

Norges Handelshøyskole

Bergen, våren 2006

**Utredning i fordypningsområdet: ECA - Økonomisk analyse**

**Veileder: Frode Steen**

# Buss og anbud i Bergen - utfordringer og anbefalinger

Av Øystein Skreien, s021786

Denne utredningen er gjennomført som ledd i siviløkonomutdanningen ved Norges Handelshøyskole og godkjent som sådan. Godkjennelsen innebærer ikke at Høyskolen innestår for de metoder som er anvendt, de resultater som er fremkommet eller de konklusjoner som er fremkommet i arbeidet.

## **Sammendrag**

Denne oppgaven tar for seg utfordringer knyttet til introduksjon av anbudskonkurranse for lokal rutebiltransport i Bergen Kommune. Den gir en presentasjon av aktuell regulering og konkurransen i næringen. Hovedemnene som deretter berøres er *anbudsutforming, utforming av driftskontrakt, næringsstruktur, tilhørende markeder, essensielle fasiliteter* og til slutt *kostnadsbesparelser* som følge av introduksjon av anbud. Oppgaven er tilgjengelig for personer uten økonomisk eller konkurranseteoretisk bakgrunn, og gir konkrete anbefalinger til Bergen Kommune. Den er således godt egnet for alle som ønsker å sette seg inn i bruk av anbud i samferdselssektoren, et tema som i skrivende stund er svært aktuelt både i Bergen, Norge og resten av verden.

## INNHALDSFORTEGNELSE

<b>Sammendrag</b> .....	<b>2</b>
<b>Innholdsfortegnelse</b> .....	<b>3</b>
<b>Tabeller og figurer</b> .....	<b>5</b>
<b>1. INNLEDNING</b> .....	<b>6</b>
1.1 Hvorfor buss og anbudskonkurranse? .....	6
1.2 Problemstillinger & oppbygging.....	6
1.3 Begrensninger.....	7
1.4 Litteratursøking og litteraturgjennomgang.....	7
1.5 Antagelser og usikkerhet.....	8
1.6 Egenvurdering av oppgaven.....	9
<b>2. LOVGIVNING OG FORSKRIFTER I SAMFERDSEL</b> .....	<b>10</b>
2.1 Lov om yrkestransport med motorvogn og fartøy.....	10
2.2 Myndighetsoverføring.....	11
2.3 Bergensprogrammet.....	11
2.4 Forskrift om anbud i lokal rutetransport.....	12
2.5 Konkurranseloven.....	12
2.6 EU-lovgivning.....	13
2.7 Oversikt.....	14
<b>3. HVORFOR REGULERING AV KOLLEKTIVTRAFIKKEN?</b> .....	<b>15</b>
3.1 Markedssvikt.....	15
3.2 Sosialpolitiske årsaker.....	16
3.3 Erfaringer med full deregulering.....	17
<b>4. PROSESSER FOR OFFENTLIG KJØP</b> .....	<b>18</b>
4.1 Direkte kjøp gjennom forhandlinger .....	18
4.2 Konkurransetsetting.....	18
4.2.1 Former for konkurranseutsetting.....	18
4.3 Driftskontrakter/Tilskuddskontrakter.....	20
4.3.1 Bruttokontrakter.....	20
4.3.2 Nettokontrakter.....	21
4.3.3 Utvidet Bruttokontrakt .....	22
4.3.4 Utvidet Nettokontrakt.....	22
4.4 Anbefaling.....	23
<b>5. TEORETISK RAMMEVERK FOR ANBUD OG AUKSJON</b> .....	<b>25</b>
5.1 En enkel taksanomi.....	25
5.2 Avanserte auksjonsvarianter.....	26
5.3 Anbefaling.....	27
<b>6. NÆRINGSBESKRIVELSE</b> .....	<b>28</b>
6.1 Markedskonsentrasjon.....	28
6.2 Herfindal index.....	29
6.3 Eierstruktur.....	29
6.4 Lokale aktører.....	30
6.5 Konkurranse i tilhørende markeder.....	30
6.5.1 Vognproduksjon.....	31
6.5.2 Sjøfører.....	32
6.6 Konklusjon.....	32
<b>7. ETABLERINGSHINDRINGER</b> .....	<b>33</b>
7.1 Transaksjonsspesifikke investeringer - Essensielle Fasiliteter.....	33
7.2 Er Tides fasiliteter ”essensielle”? .....	34

7.3 Tilgangsprising .....	36
7.3.1 Naturlig tilpasning .....	37
7.3.2 Tilgangsregulering .....	37
7.3.2.1 Baumwol-Willig-regelen.....	37
7.3.2.2 Grensekostnadsprising.....	37
7.3.2.3 Todelt tariff.....	38
7.3.2.4 Informasjons- og insentivproblemer .....	38
7.3.2.5 Integrering av tilgangsprising i anbudskonkurransen.....	38
7.4 Vertikal separering.....	40
7.5 Rettspraksis.....	40
7.6 Konklusjon.....	41
<b>8. KOSTNADSBESPARELSER OG EFFEKTER FOR FORBRUKERN.....</b>	<b>42</b>
8.1 Kostnadsbesparelser - Utenlandske erfaringer .....	42
8.1.1 London.....	42
8.1.2 København.....	42
8.1.3 Stockholm.....	43
8.2 Tilskuddsnivå.....	44
8.3 Takstutvikling .....	45
8.4 Konklusjon.....	47
<b>9. ANDRE KONSEKVENSER AV ANBUD.....</b>	<b>48</b>
9.1 Transaksjonskostnader.....	48
9.2 Lønns og arbeidsforhold.....	48
9.3 Miljø.....	48
<b>10. OPPSUMMERING &amp; KONKLUSJON: Hva bør Bergen Kommune gjøre?.....</b>	<b>49</b>
<b>11. LITTERATURLISTE.....</b>	<b>51</b>
<b>12. VEDLEGG.....</b>	<b>54</b>

## **Tabeller og figurer**

<b>Figur 1: Oversikt over rettslige og politiske sammenhenger i samferdselssektoren.....</b>	<b>14</b>
<b>Figur 2: Former for konkurranseutsetting.....</b>	<b>19</b>
<b>Figur 3: Kombinasjoner av kjøpsformer og kontraktsformer.....</b>	<b>23</b>
<b>Figur 4: Taksonomi av auksjonsformer.....</b>	<b>25</b>
<b>Figur 5: Markedsandeler i norsk bussdrift 2006.....</b>	<b>28</b>
<b>Figur 6: Rangering av bussprodusenter etter antall produserte enheter.....</b>	<b>31</b>
<b>Figur 7: Sammenheng mellom bud og kompensasjon til tidligere.....</b>	<b>39</b>
<b>Figur 8: Oversikt over sannsynlige utfall for Essensielle Fasiliteter.....</b>	<b>41</b>
<b>Figur 9: Produktivitetstrender ved konkurranseutsetting, utland.....</b>	<b>43</b>
<b>Figur 10: "Offentlig kjøp som andel av totale kostnader for en del europeiske byer i 1999 og de seks norske byene.".....</b>	<b>44</b>
<b>Figur 11: Utviklingen i totale tilskudd til kollektivtransporten i de seks byområdene, millioner 2002-kroner per år.....</b>	<b>45</b>
<b>Figur 12: Gjennomsnittlig endring i takstnivå for de seks byområdene, målt i faste kroner 1986 – 2002.....</b>	<b>46</b>

## **1.0 INNLEDNING**

### **1.1 FORORD: Hvorfor buss og anbudskonkurranse?**

I denne oppgaven har jeg valgt å presentere innføring og bruk anbudskonkurranse for persontransporttjenester i Norge. Jeg har valgt dette temaet fordi anbudskonkurranse er aktuelt i svært mange type næringer over hele verden, og samferdselsnæringen er en av dem. Konkurranseteori er et fag i stadig utvikling med en omfattende litteraturmengde og et stort forskningsmiljø, men det er fortsatt mange utfordringer for bruk av konkurranseteori innen en så regulert næring. Jeg har ønsket å gi oppgaven et lokalt og dagsaktuelt tilsnitt ved å bruke lokal persontransport med rutebil i Bergen Kommune som eksempel. Bergen kommune står overfor flere problemstillinger knyttet til deregulering av kollektivtrafikken i årene som kommer, og jeg ønsker med denne oppgaven å komme med innspill til de konsekvensene innføring av anbudskonkurranse kan få.

### **1.2 Problemstillinger & oppbygging**

Jeg vil belyse følgende emner, og komme med anbefalinger til Bergen Kommune:

**Lovgivning og regulering.** Jeg begynner oppgaven med å presentere aktuell lovgivning og regulering, fordi begge deler er med på å legge føringer for konkurranse i kollektivtransporten. Jeg kommer innom Norges og EUs lovgivning om samferdsel og konkurranse, samt fylkes og kommunereguleringer. Jeg vil også forklare hvorfor sektoren i det hele tatt er regulert.

**Anbudsteori og design.** Her vil jeg plassere anbud i auksjonsteorien og forklare hvilke type anbud som blir brukt. Deretter vil jeg anbefale hvilke type anbud Bergen Kommune bør benytte. Denne delen er viktig for å avklare begreper og sette leseren inn i hva et anbud er og kan være.

**Næringsstruktur.** For at anbudskonkurranse i Bergen skal fungere, er man avhengig av konkurranse i næringen. Derfor vil jeg presentere næringen og undersøke hvor hard konkurranse om anbud det ligger til rette for. Jeg vil undersøke hvordan næringen vil utvikle seg som et resultat av konkurranseutsetting, og hvordan dette kan påvirke konkurransen på lengre sikt.

**Essensielle fasiliteter.** I dagens situasjon eier nåværende konsesjonær viktige fasiliteter i Bergen som verksteder og bussholdeplasser. Disse eiendommene er av begrenset art og nødvendig for å produsere persontransporttjenester i Bergen, og kan på kort sikt kalles ”essensielle fasiliteter.” Jeg vil vurdere betydningen av disse etableringshindringene og komme med forslag til hvordan konkurranse på like vilkår kan oppnåes i Bergen

**Kostnadsbesparelser og forbrukerne.** I oppgaven vil jeg prøve å kartlegge hvorvidt konkurranseutsetting av samferdselsproduksjon med eventuelle kostnadsbesparelser kommer forbrukerne til gode, i form av lavere priser eller andre kvalitetsvariabler. Formålsparagrafen i konkurranseloven presiserer nemlig at den ønskede effektive bruk av samfunnets ressurser skal komme forbrukerne til gode. For å kartlegge dette vil jeg legge til grunn de erfaringer som er gjort i andre land med konkurranseutsetting, samt i deler av Norge hvor det også er gjort erfaringer med denne type innkjøp.

### **1.3 Begrensninger**

Jeg har begrenset meg til å se på én sektor, fordi omfanget av litteratur om konkurranse og anbud er så omfattende at det gies god anledning til å jobbe spesifikt med en næring. Videre har jeg begrenset meg til å se nærmere på forhold i Bergen Kommune, istedenfor hele landet. Dette er fordi fylkes og kommuneforvaltning skaper ulike rammer for anbudskonkurranse rundt om i landet. Slik kan oppgaven også bli så konkret som mulig både når det gjelder anvendelse av teori på næring og på geografisk område.

### **1.4 Litteratursøking og litteraturgjennomgang**

Det er skrevet mye om konkurranseteori både av norske og utenlandske forskere. Anbudskonkurranse og auksjonsteori er aktuelt som aldri før, så det fins gode ressurser å benytte seg av. Jeg har spesielt benyttet meg av rapporter fra Transportøkonomisk Institutt (TØI), Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning (SNF) og Konkurransetilsynet. Videre har jeg supplert min lesning med stoff hentet fra næringstidsskrifter og aktualisert det hele med bruk av artikler fra media.

Litteratursøkingen viste derimot at det var vanskelig å finne et godt historisk tallmateriale for bussnæringen i Norge og Bergen, noe som gjorde arbeidet vanskeligere enn ventet. Denne tilstanden bekreftes av TØI: *”Både forskere og myndigheter trenger god regional statistikk om kollektivtransport som grunnlag for analyser av utviklingstrender og beslutninger om*

*tiltak. I dag er statistikken for dårlig”,* sier forsker Frøysadal (2006) ved instituttet. Videre var det svært vanskelig å finne data om den internasjonale industrien for vognproduksjon, noe som kan skyldes at aktørene vanligvis kjøper slike rapporter fra egne konsulenter.

## **1.5 Antagelser og usikkerhet**

### **Myndighet**

I dag er det Bergen Kommune som har ansvar for bussproduksjon for ruter som starter eller slutter innenfor kommunegrensene. Det er ennå ikke avgjort hvem som skal ha myndighet for regulering av bussdrift i Bergen når forsøksordning er over. Hvem som da vil få ansvaret for en eventuell konkurranseutsetting i 2008 er derfor uvisst. Det er signaler som tyder på at dette kan gå begge veier.

- Hordaland Fylkeskommune har opprettet en egen anbudsavdeling/administrasjonsselskap, noe som styrker den faglige kompetansen og tilsier at fylkeskommunen bør regulere konkurranseutsetting i Bergen også.
- På den andre siden har allerede en av de andre storbyene i ordningen, Trondheim, søkt om fast myndighetsovertakelse, noe som kan signalisere at storbyene vil bevare myndigheten.

I min besvarelse har jeg antatt at Bergen Kommune vil bevare myndigheten over bussdrift, spesielt fordi kollektivtrafikken er så viktig for byplanleggingen. Den kompetanse de ikke har innen anbudsregulering kan de uansett hente inn eksternt, om de ikke har kapasitet til å tilegne seg den internt.

### **Fusjon**

Jeg har videre antatt at fusjonen mellom Gaia A/S og HSD A/S vil bli godkjent av Konkurransetilsynet<sup>1</sup>, og at konsernet Tide vil operere på markedet. Dette gjør jeg på grunnlag av en moderat markedskonsentrasjon i industrien, og fordi jeg tror konkurransemyndigheter er positiv til å godkjenne dannelsen av større norske ”champions” som kan konkurrere i en internasjonalt næringsmarked. Eventuelle vilkår som blir satt vedrørende fusjonen tror jeg eventuelt vil begrense seg til eliminering av kommuneieierskap og tilgangsregulering av essensielle fasiliteter. Begge deler har jeg omtalt i oppgaven. Skulle

---

<sup>1</sup> Da denne oppgaven ble skrevet vurderte Konkurransetilsynet om de skulle godkjenne fusjon.



fusjonen mot formodning ikke godkjennes, vil oppgaven uansett være like aktuell lesning da Bergen Kommune vil stå overfor stort sett de samme problemstillingene.

### **Essensielle fasiliteter**

Jeg har antatt at de bygg, verksted og bussoppstillingsplasser Tide (tidligere Gaia og HSD) eier i Bergen vil kunne karakteriseres som essensielle fasiliteter, i hvert fall på kort sikt. Jeg mener det vil være urealistisk å tro at man kan oppnå en konkurranse rundt anbud på like vilkår, om konkurrenter må regne med investering i nye fasiliteter, som kanskje ikke er fysisk mulig, dersom de vil konkurrere om en kontrakt som kun garanterer drift for fem år.

### **1.6 Egenvurdering av oppgaven**

Opgaven gir etter mitt skjønn en god introduksjon til hvordan anbudskonkurranse og offentlig regulering av samferdsel fungerer i Norge. Jeg tror styrken til et slikt dokument er at den gjør den aktuelle teori og regulering lettere tilgjengelig for lesere som vil sette seg inn i situasjonen i Bergen. De neste årene vil problemstillingene jeg nevner bli mer og mer aktuelle for kommunen, og behovet for slike og mer dyptgående rapporter vil øke. Jeg synes oppgaven har blitt en dagsaktuell og god innføring i aspekter ved innføring av anbudskonkurranse i kollektivtransporten i Bergen Kommune, og er således veldig fornøyd med resultatet.

