg sammenlignet bearbejdet data fra rutebiltransporten i Nordland mot landsgjennomsnittet.

Kort oppsummert har jeg kommet frem til følgende funn og konklusjoner:

1. Nordland fylkeskommune var ikke isolert sett tvungen til å innføre anbud som følge av konkurranseutsettingen av rutebiltransporten. Fylkeskommunens valg av bruttoanbud medførte imidlertid at anbud måtte anvendes.
2. Anbudet på Ytre Helgeland ga ikke en besparelse for fylkeskommunen på 8 mill. kr første driftsår, noe som for øvrig var forutsetningen for fylkestingets valg vedrørende konkurranseutsetting av rutebiltransporten i Nordland.
3. Nordland fylkeskommune har brukt høy reguleringsgrad ved at ansatte får sikret og forbedret sine betingelser i forbindelse med konkurranseutsettingen av rutebiltransporten, noe som medfører økte kostnader for fylkeskommunen, som igjen bidrar til lavere økonomiske besparelse enn forutsatt. Ansattes belastning som følge av konkurranseutsettingen er betydelig redusert som følge av ovennevnte.
4. Den økonomiske besparelsen som fylkestinget forutsatte i forbindelse med innføring av anbud innenfor rutebiltransporten vil ikke kunne innfries.
5. Busspassasjerene i de anbudsutsatte ruteområdene har fått 20 % billigere billetter som følge av konkurranseutsettingen, i tillegg benyttes nye busser.
6. Kostnadene ved krav om strenge miljøkrav til nye busser har sannsynligvis medført lavere passasjerkomfort og høyere kostnader for fylkeskommunen.
7. Det er knyttet usikkerhet til om bruttoanbud vil gi økonomisk besparelse på lang sikt.

8. Nordland fylkeskommune har en atypisk inntektsutvikling i forhold til landsgjennomsnittet av fylkeskommunene. I Nordland fylkeskommune har inntektsutviklingen vært på 0,57 % fra 2006 til 2008 mens landsgjennomsnittet har vært på 13,8 % samme periode. Kostnadsutviklingen for rutebilsektoren i Nordland har i perioden 2005 til 2007 vært på 18,46 %.
9. I sum vil nevnte funn og konklusjoner ha forskjellige fordelingsmessige virkninger. Så langt har ikke konkurranseutsettingen av rutebiltransporten bidratt til betydelige (forventede) økonomiske besparelser for Nordland fylkeskommune. Mye tyder på at de ansatte (sjåførene) ikke har blitt skadelidende som følge av konkurranseutsettingen, heller tvert i mot ved at de er sikret arbeid som følge av høy reguleringsgrad og anvendelse av reglene for virksomhetsoverdragelse for de ansatte. I tillegg har fylkeskommunen tilsluttet seg bransjeavtalen som gir høyere lønn for de ansatte, dog forskjellig lønn frem til 2012. Konkurranseutsettingen har også bidratt til at det er blitt innkjøpt nye busser med strenge miljøkrav (Euro5). Passasjerkomforten oppfattes av enkelte som dårligere enn tidligere. Reisekostnadene for de reisende er som følge av konkurranseutsettingen (bruttoanbud) redusert med 20 %. I forbindelse med konkurranseutsettingen er det lagt opp til flere bestillingsruter der det er lavt passasjergrunnlag, dette oppfattes som et dårligere tilbud fra enkelte brukere. Om trafikksekselskapene som følge av konkurranseutsettingen vil kunne ha samme økonomiske avkastning fra sin bussvirksomhet som tidligere har jeg ikke drøftet inngående, men det kan synes som om kostnadsøkningen innenfor bransjen i større grad må inndeckes gjennom effektivisering og lavere avkastning. Å gjøre bastante konklusjoner vedrørende de fordelingsmessige virkninger er på nåværende tidspunkt vanskelig å gjøre, dette på grunn av at man har for liten erfaring med konkurranseutsettingen av rutebiltransporten i Nordland. Mener at jeg i denne oppgaven har belyst mulige fordelingsvirkninger så langt i den pågående konkurranseprosessen (rutebiltransporten) i Nordland.