Jeg takker Kjell J. Sunnevåg ved Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning (SNF) for nyttige innspill under skrivingen av denne oppgaven.

## **2. LOVGIVNING OG FORSKRIFTER I SAMFERDSEL**

Ansvarsfordelingen for kollektivtrafikken kan være forvirrende for mange. Jeg vil derfor begynne med å presentere et bakteppe for den relevante lovgivningen i samferdselssektoren, samt skissere en oversikt over de regulatoriske føringer sektoren står overfor.

### **2.1 Lov om yrkestransport med motorvogn og fartøy**

Kollektivtrafikken behandles under ”Lov om yrkestransport med motorvogn og fartøy” fra 2002 (Samferdselsdepartementet, 2003), hvor fylkeskommunen tildeles løyvemyndigheten for ”lokal rutetransport”, det vil si rutetransport som ikke går gjennom to eller flere fylker: § 13. *Behovsprøvd løyve for persontransport i rute (2) ”Med den avgrensinga som følger av første ledd, gjev fylkeskommunen løyve til rutetransport etter §§ 6 og 7.”* Videre får fylkeskommunen i henhold til loven ansvar for å kjøpe og subsidiere lokale rutetransporttjenester: § 22. *Lokal rutetransport (1) ”Fylkeskommunen har ansvar for å yte godtgjersle til rutetransport som fylkeskommunen vil opprette eller halde oppe innan eit fylke, jf. likevel § 24.” (5) ”Fylkeskommunen fastset kontraktsform og retningslinjer som skal gjelde for tildeling av godtgjersle.”* Når det gjelder anbud, gjelder følgende tidsbegrensninger: (6) *”Kontrakt om godtgjersle som er inngått på grunnlag av anbod, skal gjelde for minst 5 år, med unnatak for mellombelse ruter. Når særlege grunnar taler for det, kan ei inngått avtale forlengjast for kortare tid. ”*

I 1991 vedtok Stortinget altså at det skulle gis tillatelse til bruk av anbudskonkurranse for tildeling av løyve for å drive subsidiert rutetraffikk. Loven trådte i kraft 15. april 1994. Fram til 2003 eksisterte en overgangsordning som innebar at maksimum 20 % av fylkets produksjon kunne settes ut på anbud det første året og 50 % etter fem år. I 2005 var 26 % av kollektivtrafikken med buss i Norge lagt ut på anbud, denne andelen forventes å stige til 28 % i 2007. (Transportbedriftenes Landsforening, 2006)

I Hordaland ble det vedtatt på fylkestinget 14.01.04 at bussproduksjonen i fylket gradvis skulle konkurranseutsettes fra 01.01.08. Det er fylkesutvalget som har fullmakt til å godkjenne opplegget for konkurranseutsetting, når det gjelder hvilke ruter eller rutepakker som skal konkurranseutsettes, og hvilke avtaleformer som skal regulere forholdet mellom myndigheten og operatør.

## **2.2 Myndighetsoverføring**

Bergen kommune har gjennom en forsøksordning overtatt ansvaret for samferdsel i kommunen ut 2007, og er takst-, tilskudd- og løyvemyndighet for de bussruter som har start eller stoppested innenfor Bergen Kommune. (Rødseth, 2006), (Samferdselsdepartementet, 2001) Dagens gjeldende kvalitetsavtaler med Gaia og HSD skal evalueres mai/juni 2006. Kommunen vil så vurdere konkurranseutsetting av persontransporttjenester som begynner eller slutter innen kommunens grenser. (Transportbedriftenes Landsforening, 2006)

Dette betyr at det er Bergen Kommune som har et helhetsansvar for transportpolitikken i kommunen, og har dermed påtatt seg følgende roller:

- Lisensmyndighet: vurderer om tekniske standarder og juridiske krav tilfredstilles av operatører
- Konesjonsmyndighet: gir markedsadgang for eksempel ved anbud
- Regulerende myndighet: etablerer og fører tilsyn med spilleregler
- Subsidierte myndighet: stimulering av etterspørsel, og politisk omfordeling
- Foretaks-/bedriftsmyndighet: Bergen Kommune har bedriftsøkonomiske risiki i produksjon av transporttjenestene, gjennom eierskap i Gaia

Formålet med forsøket er:

- Bedre samordnet areal- og transportpolitikk i byområdene
- Bedre offentlig ressursutnyttelse på tvers av forvaltningsnivå
- Organisatoriske løsninger som bedre kan møte miljø- og fremkommelighetsutfordringene (Samferdselsetaten Bergen Kommune, 2006)

## **2.3 Bergensprogrammet**

I samarbeid med Hordaland Fylkeskommune og Statens Vegvesen har Bergen kommune opprettet Bergensprogrammet som strategi for utvikling av transportpolitikken i kommunen. Programmet budsjetterer utgifter for kommunen på nærmere 2 milliarder kroner i perioden 2002 – 2015 (2005-kroner) når det gjelder kollektivtiltak, av totalt 5,3 milliarder som utgjør rammene til hele programmet. Kollektivtiltakene skal dekkes av bompenger. (Bergensprogrammet, 2005)

Målsetningen til kollektivsatsingen er å oppnå en større kollektiv andel av persontrafikken, med særlig fokus på trafikken mellom Bergen sentrum og de store boligkonsentrasjonene.

*”Bergen kommune har et mål om at biltrafikken i sentrum skal reduseres, og at flest mulig skal benytte kollektivtransport inn til sentrum”*

Bergen kommunes motivasjon for konkurranseutsetting fra byrådet i 2005 er å ”utvikle kommunens tjenestetilbud til beste for brukerne på en mest mulig kostnadseffektiv måte”. (Iversen, 2005) Videre framholdes det 2 konsekvenser som sees særlig fordelaktige:

- a) økt stimulans til teknologisk- og organisatorisk utvikling
- b) økt oppmerksomhet mot å effektivisere organisasjonen og brukerrette tjenestene

Byrådet har fullmakt til å innføre konkurranseutsetting, jf b-sak 249/04. Spørsmål om eventuell virksomhetsoverdragelse, for å hindre oppsigelse av tidligere kommuneansatte vil bli behandlet i anbudsprosessene.

## **2.4 Forskrift om anbud i lokal rutetransport**

Anbud behandles nærmere i ”Forskrift om anbud i lokal rutetransport” fra 2003 (Samferdselsdepartementet, 2005), hvor det blant annet fremkommer i § 19, Valg av leverandør, at *”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”*. I forskriften kommer det også fram retningslinjer for hvordan anbudsprosessen skal gjennomføres.

## **2.5 Konkurranseloven**

I tillegg til den spesifikke lovgivningen for sektoren, forholder aktører i kollektivtransporten seg også til konkurranseloven. Konkurranseloven er harmonisert med de konkurranselover som gjelder for EØS og EU land, men det er norsk lov og konkurransemyndigheter som behandler saker som angår virksomhet som kun berører Norge. Hvis virksomheten involverer land utover Norge i EØS eller EU, vil henholdsvis EØS og EU myndigheter behandle saken. ”Konkurranselovens formål er å fremme konkurranse for å bidra til effektiv bruk av

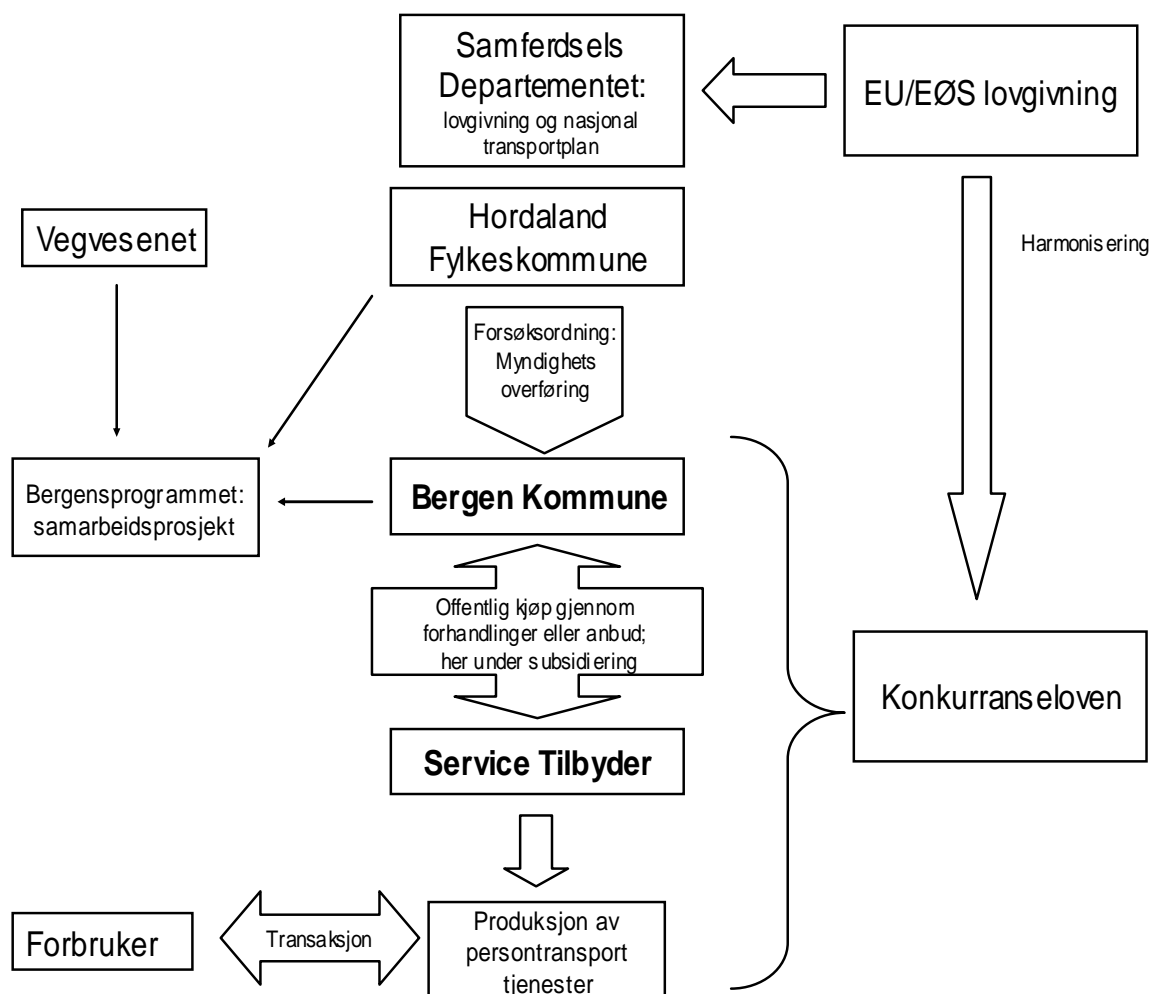
samfunnets ressurser. Det skal tas særlig hensyn til forbrukernes interesser ved anvendelse av loven.” (Fornyings og administrasjonsdepartementet, 2004)

## **2.6 EU-lovgivning**

Gjennom EØS avtalen vil EU lovgivningen også ha betydning for samferdsel i Norge. Transportministrene i EU inngikk 9. juni 2006 en politisk avtale om ”Kollektivtrafikkforordningen”, ”Public Service Obligations”, som skal behandles av EU-parlamentet høsten 2006. I denne avtalen kommer det fram at anbud gradvis skal benyttes i all lokal kollektivtrafikk unntatt jernbane. Forordningen trer i kraft 3 år etter vedtakelse, med en 12 års overgangsperiode. (Aubert, 2006) Dette gir fortsatt politisk frihet når det gjelder bruk av anbud for fylkene en stund fremover, med mindre disse tar over inntekter og risiko gjennom såkalte nettokontrakter. Da plikter de nemlig å legge trafikken ut på anbud, ifølge EU forordningen.

## **2.7 Oversikt**

Under har jeg skissert en oversikt over de politiske og rettslige sammenhenger i sektoren. Oversikten er basert på de relasjoner som oftest påvirkes av myndighetsutøvelser, når det gjelder anbudskonkurranse for kollektivtransporten i Bergen.



Figur 1: Oversikt over rettslige og politiske sammenhenger i samferdselssektoren

### **3. HVORFOR REGULERING AV KOLLEKTIVTRAFIKKEN?**

Samferdsel er en næring hvor myndighetene har preferanser utover de rent økonomiske. Derfor vil ikke en ren bedriftsøkonomisk tilpasning nødvendigvis gi den beste løsningen. Det er to hovedårsaker til at myndighetene intervensjoner i så stor grad i denne sektoren: markedssvikt og sosialpolitiske hensyn. (van de Velde, 2004)

#### **3.1 Markedssvikt**

##### **Imperfekt konkurranse**

I mange situasjoner forekommer det aktører med markedsmakt. Hvis markedsmakten er stor nok, for eksempel i tilfelle med en monopolist, vil den aktuelle aktøren ha mulighet til å påvirke prisene på egenhånd. Den vil da foretrekke å produsere færre produkter til en høyere pris. Forbrukerne blir da skadelidende sammenlignet med en situasjon med konkurranse hvor tilbudet ville vært større og prisene lavere. I transportsektoren er det ofte slik at geografiske og fysiske begrensninger kun tillater *en* transportør i et mindre geografisk område, for eksempel en by, og myndighetene benytter da regulering for å hindre "misbruk" av markedsmakt.

##### **Asymmetrisk og ukorrekt informasjon**

Antagelsen om perfekt og symmetrisk informasjon gjelder sjelden i noen sektorer, og blir derfor en kilde til markedssvikt også i transport sektoren. I rutebilssektoren har opererende aktører a priori informasjon om kostnader og inntekter i et område, i motsetning til nye konkurrenter. Dette regulerer myndigheten gjennom detaljerte anbudsgrunnlag som beskriver kilometerproduksjon, rutetider, bompenger, inntekter, passasjerer osv. fra tidligere perioder.

##### **Stilltiende samarbeid**

Hvis det er relativt få aktører i en stabil næring og krysseierskap eksisterer, øker muligheten for stilltiende samarbeid. Dette krever en overvåking av industrien fra myndighetenes side.

##### **Eksternaliteter**

Denne effekten kan defineres som en produksjonskostnad som påløper en annen part enn produsenten. Dette medfører at den totale samfunnsøkonomiske kostnaden blir høyere enn den bedriftsøkonomiske. I transportsektoren er dette et viktig moment, og eksempler på slike

effekter er trafikkstøy, svevestøv, og eksosutslipp, som fører til økte kostnader i blant annet helsesektoren. I et uregulert transportmarked er dette en kilde til markedssvikt, da ingen produksjonsaktører frivillig vil betale for eksternalitetene.

Eksternalitetene kan internaliseres, det vil si at subjektet som skaper kostnadene dekker dem selv, gjennom skattelegging, bøter og kvoter. Dette er praksis på mange områder, for eksempel på miljøutslipp og på bensin, men problemet her er å kalkulere kostnadene presist. Det kan være både dyrt og vanskelig å regne ut forurensningene representert av en bussoperatør.

### **Nettverkseksternaliteter**

Nettverkseffekter for rutebasert transporttjenester handler om komplementaritet i ruter og herunder kompatibilitet mellom selskap. Mange reisende er avhengig av å bruke flere ruter for å komme dit de skal. Da stiger verdien for de reisende hvis rutene er komplementære. En betingelse for komplementaritet er kompatibilitet mellom selskapene, og her kommer reguleringen inn. For det første er det en utfordring i seg selv å beregne hvor kompatible operatørene bør være, det kan rett og slett bli for mange overganger framfor ekspress ruter. Da kan de sosiale marginale kostnadene overstige de sosiale fordelene. For det andre vil mindre selskap være mer interessert i kompatibilitet enn større selskap, da kompatibilitet blir et strategisk konkurranseverktøy. Kunder hos små selskap vil ha en potensiell betalingsvillighet som vil øke betydelig om de kan bruke billettene på overganger til større selskaper med tilhørende større operasjonsområder, mens denne effekten ikke er like viktig andre veien. Løsningen på nettverkseffekter kan være opprettelse av monopol, og en slik organisasjonsform benyttes for kollektivtransport i de fleste europeiske byer. (van de Velde, 2004) Det kan argumenteres for at en slik organisering gir like gode fordeler som en konkurransesituasjon ville gitt innad i et begrenset område.

### **3.2 Sosialpolitiske årsaker**

Det er mange samfunnsmessige hensyn som gjør at transportsektoren reguleres, for eksempel i form av anbudskonkurranse. I Norge er spesielt distriktpolitikk et viktig argument for regulering. Hadde transporttjenestene blitt organisert som et fritt marked ville servicetilbyderne prioritert de mest lønnsomme og trafikkerte strekningene i urbane strøk, til skade for brukere i perifere strøk. I Nasjonal transportplan 2001 – 2011, nevnes ”kjøp av kollektivtransporttjenester der trafikkgrunlaget er for lite til bedriftsøkonomisk lønnsom



drift” som et av flere tiltak for å legge til rette for et desentralisert næringsliv. (Samferdselsdepartementet, 2000) Videre er det politiske målsetninger om å redusere privatbilismen i storbyene, noe som er avhengig at et attraktivt og konkurransedyktig kollektivtilbud.

### **3.2 Erfaringer med full deregulering**

Etter dereguleringen i 1985 av bussnæringen i England gjorde man erfaringer med introduksjon av fri konkurranse, i områder utenfor London. Selv om man opplevde stor kostnadsreduering ble konkurransen ustabil og man fikk vansker med koordinering av nettverkseffekter. Rutetider ble stadig endret for å kapre passasjerer fra andre selskap, noe som ledet til tap av troverdighet og senere lavere etterspørsel.<sup>2</sup> Sunnevåg og Gaasland (1998) anbefaler derfor ikke fri konkurranse for det norske markedet. Med for eksempel anbudskonkurranse og driftskontrakter, kan man unngå denne ustabiliteten ved regulering og takststyring. I tillegg er reguleringen et verdifullt instrument i forhold til byplanlegging.

Karakteristika ved samferdselssektoren som leder til markedsvikt, sammenholdt med sosialpolitiske målsetninger gjør altså at sektoren som regel blir regulert av myndighetene. Reguleringen gjennomføres ved kontraktsinngåelse med operatører. Hvordan foregår denne prosessen? Dette vil jeg se nærmere på i neste kapittel.

---

<sup>2</sup> Slik oppførsel kan analyseres gjennom ”Hotelling” teori som viser hvordan aktører posisjonerer seg i nærheten av hverandre for å kapre størst del av etterspørselen, istedenfor en mer spredt produksjon som ville vært mer samfunnsøkonomisk effektivt. I dette tilfellet prøvde bussene å komme til holdeplassen få minutter før konkurrenten, for å kapre flest passasjerer, istedenfor å spre ankomstene utover tidsrommet slik at rutetilbudet ble bedre for de reisende.

## 4 PROSESSER FOR OFFENTLIG KJØP

Ansvar for produksjon av lokale kollektivtransporttjenester tildeles operatøren gjennom forhandlinger eller konkurranseutsetting, og driften reguleres deretter gjennom kontrakter.

### 4.1 Direkte kjøp gjennom forhandlinger

Forhandlinger har vært den tradisjonelle formen for kjøp i Norge. Her får tilbyderer løyve til å produsere transporttjenester uten konkurranse fra andre tilbydere, og man blir sammen enige om tilskudd og produksjon. Det er denne formen for kjøp som i dag blir brukt i Bergen Kommune.

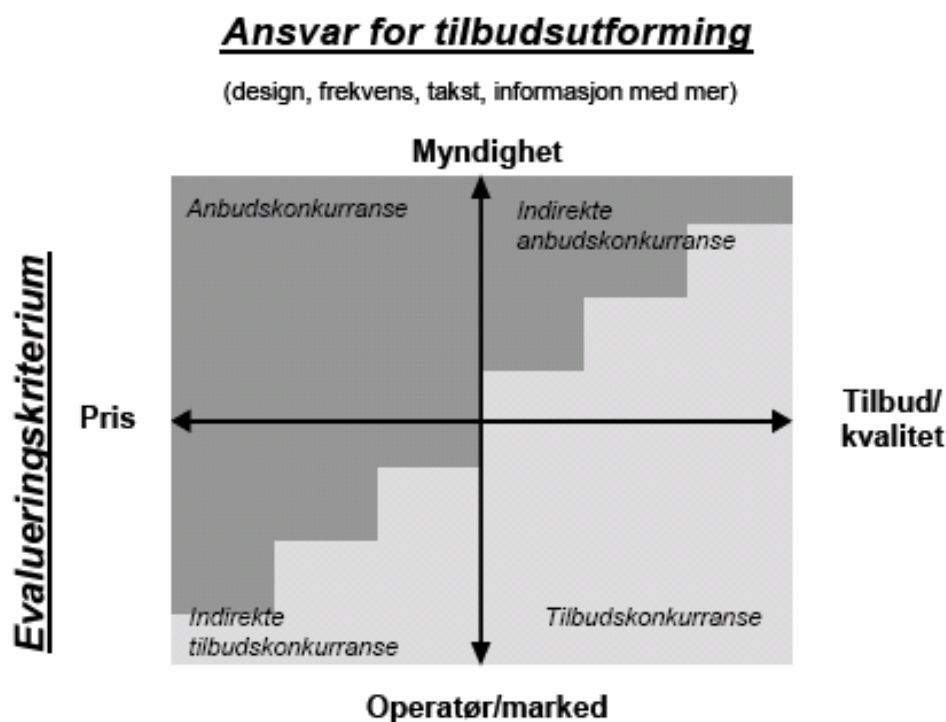
### 4.2 Konkurransetsetting

Konkurransetsetting viser til en *situasjon hvor det offentlige lar andre rettssubjekter konkurrere om å utføre en oppgave som det offentlige tradisjonelt har utført selv* (Lilli 2004, referert i Bekken m. fl. 2005). Dette gjelder også oppgaver som tidligere er tildelt selskap gjennom forhandlinger. Konkurransetsetting fører til at flere tilbydere konkurrerer om å få produksjonsrett. Konkurransetsetting er en seleksjonsmekanisme og produksjonsmåte for den som har ansvar for tjenesteproduksjonen.

Konkurransetsetting fører som regel til en enerett for en operatør til å produsere et produkt på et marked. Således er det altså *adgangen* til markedet det konkurreres om, det er ikke konkurranse *i* markedet. Dette skiller konkurranseutsetting fra fri konkurranse, og man kan betegne konkurranseutsetting som ”konkurranse *om* markedet.”

#### 4.2.1 Former for konkurranseutsetting

Den formen for konkurranseutsetting som den offentlige debatten i Norge tar utgangspunkt i, innebærer at myndigheten har ansvaret for utformningen av kollektivtilbudet. Dette blir deretter kjøpt fra private selskap på vegne av trafikantene. (Bekken m.fl. 2005) Det finnes ulike varianter av konkurranseutsetting, avhengig av ansvarsfordeling og tildelingskriterier.



**Figur 2: Former for konkurranseutsetting** (Bekken m.fl., 2005)

Det skilles først og fremst mellom rendyrket anbudskonkurranse på venstre side, og rendyrket tilbudskonkurranse på høyre side.

*Anbudskonkurranse* i ren form vil si at myndighetene, anbyder, utformer kollektivtilbudet de vil ha produsert. Deretter tildeles retten til å produsere transporttjenesten til det selskapet som kan utføre anbudet til gunstigste pris, jf Forskrift om anbud i lokal rutetransport § 19:

*”Oppdragsgiver skal enten basere tildelingen av kontrakter utelukkende på laveste pris, eller på det økonomisk mest fordelaktige tilbud...”* (Samferdselsdepartementet, 2005) Dette kan enten være totalt kostnadsbehov, eller det tilskuddsbehovet som trengs for å dekke kostnader utover det billettinntektene dekker. Dette er den vanligste konkurranseutsettingsvarianten i Norge, og kalles ofte for den ”skandinaviske modellen”.

*Tilbudskonkurranse* vil si at anbyder fastsetter et kostnadsnivå eller tilskuddsnivå først, hvorpå tilbydere konkurrerer om å lage det beste tilbudet til fastsatt pris. Her får altså operatørene stor frihet til å utforme kollektivtilbudet innen for et gitt område. Denne formen er lite brukt i Europa, med unntak av Nederland, og hvor kjøpsavgjørelsen altså avhenger av kvalitetsvariabler framfor prisvariabler.

Den vertikale akse beskriver hvordan myndighetene definerer evalueringskriterium på forhånd, noe som utgjør indirekte konkurranseformer. På denne måten får for eksempel servicenivå og tekniske løsninger en indirekte men viktig betydning for tilbyderens budgivning i en anbudskonkurranse, mens kostnadskriterium får en indirekte men viktig betydning for tilbyderens avlagte tilbud i tilbudskonkurranse.

### **4.3 Driftskontrakter/Tilskuddskontrakter**

Etter en operatør har vunnet eneretten til produksjon på et marked, reguleres forholdet mellom anbydere og tilbydere av driftskontrakter. Disse regulerer:

- Adgang til å drive persontransport i bestemte områder
- Betingelser når det gjelder takst, rutetilbud, vogner og servicenivå
- Økonomisk kompensasjon ved kjøp av disse tjenestene

Kontraktene kan klassifiseres i relasjon til hvem som har inntektsansvaret og hvorvidt kontrakten inneholder ytterligere incentiver. Denne oppdelingen gjelder uavhengig av kjøpsform.

De er to hovedtyper som kan brukes, brutto- eller nettokontrakter. Forskjellen mellom brutto og netto kontrakter handler om hvilken risiko anbydere og operatør påtar seg ved inngåelse av en kontrakt. Produksjonsrisiko er knyttet til usikkerhet på kostnadssiden, mens inntektsrisiko er knyttet til usikkerhet på inntektssiden. Kontraktene utarbeides enten av aktuell myndighet eller et administrasjonsselskap, hvis et slikt er opprettet for å ta seg av reguleringen.

Administrasjonsselskap dannes ofte av myndighetene hvis det er mange tjenester som skal legges ut på anbud, og det kreves inngående faglig kunnskap om næringen og kontraktsutformingene.

#### **4.3.1 Bruttokontrakter**

Ved bruttokontrakter godtgjør anbydere myndighet kostnader som operatøren har. Inntekter av billettsalg tilfaller myndigheten. Dette betyr at inntektsrisikoen blir liggende hos myndighetene, mens operatøren kun har ansvar for kostnadssiden. Slike kontrakter medfører også at myndigheten får ansvar for planlegging, markedsføring og informasjon, da operatøren kun er opptatt av å holde kostnadene på, eller lavere enn, det nivå som det godtgjøres for.

Bruttokontrakter brukes i begrenset grad i Norge.

Fordelen med slike kontrakter er at myndighetene lettere kan koordinere tiltak på inntektssiden, på tvers av sammensatte nettverk. For eksempel kan de sette, og endre, felles takster for større områder uavhengig av operatørens enkeltområder. Operatørene slipper også ressurskrevende avregninger av trafikkinntekter fra reisende som bruker flere selskap i et felles takstsystem. En operatør som vurderer å legge inn anbud påtar seg også mindre risiko ved slike kontrakter, da myndighetene har risiko for inntjening.

Bruttokontrakter er enkle å håndtere både for myndigheter og operatører. Tilskuddene er bestemt på forhånd, og operatørene trenger kun å fokusere på å produsere avtalt vognkilometer uten å tenke på inntekter. Ansvarsfordelingen er klar og myndighetene kan lettere planlegge samferdselen over større områder med flere operatører.

Ulempen ved bruttokontrakter er at operatøren ikke har andre incentiver enn å holde kostnadene så lave som mulig. Antall passasjerer og kvaliteten på tjenesten representerer kun kostnader for operatøren, og motivasjonen for operatøren vil da være å holde begge deler på et minimum. At ansvaret for markedsføring og produktutforming ligger hos myndighetene kan også slå uheldig ut. Det kan argumenteres for at disse aktivitetene bør utføres av den part som kjenner markedet med dets kunder og forutsetninger best. På den andre siden har myndighetene ressurser og forutsetninger til å bygge en helhetlig markedskommunikasjon på tvers av selskapsgrenser, når flere aktører er involvert.

#### **4.3.2 Nettokontrakter**

Denne typen kontrakt er mest utbredt av de to hovedvariantene i Norge. Ved inngåelse av nettokontrakter tar operatøren på seg både kostnads- og inntektsrisiko. Tilskuddet fra myndighetene beregnes på grunnlag av den forventede differansen mellom kostnader og inntekter som den aktuelle produksjonen vil ha. Med nettokontrakter får operatøren mer handlefrihet så vel som mer risiko. Som regel er det allikevel transportkjøper som er takstmyndighet, og takstene er ikke alltid sammenfallende med det som er bedriftsøkonomisk optimalt.

Fordelen med nettokontrakter er at operatøren nå har incentiver til å drive en produksjon slik også myndighetene ønsker det. Høy kvalitet på tjenesten gir flere kunder og høyere inntekt for

operatøren. Samtidig har operatøren kostnadsansvar og dermed incentiv til å holde disse nede. Videre ligger ansvaret for markedsføring, informasjon og produktutvikling nå hos den aktør som er best kjent med markedets behov.

Ulempen med nettokontrakter er at bedriftsøkonomisk tankegang ikke alltid sammenfaller med myndighetenes interesser, som for eksempel distriktspolitikk. Operatøren vil ha incentiv til å diskriminere avsidesliggende strøk, til fordel for lønnsomme tungt trafikkerte områder hvor inntektgrunnlaget er størst. Denne interessekonflikten kan løses ved hjelp av minimumskrav fra myndighetenes side. Balansegangen mellom samfunnsøkonomiske hensyn og bedrifts økonomiske hensyn kan være vanskelig å finne.

Bruk av nettokontrakter i anbudskonkurranse gir normalt høyere priser (krav om mer tilskudd) fordi selskaper vil ha kompensasjon for risikoen de påtar seg.

#### **4.3.3 Utvidet Bruttokontrakt**

I slike kontrakter opprettholder myndigheten inntektsansvaret, men kontrakten er supplert med økonomiske incentiver som er avhengig av produksjon-, passasjer- eller kvalitetsprestasjoner. Slik får operatøren mulighet og incentiv til å fokusere på inntektsforbedring og tilbudsutvikling i tillegg til kostnadsreduksjoner.