For å komme nærmere inn på en del av oppgavens funn og konklusjoner har jeg delt den videre oppsummering inn i tre deler:

Første del omhandler Nordland fylkeskommunes valg av konkurranse og kontraktsform. Årsaken til at anbud ble innført innenfor rutebilssektoren i Nordland var at Helgelandske ikke godtok tilbudte transportavtale i 2002. Erfaringene fra nevnte anbud skulle danne grunnlaget for om resten av rutebiltransporten i Nordland skulle konkurranseutsettes. I tillegg påpekte fylkeskommunen den dårlige utviklingen transportavtalen hadde, samt at lover og forskrifter påla fylkeskommunen å konkurranseutsette rutebilssektoren.

For å ta det siste først, så vil det ved videreføring av nettokontraktene ikke være pålegg om bruk av anbud. Brukes det bruttokontrakter mellom oppdragsgiver og operatøren er fylkeskommunen i henhold til lov om offentlig anskaffelser pålagt å bruke anbud som kjøpsform. Nettoanbud vil være en tjenestekonsesjon som omhandles av yrkestransportloven, som for øvrig ikke pålegger, men gjør valg av anbud frivillig. En ny og vedtatt EU forordning vil fra 2019 kunne pålegge fylkeskommunene å bruke anbud ved bruk av nettokontrakter over en viss størrelse. Isolert sett ville ikke Nordland fylkeskommune være tvungen til å bruke anbud ved fremtidig kjøp av rutebiltjenester før i 2019, og da kun på kontrakter over en viss størrelse.

Om Nordland fylkeskommune valgte bruttokontrakter fordi lov om offentlig anskaffelse kom til anvendelse, samt at det vil styrke samferdselsavdelingen i fylkeskommunen er det selvsagt mulig å spekulere i. Opposisjonen ønsket også at rutebilnæringen skulle konkurranseutsettes, men at det skulle benyttes nettokontrakter for at selskapene skulle være markedsstenkende. Senere erfaringer fra Sverige kan tyde på at det har uheldig virkning at markedsstenkingen er fratatt selskapene.

Å tilby rutebilselskapene et incitament på 10 % av billettinntektene har i praksis liten betydning for at selskapene skal bruke ressurser på markedsarbeid. Næringen selv har krevd at et slikt incitament minimum må være på 25 % av billettinntektene. Selskapene vil som følge av bruttoanbudene ha ett sterkt kostnadsfokus for å øke sin inntjening, om dette vil gi seg utslag i dårligere servicetilbud til passasjerene vil vi ikke få noe klart svar på før anbudskontraktene har løpt en stund.

Etter at anbud er innført er det vanskelig å gjøre endringer i perioden anbudskontraktene løper. Som følge av anbudskonkurransen som presser prisene ned vil sannsynligvis selskapene ta seg godt betalt for ruteendringer og forbedring av materiell. Ruteendringer og andre tilpasninger var langt enklere under transportavtaleregimet der det var reguleringsklausuler som ivaretok endringer. I tillegg var det ikke fastsatte indekser som regulerte prisstigningene (lønn, drivstoff og konsumprisøkning) i transportavtalene, noe som gjorde at det måtte forhandles om eventuelle økninger. I anbudsregimet er nevnte indekser fastlagt i anbudskriteriene. Fordeler og ulemper med prisreguleringsmulighetene i anbud kontra effektiviseringsavtaler er ikke inngående drøftet i denne oppgaven.

Andre del tar for seg ansattes betingelser og fylkeskommunens krav til materiellet. Fylkeskommunen har hele tiden vært opptatt av at de ansattes rettigheter skulle styrkes og implementeres i anbudskriteriene. Nordland fylkeskommune har bestemt at pensjon ikke skal konkurranseutsettes og at reglene for virksomhetsoverdragelse for ansatte skal benyttes i anbudskonkurransen, medfører økt tilskudd fra fylkeskommunen. Dette begrunnes blant annet med at det vil være en økt risikopremie for konkurrerende selskap, mens nåværende løyvehaver vil ha ett fortrinn ved at han kjenner arbeidsstokken sin. For de ansatte gir dette en stor trygghet ved at de er sikret sin opprinnelige lønn, lønnsansiennitet og pensjonsrettigheter samtidig som de er sikret jobb.

I tillegg til ovennevnte har Nordland fylkeskommune og arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjonene inngått en bransjeavtale som sikrer de ansatte høyere lønn. Bransjeavtalen gir de ansatte forskjellig lønn frem til 2012 da alle skal ha lik lønn. Lønnsøkningen som følge av bransjeavtalen vil ligge et sted mellom 31 til 34 % i perioden 2006 til 2011. Disse kostnadene må selvsagt dekkes inn i anbudene og dekkes av fylkeskommunen. Ulik lønn for likt arbeid frem til 2012 vil nok bli en belastning for fylkeskommunen.

Nordland fylkeskommune hadde som følge av konkurranseutsettingen av rutebilnæringen målsetting om at det skulle stilles krav i anbudskriteriene vedrørende utformingen av bussene. Blant annet skulle fylkeskommunen selv utsmykke bussene med egne farger og logo. I tillegg skulle det stilles krav om moderne busser som skulle tilpasses passasjerenes behov

for komfort og tilgjengelighet. Det ble i de senere anbud stilt strenge miljøkrav (Euro5) til utslippene fra bussene.

Bussenes mottagelse hos passasjerene var ikke bare positiv, det ble hevdet at komforten var blitt betydelig redusert som følge av anbud. Jeg mener at de strenge miljøkravene til bussene har kostet så mye at det sannsynligvis har gått utover passasjerenes komfort og tilgjengelighet. Jeg tror nok at dette er et utslag av bruttoanbud der markedstenkingen fra selskapene er avløst av kostnadstenkning, samt at fylkeskommunen sannsynligvis ikke har tilegnet seg nødvendig kompetanse på nevnte område.

Tredje del omhandler de økonomiske konsekvensene av konkurranseutsettingen.

Hovedmålsettingen med konkurranseutsettingen var å få mer samferdsel per krone.

Ambisjonsnivået til denne målsettingen er betydelig redusert som følge av økt fokus på tidligere nevnte målsettinger som alle påvirker den økonomiske målsettingen.

Erfaringene vedrørende anbudet på Ytre Helgeland skulle danne grunnlaget for valg av konkurranse og kontraktsform for fremtidig innkjøp av rutebiltjenester i Nordland.

Fylkesadministrasjonen og fylkesrådet hevdet at besparelsen ved dette anbudet var på 8 mill. kr per år. Dette ble betvilt av fylkestingets opposisjon og senere i en rapport fra TØI som konkluderte med en ekstrakostnad for fylkeskommunen på 99 000 kr første år. Ut i fra mine beregninger og antakelser vil nok besparelsen maksimalt ligge på 2 mill. kr per år hvis det i det hele tatt er en reell besparelse. Det som gjør dette vanskelig er å kunne forutsi hvordan en eventuell forhandlingsavtale vil utvikle seg. Med den bakgrunn konkluderer jeg med at fylkestinget fattet sin beslutning på uriktig grunnlag.

Hvis en ser på utviklingen innenfor totale kostnader per vognkilometer i Nordland sammenlignet med landet for øvrig, så ligger Nordland under gjennomsnittet med nesten 5 kr i 2006. Det fremkommer en stigning i Nordland på over 2 kr i 2007.

Når det gjelder fylkeskommunalt tilskudd per vognkilometer ligger Nordland over landsgjennomsnittet med nesten 2 kr i 2006. I 2007 ble det fylkeskommunale tilskuddet i

Nordland redusert med 43 øre. Dette synes som en positiv utvikling av effekten på konkurranseutsettingen.