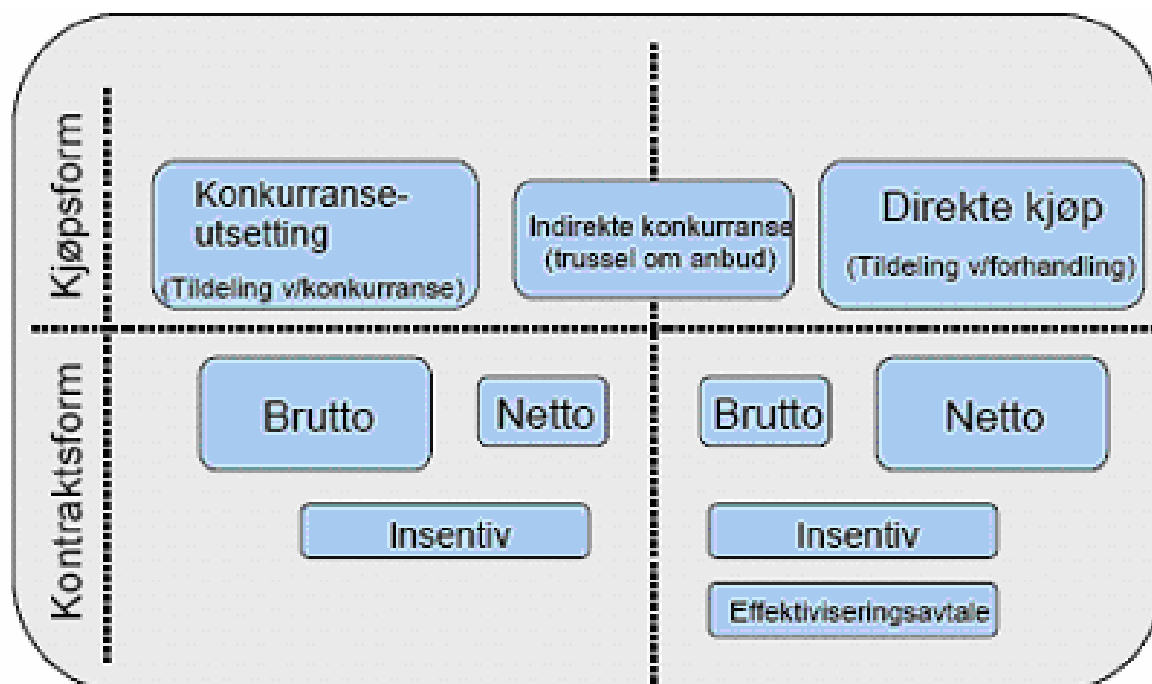
#### **4.3.4 Utvidet Nettokontrakt**

Her beholder operatøren alle billettinntektene, men gies også andre økonomiske incentiver for å utvikle tilbudet sitt.

Utvidede brutto- og nettokontrakter kalles ofte for *resultatavhengige tilskuddskontrakter*. Slike kontrakter betaler altså deler av eller hele tilskuddet på grunnlag av passasjer-, produksjons- eller kvalitetsavhengige resultater. *Kvalitetsavtale* brukes også som fellesbetegnelse for slike kontrakter som inneholder element av kvalitetskriterier som måles og belønnes. Tide har for tiden en kvalitetsavtale med Bergen Kommune om bussdrift frem til 01. januar 2008, som er et resultat av tjenestekjøp gjennom forhandlinger. Bergen kommune vil i løpet av inneværende år evaluere denne kontrakten, og vurdere andre innkjøpsformer for fremtiden

Kjøpsform regulerer altså hvordan tilbyder får adgang til markedet mens kontraktsform

regulerer forholdet mellom anbyder og tilbyder etter at samarbeidet er startet. Kombinasjonen av kjøpsform og kontraktsform er illustrert under:



**Figur 3: Kombinasjoner av kjøpsformer og kontraktsformer** (Bekken m.fl. 2005)

Det er glidende overganger mellom formene, blant annet benyttes ”trussel om anbud” i enkelt fylker. Trusselens tyngde henger her sammen med hvor stor andel av myndighetens produksjons som allerede er anbudsutsatt, og brukes som ris bak speilet med tanke på måloppnåelse i driftskontrakter. Trusselen er kontraktsfestet.

#### 4.4 Anbefaling

Både målsettingen og markedspotensialet i Bergen tilsier økt antall reisende. Dette påvirkes også i stor grad av parkerings- og bilpolitikken, men konkurranse- og kontraktsform vil også ha betydning. Bruttokontrakter er enkle for operatører å forholde seg til, men gir for lite dynamikk og incentiver til å motivere atferd i samsvar med kommunens mål. Med et *områdevis* anbud for Bergen Kommune anbefaler jeg derfor bruk av en utvidet nettokontrakt. At anbudet 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 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 det området.<sup>3</sup> Nettokontrakter medfører mer risiko men også mer frihet. Den kontrollen myndighetene taper, kan kompenseres gjennom riktig dimensjonerte passasjeravhengige insentiver og økt samarbeid gjennom såkalte relasjonskontrakter: avtalefestede møtearenaer og kontinuerlige arbeidsgrupper. (Longva m.fl., 2005) Videre har økt handlefrihet for operatører vist seg å gi innovasjoner i vognmateriell og rutestruktur, noe som også er et mål ifølge kommunen.<sup>4</sup> Svakheten med utvidete nettokontrakter er at myndighetene ikke får inntekter til investering i infrastruktur og reduisering av privatbilisme, men etter mitt skjønn er dette behovet for ikke så omfattende og kan uansett delvis dekkes gjennom betingelser i anbudsgrunnlaget. Jeg anbefaler kommunen å opprette et eget administrasjonsselskap for å ta seg av reguleringen av busstrafikken og samarbeidet med operatøren, et selskap som også innhenter faglig kompetanse eksternt fra Hordaland Fylkeskommune og forskningsmiljø.

.

---

<sup>3</sup> Det kan riktignok argumenteres for at ressursbruken vil bli den samme, da operatøren kompenseres for slike utgifter gjennom høyere tilskudd. Allikevel tror jeg at operatøren vil kunne drive markedsføringen mer effektivt.

<sup>4</sup> Se side 10, under ”2.3 Bergensprogrammet”.

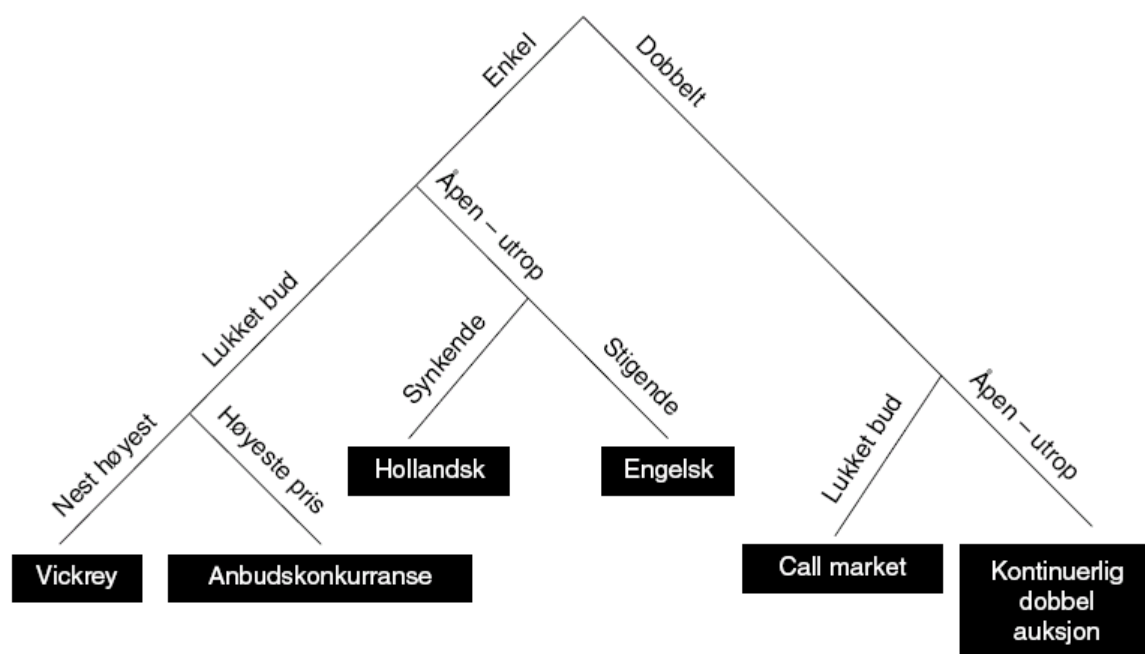


## 5. TEORETISK RAMMEVERK FOR ANBUD OG AUKSJON

Anbud er en type auksjon, som igjen er en spesiell form for konkurranse. Når et anbud blir utlyst kan interesserte bedrifter oppgi en pris for utførelse av et oppdrag spesifisert i anbudet. Det kan være drift av sykehjem, bygging av skoler, eller i det aktuelle tilfellet, drift av kollektiv transport. Avhengig av hva som legges ut på anbud, vil den bedriften som byr høyest eller tar minst betalt vinne auksjonen i konkurranse med andre bedrifter. Det er kun en vinnende bedrift i slike auksjoner.

### 5.1 En enkel taksonomi

Følgende taksonomi gir en oversikt over de ulike hovedtyper av auksjoner. (Sunnevåg, 2006)



**Figur 4: Taksonomi av auksjonsformer** (Sunnevåg, 2006)

Skillet mellom enkel og dobbelt auksjon avhenger om det er én selger eller kjøper, som ved enkel, eller om det er både flere selgere og kjøpere, som ved dobbelt.

Den dobbelte variant brukes blant annet ved kjøp og salg verdipapirer, hvor det dannes etterspørsels- og tilbudskurver. Ved en kontinuerlig dobbelt auksjon går det flere runder hvor tilbud blir lavere og bud blir høyere. Kombinasjoner av disse to dobbelte auksjonsformer benyttes på børser.

Ser vi på den enkle auksjonsform, er det altså en som selger/kjøper (Bergen Kommune) til en av flere kjøpere/selgere (bussoperatører). Lukket bud med høyeste pris, såkalt førsteprisauksjon, er vanlig praksis i anbudskonkurranser, hvor vinneren er den med det gunstigste bud. Lukket bud med Vickrey auksjon, såkalt andreprisauksjon, gir tilslaget til gunstigste bud, men prisen er lik det nest gunstigste bud. Hensikten med en slik form for auksjon er å gi incentiver til å avsløre betalingsvillighet hos budgiver. En fordel med lukkede bud er at det reduserer sannsynligheten for stilltiende samarbeid mellom budgiverne.

Ved åpen – utrop står bud eller tilbudsgiverne fritt til å justere bud eller tilbud. Med den klassiske engelske variant justerer kjøperne bud oppover til ingen konkurrerende kjøper byr høyere, mens med den hollandske variant justerer selgeren prisen nedover til en kjøper slår til. I anbudskonkurranse brukes altså den engelske varianten.

Ved vurdering av auksjonsform er det ulike forutsetninger hva informasjon angår, som må tas, hovedsakelig Privatverdi og fellesverdi, og mellomformer mellom disse som affillerte- eller korrelerte verdier. Privat verdi vil si at budgiver kun vurderer egen verdisetning når budet utformes. Ved Fellesverdi er det ikke mulig å nøyaktig beregne verdien av objektet før auksjonen er ferdig, som for eksempel ved kjøp av et gruveområde. Her vil ulike anslag ligge til grunn for bud, og den mest optimistiske budgiver vinner auksjonen. Begrepet ”Vinnerens forbannelse” er knyttet til denne situasjonen, da vinneren har bydd over gjennomsnittsbudet som jo ville vært det mest korrekte anslag av verdien av objektet. Mellomformen Affilierte verdier vil si at en budgiver for eksempel vil oppjustere et bud basert på privatverdi hvis den tror andre budgivere verdsetter objektet høyere.

## **5.2 Avanserte auksjonsvarianter**

De nevnte auksjonsvarianter er forholdsvis enkle, og kommer ofte til kort når man står overfor mer kompliserte ressursallokeringsproblem. I stedet for salg av ett og ett objekt, med en budvariabel –pris, kan salget gjelde flere objekter hvor andre dimensjoner enn pris også vurderes.

For det første skilles det mellom auksjon av homogene objekter (flerenhetsauksjoner) og heterogene objekter (flerobjektsauksjoner). De homogene objektene er perfekte substitutter som eksempelvis importkvoter, mens heterogene objekter kan være frekvensrettigheter. Ved kombinasjonsauksjoner av den sistnevnte type objekt, må en ta hensyn til synergi effekter

som kan skapes ved kjøp av flere objekt.

Flerdimensjonsauksjoner brukes i anbudskonkurranser hvor det tas hensyn til flere kriterier enn pris, og er et alternativ til en prekvalifisering av tilbyderne ed pris som eneste budvariabel. Ved en anbudskonkurranse om bussdrift, er det ofte flere ruter som auksjoneres med formål å oppnå den gunstigste kombinasjon av pris og kvalitative egenskaper. De kvalitative egenskapene kan være aspekter av tilbyderen, den produktmessige løsningen eller begge deler. Utfordringen er altså å utvikle en auksjonsform som gir det optimale resultat gitt de multidimensjonale preferanser myndighetene måtte ha.

### **5.3 Anbefaling**

I og med at de fleste kvalitative egenskaper og minimumskrav til produksjonen av busstjenester kan spesifiseres gjennom anbudsgrunnlag, anbefaler jeg en prekvalifisering av budene/budgiverne slik at pris(tilskuddet) blir den eneste budvariablen. På denne måten får Bergen Kommune mulighet til å bruke anbudsgrunnlaget som planleggingsverktøy for kollektivtrafikken i byen, samtidig som den slipper kompliserte evalueringer av ulike kvalitetsdimensjoner ved tilbudene. Skulle det vinnende budet ligge veldig lite over et bud nummer to som innehar et mye bedre kvalitetsnivå, vil det være fornuftig å ha en klausul i anbudskonkurransen.<sup>5</sup> En områdevis<sup>6</sup> anbudskonkurranse reduserer i tillegg komplekse ressursallokeringsproblemer knyttet til synergier mellom ruter og lukket bud vil nok være tilstrekkelig<sup>7</sup>. Jeg anbefaler vider å bruke den engelske varianten, for å minimere tilskuddet Bergen Kommune må betale.<sup>8</sup>

---

<sup>5</sup> Denne kan gi myndigheten rett til å velge nummer to om det vinnende budet for eksempel kun er 5 prosent over nummer to, mens nummer to er tilstrekkelig overlegen på kvalitet.

<sup>6</sup> I motsetning til salg av flere ruter, det vil si flere heterogene objekter.

<sup>7</sup> Sunnevåg (2000) argumenter for at det ved salg av flere objekt som også eventuelt er heterogene med synergier, bør det benyttes stigende aksjon for mest effektiv allokering av rettigheter.

<sup>8</sup> Ved Vickrey variant, betaler Bergen Kommune det tilskuddet nest beste bud ber om..

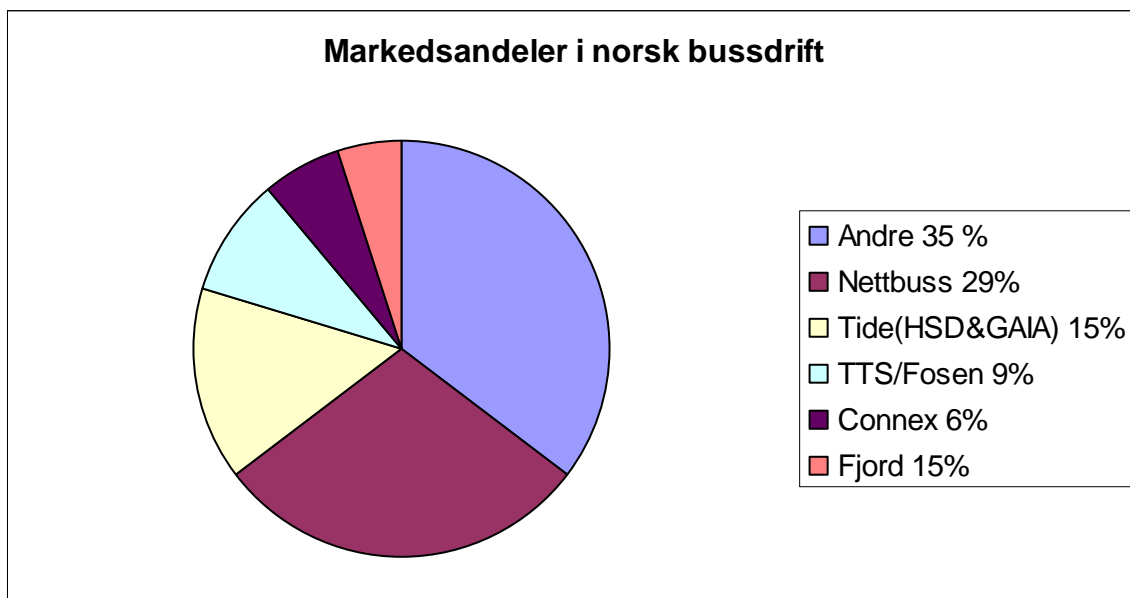
## 6. NÆRINGSBESKRIVELSE

En analyse av bussnæringen er essensielt for å kunne vurdere effektene av anbudskonkurranser. Uten nok konkurranse i næringen vil det ikke bli effektiv konkurranse om anbudene heller. I tillegg til de norske aktørene finnes det også utenlandske aktører som er med på å påvirke konkurransesituasjonen. Derfor må en definere markedet for busstjenester som ganske vidt geografisk sett. Jeg vil begynne med å se nærmere på den norske selskapene.

### 6.1 Markedskonsentrasjon

Etter at anbud ble introdusert på begynnelsen av 90 tallet har antall busselskaper i Norge blitt redusert med 45 %, med størst effekt i fylker som har begynt anvendelsen av anbud.

Næringen preges av at det blir færre og større selskap, økt krysseierskap og utenlandske oppkjøp. Fra 1991 til 2005 sank antall selskap fra 173 til 95. (I 2006 reduseres dette trolig ytterligere til 94, gjennom fusjonen mellom Gaia og HSD) I Hordaland sank antall operatører for øvrig fra 13 til 6 i samme periode, og kun 5 av disse kjører i fylket. 15 % av de største selskapene drev 50 % av ruteproduksjonen i 1991, og dette har ikke endret seg. Mens selskapene stort sett kjørte i sine egne fylker i 1991, har anbudsordningen ført til at flere selskaper også opererer utenfor hjemfylkene sine. (Mathisen og Solvoll, 2005)



**Figur 5: Markedsandeler i norsk bussdrift 2006<sup>9</sup>**

<sup>9</sup> Figuren er basert på ”Markedsandeler i norsk bussdrift ut fra budsjettert ruteproduksjon i 2005” (Mathisen og Solvoll, 2005)

## 6.2 Herfindal index

Denne indeksen beskriver et marked med hjelp av nivåer som avgjør hvor effektiv konkurransen er. Markedsandeler kvadreres og legges sammen. Jeg har benyttet Herfindals Index på næringen, med en antagelse om at "andre" selskap ligger på 0,4 % i snitt. Jeg har regnet ut konsentrasjonen etter en Gaia/HSD fusjon.

$$(94 \text{ selskap totalt} - 5 \text{ (de største selskap)}) = 89 \text{ små selskap. } 35/89 = 0,39$$

$$HHI = 0,05 + 0,06 + 0,09 + 0,15 + 0,29 + 89(0,0039) = \underline{0,12}$$

Jo lavere indeks, jo hardere konkurranse og omvendt. Amerikanske myndigheter benytter følgende nivåer for å avgjøre konsentrasjonen:

$$\begin{aligned} H < 0,1 & \text{ lav konsentrasjon} \\ 0,1 < H < 0,18 & \text{ moderat konsentrasjon} \\ H > 0,18 & = \text{ høy konsentrasjon} \\ (5 \text{ like bedrifter gir om lag } H = 0,18) \end{aligned}$$

I følge Herfindal indexen er konsentrasjonen blant selskap i Norge moderat, med tilhørende lav markedsakt.

## 6.3 Eierstruktur

De privat eide selskap har størst ruteproduksjon, mens de offentlig eide selskapene har økt sin markedsandel. Dette skyldes spesielt Nettbuss AS, som er eid av NSB, som kjører i 14 fylker og representerer en tredjedel av tilskuddsberettiget ruteproduksjon. 57 % av selskapene har eiere som direkte eller indirekte har eierskap i andre selskap. 46 % av selskapene opererer i fylker hvor andre selskap med delvis eller helt samme eierskap opererer. Dette gjelder oftest de største selskapene, og er svært uheldig i en anbudssituasjon da det øker sjansen for stilltiende samarbeid og informasjonsutveksling.

I 2005 var det to utenlandske konsern med eierskap i norske selskap; Franske Connex som har eierinteresser i flere selskap, og amerikanske Concordia Bus BV som eier I. M. Schøyens Bilsentraler A/S. 6 av de 95 selskapene var i 2005 eid av utenlandske selskap (min 50 % av

aksjene), og disse utfører 12 % av ruteproduksjonen. En eierstruktur i næringen som preges av statlig, privat og utenlandsk eierskap, har gjort at lokale transportmyndigheter (fylker og byer med prøveordning) har mindre kontroll gjennom direkte eierstyring, men det har også redusert antall rollekonflikter knyttet til anbudskonkurranser.

#### **6.4 Lokale aktører**

Kollektivtrafikken i Bergen tilbys av transportselskapet Tide, tidligere HSD og Gaia Trafikk. Tide blir et av Norges største kollektivtransport- og reiselivsselskaper med en årlig omsetning på NOK 2,1 milliarder, ca 3000 ansatte og en markedsandel innen busstrafikk på om lag 12 prosent. Bergen kommune eier 18,5 % av aksjene i Tide. Dagfinn Neteland er konsernsjef i det nye selskapet. Forhenværende konsernsjefer i HSD og GAIA, Arne Buanes og Dagfinn Neteland, hevder selv at monoopolet ikke vil få negativ virkning for kunden. De hevder at kunden vil få en mer kundevennlig samordning av bussrutene, og at større prisøkninger ikke er mulig da kommune og fylket setter rammer for prissettingen.

Byrådet i Bergen stemte for øvrig i første imot fusjonen med henvisning til at selskapet ville få monopol på rutetransporten i Hordaland, og vil eie så godt som all infrastruktur i området, bl.a. bussoppstillingsplasser med verksteder og andre servicefunksjoner.<sup>10</sup> (Warloe, 2006) I tillegg var Byrådet bekymret for at en fusjon ville eksponere aksjene i Gaia for mer risiko, da HSD driver med sjøtransport som er konkurranseutsatt og kapitalkrevende. Byrådet måtte derimot gjøre helomvending fordi et flertall i bystyret var for fusjon.

#### **6.5 Konkurransen i tilhørende markeder**

Konkurransen i såkalte ”tilhørende markeder” påvirker konkurransen om anbud. Tilhørende markeder i denne sammenhengen vil være markedet for innsatsfaktorer som vogner og sjåførere. For å analysere konsekvensene av introduksjonen av anbudskonkurranse, er det derfor helt nødvendig å analysere disse markedene.

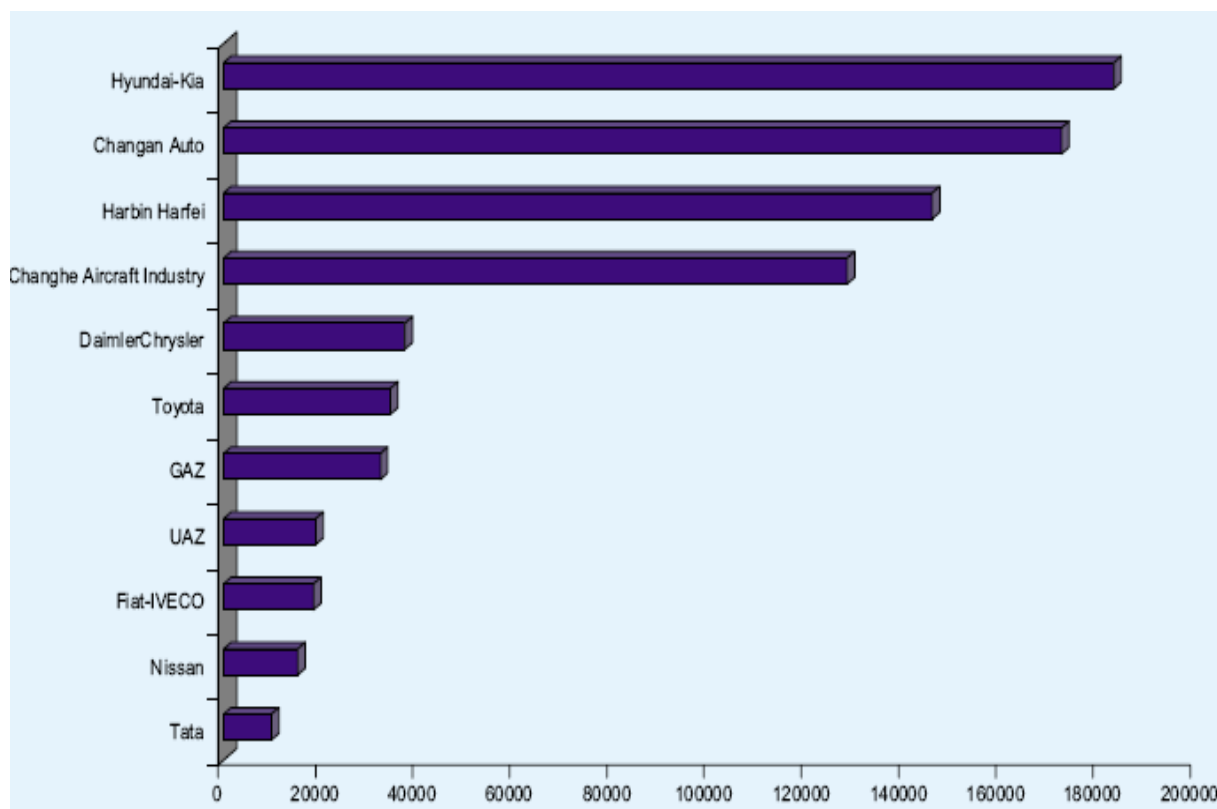
##### **6.5.1 Vogn produksjon**

Vest-Europa har tradisjonelt sett vært kjernen for produksjon av busser, men Kina har helt klart tatt over denne rollen med en andel på 70 % av verdens produksjon. Av de Vest – Europeiske landene er Sverige blant de største, med fabrikkene Scania og Volvo. Industrien

---

<sup>10</sup> Dette diskuterer jeg i neste kapittel.

er preget av fusjoner og oppkjøp, og operatørene preges av økte kostnader som følge av introduksjon av anbud, sikkerhetskrav og avgifter utslipp, støy og produksjonsprosessen. (Jack, 2006). Dette fører igjen til en trend til å flytte produksjonen fra Vest- til Øst-Europa. Hvis man legger et globalt perspektiv til grunn, later det til at det er god konkurranse når det gjelder produksjon av nye vogner:



**Figur 6: Rangering av bussprodusenter etter antall produserte enheter (European Competitiveness report, 2004)**

I tillegg til en stor produksjon av nye vogner, er det også god grunn til å anta at det finnes et velfungerende annenhåndsmarked hvor operatører kan kjøpe brukte vogner. Bussvogner er nemlig lite spesialisert teknologi som mange aktører kan bruke, og dessuten mobile.

### 6.5.2 Sjåfører

Sjåfører er også en nødvendig innsatsfaktor i produksjonen av busstjenester, og markedet for sjåfører er i skrivende stund forholdsvis trangt. Tide (Gaia og HSD) hadde i juli 2006 til sammen 50 ledige stillinger for sjåfører, og lokket med gratis bussjåførsertifikat for

jobbsøkere. Aetat regnet på samme tidspunkt med at det var mellom 3000 og 4000 ledige sjåførstillinger i Norge i hele transportindustrien. Daværende direktør i Gaia, Idar Sylta mente dette var en konjunktursvingning, mens styreleder i Logistikk- og Transportindustriens Landsforening mente det ville være behov for å hente inn fagarbeidere fra Øst-Europa. (Solheim, 2006)

Fordi en ny anbudsvinner vil medføre fristilling av sjåførene fra det forrige selskapet bør ikke anskaffelsen av sjåfører bli et større problem enn tidligere ved introduksjonen av anbudskonkurranse. Anbudsgrunnlaget vil nok uansett inkludere en klausul om at nye konsesjonærer må ansatte sjåførene som jobbet for den gamle konsesjonæren, og situasjonen vil verken være verre eller bedre enn hvordan den er i dag.

## **6.6 Konklusjon**

Det kan se ut som at markedskonsentrasjonen av rutebilselskap som opererer i Norge er moderat, men den høye graden av krysseierskap styrker imidlertid konsentrasjoner av markedsrett og svekker konkurransen. Dette er noe bekymringsfullt med tanke på en anbudskonkurranse. Videre er det en klar trend mot markedskonsentrering, gjennom oppkjøp og fusjoner.<sup>11</sup> I lys av konkurranse fra utenlandske selskap, og stort sett god konkurranse i tilhørende markeder, mener jeg allikevel det ligger godt til rette for bruk av anbudskonkurranse i Bergen Kommune.

---

<sup>11</sup> Se vedlegg 5



## **7. ETABLERINGSHINDRINGER**

I mange næringer oppstår det såkalte etableringshindringer som gjør det vanskelig for potensielle konkurrenter å etablere seg. Dette kan for eksempel være stordriftsfordeler, markedskunnskap, patenter eller infrastruktur som er kostbart å bygge. Etableringshindringer kan skade konkurransen.

### **7.1 Transaksjonsspesifikke investeringer - Essensielle Fasiliteter**

*"- Hvordan skal vi kunne legge inn et anbud dersom vi ikke vet hvor vi skal parkere bussene våre?"* spør det engelske transportkonsernet Arrivas representant i Norge, Knut Per Grini i Bergens Tidende 28.juni. (Thue m.fl., 2006) Konsernet har i den senere tid meldt sin interesse for det norske bussmarkedet, og Grini refererer her til mangel på bussfasiliteter i Bergen.

I følge BT har samferdselsdirektøren i Bergen, Ove Foldnes, sagt at kommunen vil prøve få til en avtale med Gaia om utleie av 3 store anlegg på Mannsverk, Nyborg og i Fana til potensielle konkurrenter.

Konsernsjefene i HSD og GAIA svarer på disse bekymringene med følgende utspill i Bergens Tidende: *"Noen har hevdet at Gaia/HSD vil få en monopolist-status i Bergen/Hordaland bl.a. fordi selskapet vil eie bygg, verksteder og bussoppstillingsplasser. Dette er ikke riktig. Anbudspraksis mange andre steder viser at den som vinner et anbud vil kunne leie eller kjøpe slik infrastruktur til markedspris. Hvorfor skulle Gaia/HSD «sitte på» millionanlegg de ikke kan bruke, dersom de taper anbudskonkurranser i Bergen/Hordaland?"* (Buanes og Neteland, 2006)

Arriva sin representant i Norge er imidlertid skeptisk til hvorvidt dette lar seg gjøre.

*"- Hvilken pris skal det da leies ut til, og hvem skal bestemme den prisen?"* spør Knut Per Grini i Arriva videre.

En effektiv anbudskonkurranse må foregå på like vilkår, noe som kan bli vanskelig i Bergen på grunn av investeringer Tide allerede har gjort i bussverksted og -oppstillingsplasser. I enkelte markeder har nemlig innsatsfaktorer blitt monopolisert, for eksempel ved at en bedrift har skaffet seg kontroll over en tomt eller råvare som er helt nødvendig for å operere i et

tilhørende marked, og som ikke lar seg kopiere. Dette blir en etableringshindring som holder potensielle konkurrenter utenfor markedet, og kan skape et kunstig monopol<sup>12</sup>. Dette er i strid med konkurranselovens formål om en effektiv bruk av samfunnets ressurser ved å legge til rette for virksom konkurranse. I Norge har Konkurransetilsynet hjemmel i konkurranseloven § 3-10 til å «gripe inn mot vilkår, avtaler og handlinger dersom tilsynet finner at disse har til formål, virkning eller er egnet til å begrense konkurransen i strid med formålet i lovens § 1-1». (Klarer man å unngå en slik monopolisering til å begynne med slipper myndighetene som regel å regulere situasjonen.) Man møter to problemstillinger i denne sammenhengen. For det første må en bestemme seg for om det dreier seg om en essensiell fasilitet, og for det andre må man kalkulere en tilgangspris for konkurrenter som vil benytte seg av fasilitetene.