De totale kostnadene per passasjer er langt høyere i Nordland enn resten av landet. I 2006 var differansen mellom Nordland og landet for øvrig på 22,93 kr per passasjer. I 2007 steg kostnaden per passasjer med ytterligere 3 kr, dette samtidig som det fylkeskommunale tilskuddet gikk ned.

Som nevnt gikk tilskuddet per passasjer ned i 2007, denne nedgangen utgjorde ca 2 kr per passasjer. I 2006 var differansen mellom Nordland og landet for øvrig på 21,18 kr per passasjer, men fortsetter samme trend som i 2007 vil avstanden sannsynligvis minke i årene som kommer. At det er et relativt høyt tilskudd (33 kr i 2006) per passasjer i Nordland kan forklares med at det er lange avstander og få reisende.

Gjennomsnittelig kostnadsutvikling innenfor rutebiltransporten i har i perioden 2005 til 2007 vært på 11,7 %. I Nordland har den i følge mine beregninger vært på 18,46 % i perioden 2005 til 2007, mens økningen i fylkeskommunalt godtgjørelse har vært på bare 0,93 % i samme periode. Dette betyr antageligvis at rutebilnæringen har klart og delvis effektivisert sin virksomhet som følge av anbud. Det er viktig i dette bildet å ta med seg den produksjonsnedgangen og økningen som har vært i samferdselsadministrasjonen i Nordland som følge av konkurranseutsettingen (bruttoanbud).

Gjennomsnittelig inntektsvekst (frie inntekter) for fylkeskommunene har i den samme perioden (2005 til 2007) vært på 13,8 %. I Nordland var det i fra 2006 til 2007 en reell inntektsvekst på bare 0,6 %, i fra 2007 til 2008 ser det ut til å bli en reell nedgang i frie inntekter på ca 0,4 % (prognose). Som en ser så har Nordland fylkeskommune en helt annen inntektsutvikling enn gjennomsnittet for fylkeskommunene.

Det at inntektsutviklingen i Nordland fylkeskommune er så atypisk i forhold til landsgjennomsnittet, skjerper selvsagt kravet til bedre inntjening og lavere tilskudd til samferdsel. I dette ligger det at kostnadsøkningene på drivstoff, lønn og andre kostnader må finansieres via effektivisering eller/og rutekutt. Anbud innenfor rutebiltransporten vil i den

forbindelse være et anvendelig verktøy under forutsetning av at ikke anbudskriteriene er så rigide at de hemmer en mulig effektiviseringsgevinst. Siste års utvikling viser i så måte en positiv utvikling, men langt unna de opprinnelige forutsettingene.

I Nordland har kostnadsutviklingen innenfor rutebilsektoren vært på 18,46 % fra 2005 til 2007. I sum forteller denne utviklingen meg at Nordland fylkeskommune må effektivisere rutebiltransporten betydelig de kommende årene for å unngå ytterligere kutt i bussproduksjonen.

Det at selskapene ikke lenger skal ha markedsincentiver av betydning gjør at jeg på sikt har en hvis skepsis til dagens organisering. I tillegg mener jeg at det er grunn til å være oppmerksom på den selskapskonsolidering (rutebilselskap) som har foregått de siste år. I dette ligger det at ett enkelt selskap har fått markedsandel på 65,9 % av gjennomførte anbudskonkurranser i Nordland så langt. Det er viktig å merke seg at ”gevinsten” tar man i hovedsak ut i første anbudsrunde, i neste anbudsrunde kan en sågar risikere at tilskuddene øker som følge av konkurransesituasjonen og tidligere for lave anbud (for å sikre seg markedsakt).

At bruttoanbud har gunstig virkning på passasjertrafikken i tettsteder og byer oppfattes selvsagt positivt, men at bruttoanbud kan ha negativ innvirkning på trafikkutviklingen i distriktene kan etter hvert bli et politisk problem.