## **7.2 Er Tides fasiliteter ”essensielle”?**

Det kan være komplisert å definere hva en essensiell fasilitet er:

There is no single accepted formulation as to how necessary or useful something must be to qualify as «essential»; however, courts are clear that the standard for essentiality is necessarily a high one as a monopolist will almost always possess something its competitors or potential competitors want. (OECD, referert i Johanson, 2002)

Konkurransetilsynet mener at et minstekrav for å kunne karakterisere en fasilitet som essensiell, er at denne faktisk er enestående og det heller ikke vil være privatøkonomisk lønnsomt å etablere en konkurrerende fasilitet. (Johanson, 2002) Tilgangen er derfor nødvendig for bedrifter som vil konkurrere om sluttbrukerne ved å tilby de samme produkter.

Selv om eieren av en essensiell fasilitet har en viss makt i forhold til potensielle konkurrenter, betyr ikke det nødvendigvis at den kan utøve markedsrett. Når det gjelder busstransport møter operatører konkurranse fra substitutter som drosje, privatbiler eller trikk som kan begrense en markedsrettutøvelse på grunnlag essensielle fasiliteter. Om operatøren nekter potensielle aktører adgang til fasilitetene, trenger altså ikke dette nødvendigvis å være skadelig for konkurransen i markedet.

---

<sup>12</sup> Et naturlig monopol er en tilstand hvor én aktør dekker markedets etterspørsel med lavere samlede kostnader enn noen annen løsning.

The existence of a non-competitive activity within a sector does not imply that the integrated firm is able to exercise market power. The ability to exercise market power may be effectively disciplined by the existence of substitutes in neighbouring sectors, or in neighbouring geographic markets. The concept of a «sector» does not necessarily correspond to a meaningful economic «market». (OECD, 1999b, referert i Johanson, 2002)

Ved en vurdering av om et selskap besitter essensielle fasiliteter må man uansett gå gjennom konkurransetrykket fra tilbydere av substitutter, og fokusere på sluttbrukernes behov – ikke ønskene til bedrifter som ønsker tilgang til de aktuelle fasilitetene. (Johanson, 2002)

I en lavere føderal rettsinstans i USA i 1983 ble følgende betingelser stilt for at doktrinen om essensielle fasiliteter skulle kunne anvendes (MCI Communications Corp. v. AT&T, 1983, her referert i Johanson 2002), og disse er til god hjelp når man skal analysere situasjonen:

1. Kontroll over en essensiell fasilitet av en monopolist
2. Konkurrenter har ingen praktiske eller realistiske muligheter til å duplisere fasilitetene
3. Eieren av fasilitetene nekter konkurrentene å benytte dem
4. Mulighet til å tilby fasilitetene

1. Den første betingelse bekreftes delvis av konsernsjefene i HSD og GAIA selv, gjennom uttalelser i media om fusjonen. Tide vil *kontrollere* bygg, verksteder og bussoppstillingsplasser og spesielt de to sistnevnte vil være *essensielle* for å tilby busstjenester i Bergen, i hvert fall på kort sikt. Det finnes ingen konkurrerende selskap med lignende fasiliteter i området; Tide er *monopolist*.

2. Hvis ikke det finnes alternative områder i Bergen Kommune for bygging av verksted og bussoppstillingsplasser, vil en duplisering ikke være realistisk. Derfor er det nok nødvendig fra kommunens side å undersøke hvilke muligheter som fins for nyutbygging. Geografisk nærhet til markedet for verksted og bussoppstillingsplasser er helt nødvendig for å produsere busstjenester. Mens varer kan fraktes over store avstander og fortsatt være konkurransedyktige, er tjenesteproduksjonens natur oftest slik at både produsent og forbruker må være tilstede for at produksjonen skal finne sted. Dette er grunnen til at doktrinen om essensielle fasiliteter som regel dukker opp i saker om tjenesteproduksjon. I tillegg til at det

kan være trangt om plassen i sentrumsnære strøk, spør det om det er realistisk å forvente at nye konsesjonærer skal investere i nye anlegg for et anbud som kanskje ikke vare lengre enn 5 år.

3. Konsernsjefene i Gaia og HSD har uttalt i media at de vil leie ut eller selge sine fasiliteter til eventuelle konkurrenter som vinner anbud. Troverdigheten av slike positive utsagn i forkant av en fusjonsvurdering av Konkurransetilsynet, kan nok diskuteres. Hvis tide taper anbudskonkurransen går de fra å være en vertikalt integrert monopolist til en ikke integrert monopolist som eventuelt selger tilgangstjenester til en kjøper. Det kan virke mest sannsynlig at Tide vil nekte utleie og prøve å tvinge konkurrenter til å kostnadsbudsjettere egne fasilitetsinvesteringer, for å kunne komme med det beste tilbudet til et anbud i første omgang. Når det gjelder nektning av tilgang, dukker problematikken rundt prisdiskriminering opp også. Et tilbud på tilgang for konkurrenter basert på altfor høye priser vil nok måtte vurderes som tilgangsnektning, men problemet er å definere hva altfor høye priser er.

4. Anbudets natur vil være slik at hvis en konkurrerende bedrift vinner anbud for persontransport med buss i Bergen kommune, vil den ha enerett på markedet. Tide har for eksempel fasiliteter både på Straume og Askøy som kan benyttes for eventuell drift utenfor Bergen Kommune, og vil således neppe måtte benytte seg mye av de sentrumsnære verksted og oppstillingsplasser. I tillegg fins det muligens rom for kapasitetsutvidelser også om det skulle bli ”trangt om plassen”. Ved en anbudskonkurransen er det helt klart at de essensielle fasilitetene vil være mulig å leie ut til den operatør som har vunnet anbudskonkurransen, selv om Tide prøver å påberope seg at kapasiteten er uttømt.

### **7.3 Tilgangsprising**

Det er to årsaker til at en pris på tilgang til de essensielle fasilitetene bør analyseres. For det første kan Konkurransetilsynet finne de fire kriteriene oppfylt (eventuelt andre kriterier de ville basert vurdering på), og tvinge Tide til å leie ut sine essensielle fasiliteter. Hvilke tilgangspris skal de da legge til grunn? For det andre må konkurrentene, uavhengig om Tide leier ut frivillig eller ikke, kalkulere inn forventede kostnadene for å få tilgang. Denne informasjonen er jo helt nødvendig for å kunne komme med tilbud i en anbudskonkurransen.

### **7.3.1 Naturlig pristilpasning**

Hvis Tide taper anbudskonkurransen og det ikke var noen regulering, ville en naturlig tilpasning medført at Tide som oppstrømsmonopolist tok all profitt. En mer kostnadseffektiv operatør ville miste fortjeneste fordi Tide kan tilpasse seg som monopolist. Den profitten som konkurrenten forventes å tjene ville blitt pris for tilgang. Sluttbrukeren i denne sammenhengen er Bergen Kommune, og prisen er budvariabelen tilskudd.

### **7.3.2 Tilgangsregulering**

Hvis konkurransemyndighetene finner at eieren av de essensielle fasilitetene utøver markedsrett som er skadelig for forbrukerne og konkurransen, kan de gi pålegg om tilgang. Et slikt pålegg må inkludere en tilgangspris, og den optimale prisen kan være vanskelig å etablere. Den bør ta sikte på å redusere eierens markedsrett overfor sluttbrukerne, ivareta kostnadseffektivitet i nedstrøms produksjon samt dekke kostnadene til monopolisten. (Johanson,2002) I litteraturen finnes det ulike forslag til tilnærming av dette problemet.

#### **7.3.2.1 Baumol-Willig-regelen**

Ifølge Baumol-Willig-regelen (Baumol og Sidak, 1994, her hentet fra Johanson, 2002), også kalt ECPR, Efficient Component Pricing Rule, bør monopolisten kompenseres for både direkte (produksjonskostnad) og indirekte kostnader (inntektstap) ved å gi tilgang. Økte fasilitetskostnader summert med tapet av markedsrett som følge av den nye konkurransen, summeres seg til det vi kaller for alternativkostnaden, og vil ligge over "regnskapskostnadene". Prisingen vil være lik den laveste prisen en uregulert monopolist ville satt om den vurderte å selge tilgang til sine essensielle fasiliteter. Selve utregningen med bruk av ECPR kan bli komplisert nok i seg selv, om det finnes samproduksjonsfordeler, ikke konstante grensekostnader og/eller produktdifferensiering. ECPR løser dessuten ikke det underliggende problemet med markedsrett, men må suppleres med regulering av sluttbrukerpris, avkastning eller inntektsramme.

#### **7.3.2.2 Grensekostnadsprising**

Ved frikonkurranse er pris lik grensekostnaden ( $p=mc$ ), som i dette tilfellet vil være kostnaden for å "betjene" en ekstra buss ved fasilitetene. Grensekostnadsprising er et alternativ til pricing av tilgang, med den intensjon at konkurrenten skal likestilles i deres løpende tilpasning. Den løpende tilpasningen baseres på grensekostnaden. Denne metoden har imidlertid svakheten at monopolisten ikke får dekket faste kostnader. Hvis tilgangen også

fører til sterk priskonkurransen kan dette føre til at monopolisten må avvikle virksomheten, da verken salget av tilgangstjenesten eller av sluttproduktet vil bidra til å dekke de faste kostnader.

### **7.3.2.3 Todelt tariff**

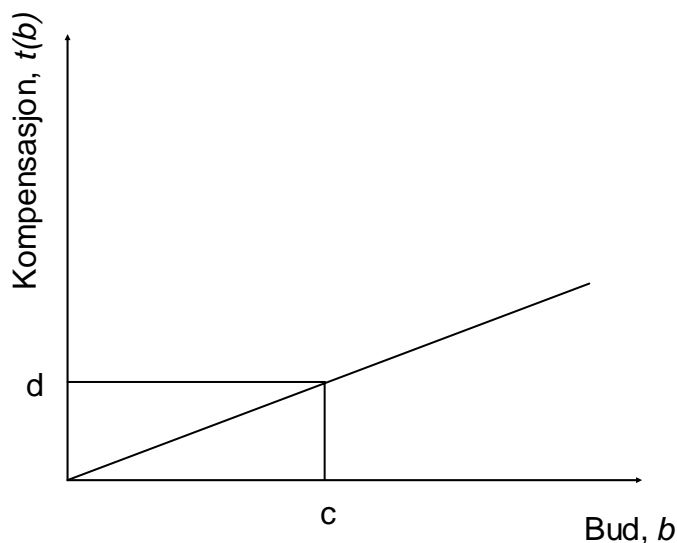
Ved bruk av en todelt tariff suppleres den faste enhetskostnaden med en fast periodisk avgift for tilgang til fasiliteten. Her får man bidrag til å dekke de faste kostnadene for eieren av fasilitetene, samtidig som leieren beholder incentiver til å konkurrere aggressivt.

### **7.3.2.4 Informasjons- og insentivproblemer**

Et problem med en kostnadsbasert regulering av Tides fasiliteter er at myndighetene må basere denne på regnskapsrapporter fra bedriften. Da kan myndighetene bli offer for kreativ regnskapsføring, hvor Tide for eksempel utgiftsfører for mye av sine felleskostnader på de regulerte fasilitetene. I tillegg mister Tide mye incentiver for en effektiv drift hvis tilgangsprisingen tar utgangspunkt i kostnader

### **7.3.2.5 Integrering av tilgangsprising i anbudskonkurransen**

Tide kan auksjonere bort retten til kjøp av tilgang til sine fasiliteter for en gitt periode, (anbudsperioden). utfordringen er å lage en auksjon som integrerer denne auksjonen med anbudskonkurransen, slik at én operatør vinner både anbud og tilgang. Harstad og Crew (1999, referert i Hagen m.fl. 2004) foreslår en slik tilnærming, hvor transaksjonsspesifikke aktiva (de essensielle fasilitetene) overføres til en ny konsesjonær, som får rett til å utøve et monopol. Vi setter en pris (tilskuddsbehov)  $b$  for anbudet, og  $t(b)$  som det beløpet den nye aktøren betaler Tide for tilgang. Auksjonen avgjør simultant begge beløpene, og myndigheten bestemmer den funksjonelle sammenhengen mellom  $b$  og  $t(b)$ .



**Figur 7: Sammenheng mellom bud og kompensasjon til tidligere konsesjonær (Hagen m.fl. 2004)**

Hvis det bys et bud  $c$ , vil kompensasjonen fra ny konsesjonær til Tide bli  $d$ . Myndighetene mottar differansen mellom  $c$  og  $d$  hvis en ny aktør vinner. Hvis Tide vinner, som sittende konsesjonær, betaler selskapet kun differansen mellom  $c$  og  $d$  til myndighetene.

Hensikten med en slik modell er å få fram maksimal betalingsvillighet både for anbudet og fasilitetene. Det er jo klart at disse henger sammen; jo mer anbudet er verdt for en operatør, jo mer vil jo tilgang til fasilitetene være verdt. Fasilitetene blir overlatt til den som tilskriver dem høyest verdi.

Utfordringen med en slik funksjon er selvsagt å etablere sammenhengen mellom  $b$  og  $t(b)$ . I utgangspunktet bør den baseres på grenseproduktet, hvor helningen er den inverse av grenseproduktet for fasilitetene. Dette krever en analyse av Tides regnskapsmateriale.

Ulempen med en slik auksjon er at investeringsinsentivene reduseres. For å holde denne motivasjonen oppe, kan myndighetene da favorisere Tide noe i auksjonen. Favoriseringen kan utføres på forskjellige måter, for eksempel ved at nykommere må slå Tide med en viss prosent i anbudskonkurransen for å overta denne.

Laffont og Tirol (1993, referert i Hagen m.fl. 2004) skiller mellom overførbare og ikke-overførbare aktiva, som i denne situasjonen vil være representert av fasilitetene og markedskjennskap/humankapital. De mener nykommere bør favoriseres hvis den gamle konsesjonæren har mye aktiva som ikke lar seg overføre. Tide har nok en fordel når det gjelder markedskunnskap, men denne fordelten blir minimert gjennom detaljerte anbudsgrunnlag og en forholdsvis gjennomskiktig industri.

#### **7.4 Vertikal separering**

Et alternativ til å regulere tilgangen til Tides fasiliteter kan være å vertikal separering av eierskapsforholdene, en tanke som allerede er blitt luftet i media. Fordi anbudskonkurranse er lagt opp slik at kun en operatør kommer til å bruke fasilitetene i anbudsperiode, virker et felles eierskap mellom aktørene problematisk. Slike eierskap brukes ofte på flyplasser hvor selskaper sammen eier deler av flyplassen. Det mest naturlige vil derfor være at en eier overtar fasilitetene. Dette kan være en uavhengig privat aktør eller Bergen Kommune. Bergen Kommune eier aksjer i Tide, som ved en anbudskonkurranse setter dem i en rollekonflikt. Kommunen kan selge aksjene og bruke inntektene til å kjøpe bussverkstedene og oppstillingsplassene, noe som dermed kan løse tre problem: monopoliserte innsatsfaktorer, rollekonflikt og en ellers vedvarende regulering av tilgang som vil by på utfordringer. Fasilitetene leies så av anbudsvinneren.

Ulemper ved en vertikal separering er tap av de effektivitetsgevinster som Tide har som aktør på to nivåer, og medfører koordineringskostnader for kommunen. Videre må vedlikehold og investeringer fra anbudsvinnerne reguleres. Utrekning av pris på fasilitetene og leie kan også by på utfordringer. Vertikal separasjon er forholdsvis vanlig i fly- og maritim transportindustri. (Directorate for financial and enterprise affairs competition committee, 2005)

#### **7.5 Rettspraksis**

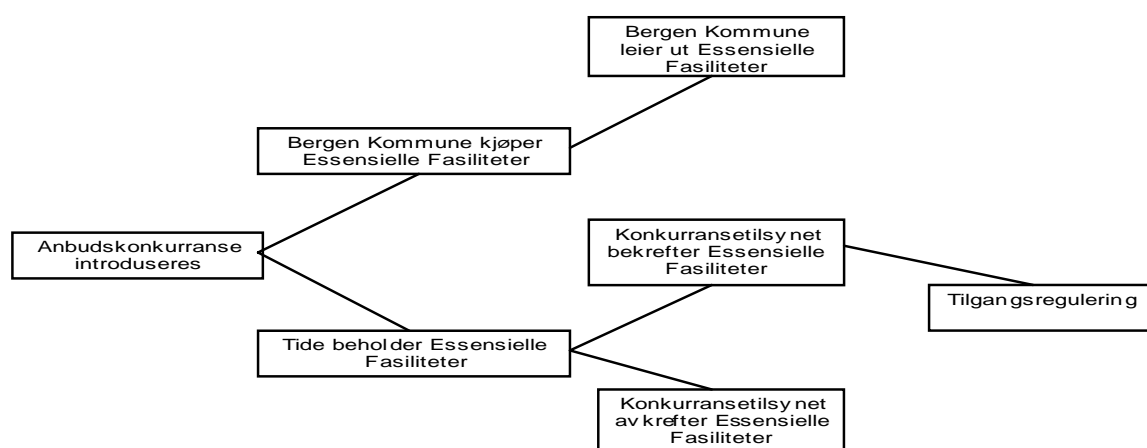
Rettspraksis i USA og EU har behandlet saker omhandlet essensielle fasiliteter, eller tilknyttede problemstillinger, men er forholdsvis mangelfull. Den mangler klare definisjoner, og er vanskelig å overføre til norske forhold på grunn av forskjeller i regelverket. Videre er det ikke tatt stilling til fastsetting av vilkår for tilgang.



Essensielle fasiliteter har blitt tatt opp i norsk konkurranserett også, blant annet i DuPont JET – saken, hvor Konkurransetilsynet ikke fant grunn til inngrep etter konkurranseloven § 3-10. DuPont JET ble nektet levering av depottjenester fra eierne av depotanlegg for diesel og bensin i Norge, men tilsynet mente depotene ikke kunne ansees som essensielle fasiliteter da det var tilstrekkelige etableringsmuligheter i depotmarkedet. Tilsynet mente videre at de andre selskapene ikke hadde misbrukt markedsmakt. (Konkurransetilsynet, 1998)

## 7.6 Konklusjon

Konklusjonsmessig konstaterer jeg at Bergen Kommune står over for en utfordring når de skal legge til rette for anbudskonkurranse på like vilkår i kommunen. Det kan diskuteres om Tides fasiliteter kan karakteriseres som essensielle, men uansett er det klart at Tide med disse får en fordel i kampen om anbud. Vi har en situasjon med asymmetriske budgivere, noe som er uheldig for konkurransen. Med mindre det foretas en vertikal separering stilles det store krav til auksjonsutforming, og en står uansett i fare for å redusere insentiv nyinvestering i lignende fasiliteter om man regulerer. Jeg vil anbefale Bergen Kommune å prøve å kjøpe fasilitetene fra Tide i første omgang, fordi de da slipper ressurskrevende og framtidig regulering samt løser en rollekonflikt. Hvis Tide ikke er interessert i å selge, anbefaler jeg kommunen å utarbeide en integrert auksjon hvor Tide kompenseres for tilgang av en eventuell ny konsesjonær. Dette fordi anbudssituasjonen er slik at den nye konsesjonæren blir den eneste brukeren av fasilitetene, og løsningen gir incentiver til effektiv drift.



Figur 8: Oversikt over sannsynlige utfall for Essensielle Fasiliteter

## **9. KOSTNADSBESPARELSER OG EFFEKTER FOR FORBRUKEREN**

I konkurranselovens formålsparagraf framkommer det at konkurransen skal særlig komme forbrukerne til gode. Derfor er det viktig å undersøke hvilke konsekvenser anbudskonkurranse vil ha for de reisende i Bergen Kommune. Ofte får høye billettpriser skylden for at kollektivtransporten ikke klarer å nå myndighetenes målsetninger om kollektivandel. Nå er det ikke slik at en kostnadseffektivisering gjennom anbudskonkurranse nødvendigvis medfører lavere priser for reisende. Det er myndighetene som setter takstene, og disse kan velge å bruke besparelsene på andre ting enn takstreduksjoner. For å spå takstutviklingen ved innføring av anbud, må man trekke på de erfaringer gjort andre steder. Jeg vil først analysere hvorvidt anbudskonkurranse vil medføre kostnadsbesparelser for Bergen Kommune.

### **9.1 Kostnadsbesparelser - Utenlandske erfaringer**

#### **9.1.1 London**

”Transport for London” driver verdens største buss system med mer enn 6000 vogner. Fra 1970 til 1985 steg kilometerkostnadene med 79 %. (Cox og Duthion, 2001),<sup>13</sup> Det britiske parlamentet reagerte med å sette bussdriften ut på anbud, en prosess som var gjennomført i 2000. Gjennomsnittlig kilometerkostnad ble i denne perioden redusert med 51 %.

Servicetilbudet ble utvidet 32 % og drifts og kapitalkostnader redusert med 35 %. I år 2000 nådde antall reisende det høyeste nivået siden 1978. Billettinntektene, som dekket 60 % av drifts og kapitalkostnadene før prosessen ble startet, dekket mer enn 95 % etter fullføring av konkurranseutsetting. Kostnadsbesparelsene førte derimot ikke til lavere takster, siden 1984 har de nemlig økt med 36 % i realverdi.(Longva m.fl. 2005)

#### **9.1.2 København**

Fra 1989 til 1995 ble offentlig busstransport i København konkurranseutsatt, en vognpark på 1150 som betjener et marked på 1,5 millioner mennesker.<sup>14</sup> I perioden 1989 til 1999 ble kilometerkostnadene redusert med 24 %, mens drifts og kapitalkostnader sank med 8 %. Service tilbudet ble utvidet med 14 %, og antall reisende steg med 9 % etter flere år med nedgang.

---

<sup>13</sup> Se vedlegg 2

<sup>14</sup> Se vedlegg 3

### 9.1.3 Stockholm

I 1991 ble 100 % av buss og togtrafikken i Sverige konkurranseutsatt.<sup>15</sup> I Stockholm resulterte dette i reduserte kilometerkostnader på 20 % fra 1991 til 1999. Drifts- og kapitalkostnader sank med 7 % og servicetilbudet ble utvidet med 16 %. Antall solgte reiser nådde 380 millioner, det høyeste noensinne oppnådd.

Erfaringer fra utlandet viser *årlige* produktivitetsøkninger på gjennomsnittlig 2,7 % med en gjennomsnittlig 16 års periode for konkurranseutsettingsprosessen. Det vil si høyere kilometerproduksjon for en lavere pris.

Table #10 Summary of Productivity Trends		
Urban Area	Years	Annual Productivity Improvement
Copenhagen	10	2.8%
Denver	11	1.4%
Las Vegas	1	49.9%
London	15	4.8%
San Diego	21	1.7%
Stockholm	8	2.8%
Average Excluding Las Vegas	13	2.7%
Exhibit: US Public Transport	27	-3.7%
Productivity: Vehicle kilometers per constant currency unit (inflation adjusted).		

**Figur 9: Produktivitetstrender ved konkurranseutsetting, utland (Cox og Duthion, 2001)**

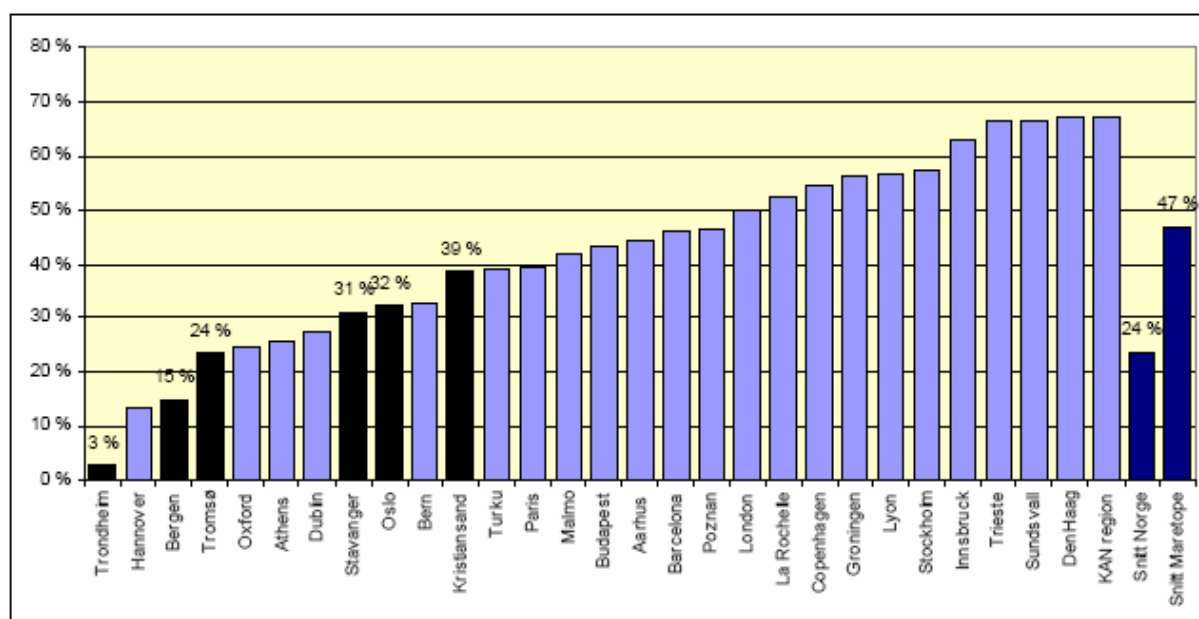
I utlandet er det altså meget gode erfaringer med anbudskonkurranse, både når det gjelder kostnadsbesparelser og bedret servicetilbud.

Longva m.fl. (2005) konkluderer på bakgrunn av internasjonale erfaringer at anbudskonkurranse i snitt medfører kostnadsbesparelser på mellom 20 % og 30 % ved introduksjon, avhengig av kontekst før konkurranseinnføringen. (Longva m.fl. 2001)

<sup>15</sup> Se vedlegg 4

Når det gjelder overførbarhet av data fra utlandet til norske forhold, avhenger riktignok disse også av politiske målsetninger og variasjon i regulerings- og organisasjonsformer som jo i Norge varierer fra fylke til fylke. Videre har Norge flere års erfaring med kostnadsskjerping gjennom effektiviseringsavtaler og kutt i tilskudd. Dette har blitt supplert med trussel om anbud i nye kontrakter. Derfor står allerede Norge med svært lave tilskuddsnivå sammenlignet med Europa, noe som kan bety at potensialet for kostnadseffektiviseringen allerede er tatt ut i noen fylker. (Longva m.fl.2001)

## 9.2 Tilskuddsnivå

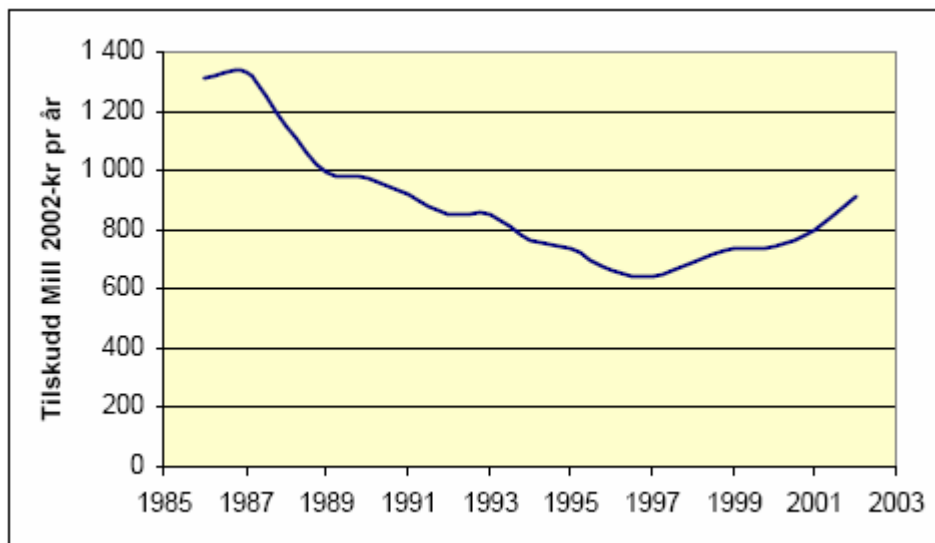


**Figur 10: ”Offentlig kjøp som andel av totale kostnader for en del europeiske byer i 1999 og de seks norske byene.” (MARETOPE og TØI, referert Norheim 2004)**

Som oversikten over viser, lå tilskuddsnivået i 1999 for Bergen på 15 %, så vel som for Norge på 24 %, godt under det europeiske snittet på 47%. Selv om dette er en 6 år gammel tabell, bekrefter det mistanken om at den potensielle kostnadsskjerpingen i Norge kan ligge under de europeiske resultat ved konkurranseintroduksjon. Tallene er basert på både direkte og indirekte tilskudd. Denne oppdelingen betyr at for eksempel fjerningen av fritak for dieselavgiften i Norge reduserte den indirekte støtten og økte den direkte.

I mange norske byer drives kollektivtilbudet med stadig mindre tilskudd fra myndighetene, på grunn av trang fylkesøkonomi, effektiviseringsavtaler og trussel om anbud. I Oslo, Bergen,

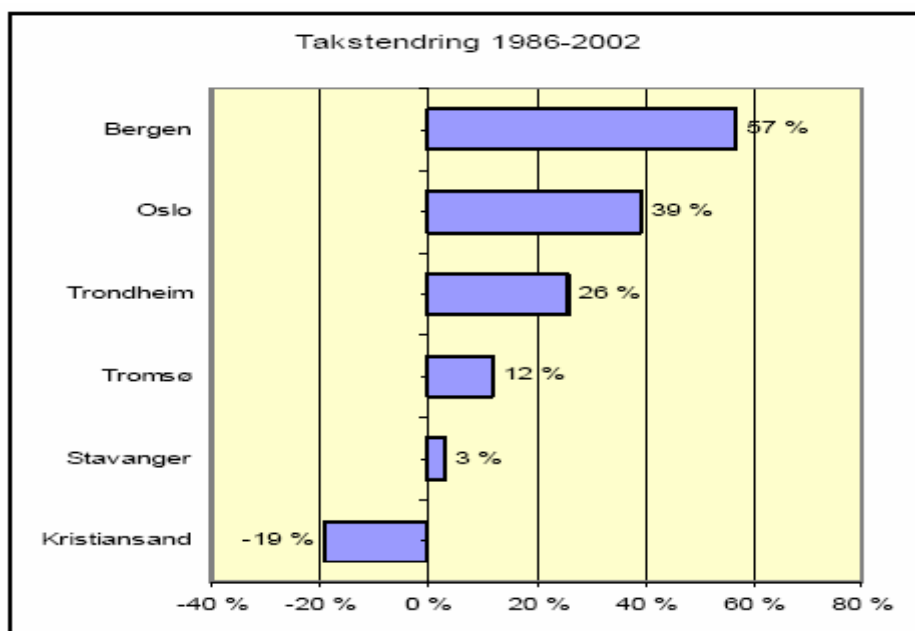
Trondheim, Stavanger, Kristiansund og Tromsø ble støtten redusert med ca 30 % fra 1986 til 2002, totalt 400 millioner.



**Figur 11** Utviklingen i totale tilskudd til kollektivtransporten i de seks byområdene, millioner 2002-kroner per år (Norheim, 2004)

### 9.3 Takstutvikling

Tilskuddsreduksjonen har igjen medvirket til økte takster på ca 15 % i den samme perioden. Bergen har den største takstøkningen av de største byene i Norge, på hele 50 % fra 1986 til 2002. Og man ser en klar sammenheng om man sammenholder takstøkningene og tilskuddsoversikten, med unntak av Oslo. Tabellen under viser takstendringene.