11.2 Forslag til videre forskning

Denne oppgaven har etter min oppfatning bidratt til å legge til rette for en rekke aktuelle studier innenfor den fylkeskommunale rutebiltransporten i Nordland og landet for øvrig. Hvis en ser på denne oppgavens problemstilling som har vært å drøfte om de målsettinger som Nordland fylkeskommune satte seg i forbindelse med konkurranseutsettingen av rutebiltransporten i Nordland vil bli innfridd, vil det ligge til rette for en rekke fremtidige studier.

Med bakgrunn i at ikke alle bussrutene/områdene i fylkeskommunens ruteportefølje er anbudsutsatt enda vil det på et senere tidspunkt kunne være på sin plass med en studie av de samlede økonomiske erfaringer som konkurranseutsettingen av nevnte tjeneste har medført, herunder bruttoanbudets konsekvenser for markedet med hensyn på passasjerenes erfaringer i forhold til selskapene og fylkeskommunen.

Selskapsstrukturen vil sannsynligvis endres som følge av anbudene, noe som vil være verdt en studie i seg selv.

Litteraturliste

Bastholm, A, K (04.03.2007) Feirer bussanbud med sur bismak. Helgeland Arbeiderblad. Artikkel 04.03.2007.

Bekken, J. T., et. al. (2005) Kjøps- og kontraktsformer i lokal rutebiltransport. Rapport 819/2005, Transport Økonomisk Institutt (TØI).

Bekken, J. T., et. al. (2005) Vurdering av grunnlaget for anbudsutsetting på Helgeland. Arbeidsdokument av 18. November 2005. Transport Økonomisk Institutt (TØI).

Bråthen, S. et. al. (2005) Effektivitet og kontraktsformer for fylkesvegferger. Rapport 0501, Møreforskning Molde AS.

Bussbranschens Riksforbund (2007) Mer kollektivtrafik før samma pengar. Rapport (27.12.2007) Bussbranschens Riksforbund

Fylkestingssaker i Nordland: www.nfk.no

Fylkestingssak 25/01 Valg av fremtidige strategier for innkjøp av kollektivtransport og organisering av samferdselssektoren i Nordland. 26.03.2001

Fylkestingssak 67/04 Fremtidig innkjøpsform av kollektivtrafikkjenester. 07.06.2004

Fylkestingssak 91/04 Framtidig innkjøpsform av kollektive tjenester – orienteringssak til fylkesting. 04.10.2004

Fylkestingssak 42/05 Økonomiplan 2006 -2009. 06.06.2005

Fylkestingssak 56/05 Orienteringssak - anbud Ytre Helgeland. 06.06.2005

Fylkestingssak 124/05 Fylkesrådets forslag til årsbudsjett for 2006 for Nordland fylkeskommune. 05.12.2005

BE 303E Logistikk og Transport

Fylkestingssak 60/06 Fylkesrådets forslag til økonomiplan 2007-2010. 12.06.2006

Fylkestingssak 124/06 Budsjett 2007. 04.12.2006

Fylkestingssak 13/07 Anskaffelse av elektronisk billetteringssystem. 26.02.2007

Fylkestingssak 56/07 Fylkesrådets forslag til økonomiplan 2008 -2011. 11.06.2007

Fylkestingssak 116/07 Budsjett 2008. 03.12.2007

Fylkestingssak 11/08. Budsjettmessige utfordringer samferdsel 2008 – forslag til tilpasninger. 25.02.2008.

Fylkesrådssaker i Nordland: www.nfk.no

Fylkesrådssak 58/02 Vedrørende ny bussavtale for Helgelandske AS. 18.03.2002.

Fylkesrådssak 83/02 Langsiktig bussavtale mellom Nordland fylkeskommune og busselskapene i Nordland for perioden 2002 – 2006. 19.04.2002.

Fylkesrådssak 140/04 Kriteriesett – bussenbud Ytre Helgeland. 19.04.2004.

Fylkesrådssak 58/05 Bussenbud Ytre Helgeland – ny utlysning. 19.04.2005

Fylkesrådssak 119/05 Valg av anbyder (2. gangs utlysning) – bussenbud Ytre Helgeland. 21.07.2005

Fylkesrådssak 179/05 Kriteriesett – bussenbud Indre – og Søndre Helgeland. 13.12.2005.

Fylkesrådssak 28/06 Helgelandske AS – Tilbakekalling av ruteløyve i forbindelse med anbud. 14.03.2006

Fylkesrådssak 188/06 Valg av anbyder – bussanbud Søndre Helgeland. 19.12.2006

Fylkesrådssak 13/07 Valg av anbyder bussanbudene i Mosjøen – og Mo i Ranaområdene. 30.01.2007.

Fylkesrådssak 27/07 Kriteriesett – bussanbud SørSalten og Rødøy inkludert søndre del av Meløy (Ågskaret-området). 20.03.2007

Fylkesrådssak 112/07 Valg av anbydere – bussanbud i Nordre Salten, Ballangen og Ofoten. 28.08.2007.

Fylkesrådssak 137/07 Valg av anbyder nytt elektronisk billetteringssystem for buss og hurtigbåt. 02.10.2007.

Furu, Lars Erik. (2008) Virksomhetsoverdragelse i kollektivtransport. Samferdselssjefens Kontaktutvalg. Asplan Viak (2008-01-04).

Furu, Lars Erik (2007) Kostnadsutviklingen for fylkeskommunale samferdselsoppgaver – del 2. Asplan Viak AS. Notat til samferdselssjefenes kontaktutvalg datert 1. juni 2007.

Gaasland, Ivar (1998). Effektivitetsvirkninger av anbudskonkurranse i den norske rutebilssektoren. SNF (Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning) -rapport 1/98

Gunnes, Stein (2004). LO og bussektoren; Samling om felles utfordringer. Fafo-notat 2004:13

Gunnes, Stein (2003). Anbudstap i rutebilssektoren; Konsekvenser for de ansatte, yrkets omdømme og kompetansen. Fafo- rapport 406

Hagen, K. P. (2005). Økonomisk politikk og samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Cappelen akademisk forlag.

Hervik, A., Bråthen, S., & Ohr, F. (1999). Finansiering av regional luftfart – En problemdrøfting av momenter knyttet til regionalisering av anbudsansvaret: Møreforskning.

Hervik, A., et. al. (2000). Anbud innen riksvegferjedriften. Møreforskning. Rapport 0001.

Helgelands Blad (23.06.2005) Sjøfører får støtte i anbudsstrid. www.hblad.no

Hemming, S., Johansen, K. og Pettersen, H. (2002) Stordriftsfordeler, samdriftsfordeler, integrasjon og allianser i bussnæringen i Nordland. –I et strategisk perspektiv. Siviløkonomoppgave (handehøgskolen i Bodø) 20.05.2002

Johannessen, A. et. al. (2004). Forskningsmetode for økonomisk-administrative fag. Oslo Abstrakt forlag.

Jørgensen, F. et. al. (1997). Estimating the efficiency in Norwegian buss industry from stochastic cost frontier models. Transportation, number. 24. Artikkel s. 421-433.

Jørgensen, F., Pedersen, P. og Solvoll, G (1995). The Costs of Bus Operations in Norway. Studie/artikkel i Journal of Transport Economics and Policy. September 1995 s. 253 – 262.

Kvale, S. (1997). Det kvalitative forskningsintervju. Ad Notam Gyldendal.

Longva, F. et. al. (2005) Måltrettet bruk av konkurranseutsetting av persontransporttjenester innen lokal kollektivtransport, jernbane og luftfart. Synteserapport. Oslo, Transportøkonomisk institutt. TØI rapport 787/2005.

Longva, F., Osland, O. og Skollerud, K, H. (2007) Anbud i lokal rutebiltransport. Oslo. Transportøkonomisk institutt. TØI rapport 927/2007

Mehmetoglu, M. (2004). Kvalitativ metode for merkantile fag. Fagbokforlaget.

Melland, H, P. (2005) Rapporten fra Transportøkonomisk Institutt. Interpellasjon i fylkestinget desember 2005. www.nfk.no

Meløyavisa (2008) Frossen busspassasjer. Leserbreve 24 januar 2008.

Ness, R, M (2008) Vedrørende bussene i anbudsområdet. Spørsmål i Fylkestinget 25-27/2 – 2008. www.nfk.no

Nyeng, Frode. (2003). Vitenskapsteori for økonomer. Abstrakt forlag.

Nyeng, F & Wennes, G. (2006). Tall, tolkning og tvil. Oslo, Cappelen Akademiske Forlag

Næringspolitisk program for Transportbedriftenes Landsforening. www.transportforum.no

Osland, O., Leiren, M, D. (2006) Anbud, virksomhetsoverdragelse og ansettelsesforhold i lokal kollektivtransport. Oslo, Transportøkonomisk institutt. TØI rapport 860/2006

Osland, O., Leiren, M, D. (2007) Økonomiske og administrative virkninger av å styrke ansattes rettigheter i kollektivtransport. TØI rapport 896/2007

Preston, John (2005) Tendering of services: Handbook of Transport Strategy, Policy and Institutions, Elsevier Ltd.

Samferdselsdepartementet (19. desember 2003) LOV 2002-06-21 nr 45: Lov om yrkestransport med motorvogn og fartøy (yrkestransportlova). Samferdselsdepartementet.

Samferdselsdepartementet (25. februar 2005) FOR-2003-03-26-400, Forskrift om anbud i lokal rutetransport. Samferdselsdepartementet.

Samferdselsdepartementet (25. juni 2004) Brev til Oppland fylkeskommune.

St.prp. nr 1,(2000 – 2001), Samferdselsdepartementet

Skreien, Ø (2006). Buss og anbud i Bergen – Utdfordringer og anbefalinger. Bergen. Norges Handelshøyskole (våren 2006)

Solvoll, Gisle (2006). Konsekvenser av overdragelse av personell ved anbud. Senter for Innovasjon og Bedriftsøkonomi (SIB AS) SIB-notat 1001/2006.

Solvoll, Gisle (2007). Nytt takstsystem på bussene i Nordland. Senter for Innovasjon og Bedriftsøkonomi (SIB AS) SIB-notat 1007/2007.

Solvoll, G., P. A. Pedersen (1995) Anbud i transportsektoren; Konsekvenser for ulike grupper. Nordlandsforskning. NF – rapport nr. 05/91-75

Solvoll, G., P. A. Pedersen (2004) Hvorfor anbud på buss og båt. Leserbreve juni 2004 www.hhb.no

Tettpaa (02.02.2006) Som å sammenlikne epler og pærer. Artikkel. www.tetpaa.no

Valle, M. (2008) Busstilbudet i fylket – Konsekvenser av nye avtaler. Interpellasjon Nordland fylkesting 25-27/2-2008. www.nfk.no

www.bussanbud.no

www.ssb.no

www.transportforum.no

www.nfk.no

Sunnevåg, K. J. (2000) Utforming av anbudskonkurranser I samferdselssektoren. Stiftelsen for samfunns - og næringslivsforskning (SNF) - Rapport nr. 18/2000

Sunnevåg, K. J. (2006) Avanserte auksjonsmekanismer. Norsk økonomisk tidskrift 120 (2006) s. 44-60

Transportbedriftenes Landsforening Årsrapport (2006). (Internett) www.transport.no

Transportforum nr. 5-2007. www.transportforum.no

www.volvo.com/trucks

Ørjansen, O, H. (2008) Nye busser for passasjerene. Avisa Nordland mandag 25. januar 2008.

Kolstad, P., Solvoll, G. (2000) Nytt takstsystem for buss i Nordland. Bodø. Nordlandsforskning. NF – rapport nr 9. 2000.