**Figur 12: Gjennomsnittlig endring i takstnivå for de seks byområdene, målt i faste kroner 1986 – 2002.** (Norheim, 2004)

Prisnivået på landbaserte kollektivtjenester i Norge ligger på Eurotoppen, bare forbigått av Island. Prisene ligger 69 % over gjennomsnittet. (Statistisk Sentralbyrå (SSB), 2006)

Fra 1999 til 2004 steg takstene med mellom to og tre ganger så mye som den generelle prisstigningen.<sup>16</sup>(Mathisen & Solvoll, 2005) Den gjennomsnittlige økningen lå på mellom 20 % og 32 %, avhengig av reiselengde. Videre viser utviklingen en større variasjon i takstene fra fylke til fylke, som nok skyldes at takstene reguleres på fylkesnivå og ikke statlig. Den eneste gruppen reisende som har fått det bedre er studenter og ungdom, noe som er blitt gjort mulig gjennom lovpålagte moderasjonsordninger. Fra 2001 til 2003 sank antall bussreiser med 1% noe som, i hvert fall delvis, skyldes prisøkningen.

I Hordaland var prisøkningen 1999 til 2004 på 35 % når det gjaldt minstetaksten, mens takstene steg med 24 % for kilometer påslaget.<sup>17</sup> Disse stigningene lå begge over landsgjennomsnittet på henholdsvis 32 % og 20 %, og altså mye høyere enn stigningen i konsumprisindeksen. I denne perioden var altså all kjøp av busstjenester i Hordaland basert på forhandlinger.

<sup>17</sup> Se vedlegg 1

Vi ser altså at situasjonen i Norge, og spesielt Bergen er preget av lavere tilskudd og høyere takster. Det er gjort kostnadsbesparelser de siste årene uten at dette har ført til lavere priser for de reisende. Det virker heller tvilsomt at en eventuell ytterligere kostnadsbesparelse gjennom anbudskonkurranse i særlig grad vil komme forbrukerne til gode gjennom lavere takster. Lavere priser for forbrukerne er i følge konkurranseloven et av formålene i denne sammenhengen, sammen med bedring av ulike kvalitetsvariabler.

#### **8.4 Konklusjon**

Erfaringer med anbudskonkurranse tilsier kostnadsbesparelser, men i lys av gjennomførte effektiviseringsavtaler og lave tilskudd tror jeg ikke man kan forvente like stor besparelse som i utlandet. Allikevel er jeg overbevist om at anbud vil redusere tilskuddsbehovet noe. Jeg vil da anbefale Bergen Kommune å fryse eller senke taksten for å tiltrekke flere reisende, men er ikke viss på at kommunen vil gjøre dette når jeg ser på trenden hittil. Priselastisiteten hos i markedet er på ca 0,5, noe som betyr at en reduksjon i taksten øker antall reisende med 5%. (Norheim, 2004)

## **9. ANDRE KONSEKVENSER AV ANBUD**

Introduksjonen av anbudskonkurranse for lokal rutebil transport i Bergen vil få ytterligere konsekvenser enn de jeg har rukket å omtale i denne oppgave. Følgende emner vil kreve oppmerksomhet i tiden som kommer, og jeg ville anbefalt et tverrfaglig forskningsprosjekt for å undersøke anbud relatert til følgende emner:

### **9.1 Lønns og arbeidsforhold**

Det bør undersøkes hvorvidt økt konkurranse gjennom anbudskonkurranse kan påvirke lønnsforholdet og arbeidsmiljø, til tross for gjeldende tariff. Videre vil introduksjonen av ny konsesjonær medføre en omstilling for nærmere 2000 ansatte, som er en massiv utfordring. Bergen Kommune bør forberede seg grundig til hvordan de i samarbeid med operatørene akter å takle en slik omstilling, som i "verste fall" gjentas hvert femte år.

### **9.2 Transaksjonskostnader**

Det er kostnader knyttet til utarbeidelsen av anbud, som delvis må gjentas for hver nye anbudsperiode. Disse utgiftene kan nok til dels belastes anbudsvinner, men det virker allikevel klart at Bergen Kommune vil måtte påregne reguleringskostnader som følge av administreringen av prosessen. Hvorvidt disse vil bli større enn forholdet er med dagens kvalitetskontrakter må også undersøkes.

### **9.3 Miljø**

Hardere konkurranse om konsesjon til bussdrift i Bergen kan føre til at hensyn til miljøvennlige løsninger kan nedprioriteres. Kommunen bør derfor inkludere et krav om den miljøprofilen de forventer fra operatørene, i anbudsgrunnlaget.



## **10. OPPSUMMERING & KONKLUSJON: Hva bør Bergen Kommune gjøre?**

I denne oppgaven har jeg sett på hvilke utfordringer Bergen Kommune står overfor ved en innføring av anbudskonkurranse i kollektivtrafikken. Jeg har belyst de regulatoriske sammenhenger, og forklart hvorfor sektoren i det hele tatt er regulert. Deretter har jeg klarlagt hvilke anbuds- og kontraktsmuligheter som finnes, og tilrådd hvilken framgangsmåte jeg tror er best for byen. Konkurransen i næringen ble beskrevet, før jeg så nærmere på etableringshindringer i form av essensiell fasiliteter. Til slutt vurderte jeg potensielle kostnadsbesparelser, og hvorvidt disse vil komme forbrukerne til gode. Noen av problemstillingene jeg har sett på er lik for flere storbyer, mens noen er unike for Bergen. Jeg mine funn i følgende punkt:

- Bergen Kommune bør søke om fortsatt kontroll over kollektivtrafikken, for å kunne drive en selvstendig byplanlegging.
- Markedssvikt, sosialpolitiske årsaker og erfaringer fra utlandet tilsier at kollektivtrafikken bør reguleres, og at det derfor er uaktuelt med en full deregulering.
- Bergen Kommune bør utforme områdevis anbud med utvidete nettokontrakter, som vil skape insentiver for operatøren til å øke antall reisende samt teknologisk- og organisatorisk innovasjon. Ansvar for markedsføring og informasjon vil da ligge hos operatøren.
- Kommunen bør satse på anbudskonkurranse med prekvalifisering og tilskudd som budvariabel.
- Det bør opprettes et administrasjonsselskap som tar seg av anbudskonkurransen og det påfølgende samarbeidet med operatøren.
- Konkurransen i næringen er moderat, og graden av krysseierskap er bekymringsverdig. Utenlandsk konkurranse samt god konkurranse i tilhørende markeder gjør derimot at jeg konkluderer med at det er gode nok vilkår i næringen for at anbudskonkurranse skal gi gode resultater.

- Tides verksted og terminaler er essensielle, i hvert fall på kort sikt, noe som skaper en situasjon med asymmetriske budgivere. Hvis ikke Tide vil selge disse, og Konkurransetilsynet heller ikke tvinger dem, bør en tilgangsprising integreres inn i anbudsauksjonen.
- Bergen Kommune bør selge sitt eierskap i Tide for å unngå rollekonflikt. Disse midlene kan eventuelt brukes ved et eventuelt kjøp av Tides essensielle fasiliteter.
- Anbudskonkurranse vil etter mitt syn medføre kostnadsbesparelser, om enn noe lavere enn erfaringer fra utlandet tilsier. Jeg er skeptisk til om kostnadsbesparelsene vil komme forbrukerne til gode i form av lavere priser, men dette er helt opp til kommunen å avgjøre.
- Transaksjonskostnader, lønns- og arbeidsforhold, miljøaspekter samt empiriske studier av forventede kostnadsbesparelser i lys av allerede lave tilskudd, bør undersøkes nærmere.

## 11. Litteraturliste

- Aubert C. (10. juli 2006) **Anbudspause – eller bedre spilleregler?** [Internett] Transportbedriftenes Landsforening, 10. juli 2006, Tilgjengelig fra: [http://www.transport.no/default.asp?V\\_ITEM\\_ID=4183](http://www.transport.no/default.asp?V_ITEM_ID=4183)>
- Bekken, J. T., m.fl. (2005) **Kjøps og kontraktsformer i lokal rutebiltransport** Rapport 819/2005, Transport Økonomisk Institutt(TØI)
- Bergensprogrammet (2005) **Bergensprogrammets mål og strategier** [Internett] Bergensprogrammet. Tilgjengelig fra: [http://www.bergensprogrammet.no/mal\\_strgt.html#org](http://www.bergensprogrammet.no/mal_strgt.html#org)>
- Buanes, A., D. Neteland (27. juni 2006) **Gaia/HSD-fusjon gir ikke monopol**, Bergens Tidende [Internett] Tilgjengelig fra: <http://www.bt.no/meninger/article279192.ece>>
- Cox, W., B. Duthion (juni 2001) **Competition in urban public transport, a world view** [Internett] Presented to the 7th International Conference on Competition and Ownership in Land Passenger Transport (Thredbo 7) Tilgjengelig fra: <http://www.publicpurpose.com/ut-thredbo7.pdf>>
- Directorate for financial and enterprise affairs competition committee (25. januar, 2005) **Bringing competition to regulated industries** [Internett] Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) Tilgjengelig fra: <https://www.oecd.org/dataoecd/11/24/34339715.pdf> >
- European competitiveness report 2004 (2004) **Chapter 4: The European Automotive Industry: Competitiveness, Challenges, and Future Strategies** [Internett] Tilgjengelig fra: [http://ec.europa.eu/enterprise/automotive/pagesbackground/competitiveness/comprep\\_2004\\_en\\_automotive.pdf](http://ec.europa.eu/enterprise/automotive/pagesbackground/competitiveness/comprep_2004_en_automotive.pdf)>
- Fornyings- og administrasjonsdepartementet (FAD) (17. desember 2004) **LOV-2004-03-05-12 Lov om konkurranse mellom foretak og kontroll med foretakssammenslutninger (konkurranseloven)**. [Internett] FAD Tilgjengelig fra: <http://www.lovdata.no/cgi-wift/wiftldles?doc=/usr/www/lovdata/all/nl-20040305012.html&emne=konkurranseloven&&>>
- Frøysadal, E. (juni 2006) **Kollektivtransporten har et statistikkproblem** [Internett] Transportøkonomisk institutt (TØI) Tilgjengelig fra: <http://samferdsel.toi.no/article18957-959.html>>
- Hagen, K. P., A. Sandmo, L. Sjørgard (red.) (27. september, 2004) **Konkurranse i samfunnets interesse**, Festskrift til Einar Hope Fagbokforlaget.
- Iversen, L. (22. april 2005) **Konkurransesutsetting av samferdselsoppgaver** Byrådsak 1322/05 [Internett] Bergen Byråd. Tilgjengelig fra: [http://www.bergen.kommune.no/BKSAK\\_filer/bksak/2005/BR2/2005033178-1.doc](http://www.bergen.kommune.no/BKSAK_filer/bksak/2005/BR2/2005033178-1.doc)>

- Jack, D., Eric Gibbins (2006) **The World Bus & Coach Manufacturing Industry 2006** [Internett] Truck & Bus Builder Publishing Limited Tilgjengelig fra: <<http://www.v63.net/truckandbusbuilder/reports/pages/wbcmi06.html>>
- Johanson, K. E. (2. januar, 2002) **Regulering av essensielle fasiliteter for konkurranse** [Internett] Konkurransetilsynet, s22, Tilgjengelig fra: <[http://www.konkurransetilsynet.no/archive/internett/publikasjoner/Skriftserien/02\\_01\\_essensielle\\_fasiliteter.pdf](http://www.konkurransetilsynet.no/archive/internett/publikasjoner/Skriftserien/02_01_essensielle_fasiliteter.pdf)>
- Longva m.fl. (2005) **Måltrettet bruk av konkurranseutsetting innen lokal kollektivtransport, jernbane og luftfart** [Internett]TØI rapport 787/2005, TØI Tilgjengelig fra: <<http://www.toi.no/getfile.php/Publikasjoner/T%D8I%20rapporter/2005/787-2005/Rapport%20787-2005.pdf>>
- Konkurransetilsynet (1998) **Konkurransetilsynets årsrapport 1998** [Internett] Konkurransetilsynet Tilgjengelig fra: <[http://www.kt.no/archive/internett/publikasjoner/aarsrapport/aarsberetning\\_1998.pdf](http://www.kt.no/archive/internett/publikasjoner/aarsrapport/aarsberetning_1998.pdf)>
- Mathisen, T. A., G. Solvoll (2005) **Busstakstene skyter i været!** [Internett] Høgskolen i Bodø. Tilgjengelig fra: <<http://www.hibo.no/neted/upload/attachment/site/group53/Takstutvikling%20buss.pdf>>
- Mathisen, T., G. Solvoll (2005) **Store strukturendringer i bussnæringen etter innføring av anbud** [Internett] Høgskolen i Bodø. Tilgjengelig fra: <<http://www.hibo.no/neted/upload/attachment/site/group53/Strukturendring%20buss.pdf>>
- Norheim, B. (2004) **Kollektivtransportens økonomiske rammebetingelser og utviklingstrekk, Alternativ finansiering av transport i by – Delrapport 3** Rapport 752/2004 TØI Tilgjengelig fra: <[http://www.toi.no/attach/a1097574r729061/sammendrag\\_juli.pdf](http://www.toi.no/attach/a1097574r729061/sammendrag_juli.pdf)>
- Rødseth T. H. (2. juni 2006) **Kollektivtrafikk** [Internett] Hordaland Fylkeskommune Tilgjengelig fra: <<http://www.hordaland.no/templates/Page.aspx?id=308>>
- Samferdselsdepartementet (19. desember 2003) **LOV 2002-06-21 nr 45: Lov om yrkestransport med motorvogn og fartøy (yrkestransportlova)** [Internett], Samferdselsdepartementet. Tilgjengelig fra: <<http://www.lovdata.no/all/hl-20020621-045.html>>
- Samferdselsdepartementet (27. desember 2001) **Forsøk med alternativ forvaltningsorganisering av transportsystemet i større byområder** [Internett], Samferdselsdepartementet. Tilgjengelig fra: <<http://odin.dep.no/sd/norsk/regelverk/rutiner/028031-120004/index-dok000-b-n-a.html>>

- Samferdselsdepartementet (25. februar 2005) **FOR-2003-03-26-400, Forskrift om anbud i lokal rutetransport** [Internett] Samferdselsdepartementet. Tilgjengelig fra: <<http://www.lovdata.no/for/sf/sd/sd-20030326-0400.html>>
- Samferdselsdepartementet (29. september 2000) **St.meld. nr. 46 (1999-2000) Nasjonal transportplan 2002-2011**, [Internett] Samferdselsdepartementet Tilgjengelig fra: <<http://odin.dep.no/repub/99-00/stmeld/46>>
- Samferdselsetaten Bergen Kommune (2006) **Kollektivtransport** [Internett], Samferdselsetaten Bergen Kommune. Tilgjengelig fra: <[http://www.bergen.kommune.no/veg/\\_ekstern/kollektivtransport.html](http://www.bergen.kommune.no/veg/_ekstern/kollektivtransport.html)>
- Solheim R., G. Wiederstrøm (10.juli 2006) **Sjåførmangel truer transportbransjen** [Internett] Bergens Tidende. Tilgjengelig fra: <<http://www.bt.no/lokalt/bergen/article281859.ece>>
- Statistisk Sentralbyrå (27.juli 2006) **Prisnivå på tjenester i Europa, 2005, Høyt prisnivå på norske tjenesteytelser** [Internett] Statistisk Sentralbyrå (SSB) Tilgjengelig fra: <<http://www.ssb.no/vis/emner/08/02/pppvare/art-2006-07-27-01.html>>
- Sunnevåg, K. J., I. Gaasland (1998) **Bruk av auksjoner i offentlig forvaltning** Rapport 68/1998, Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning (SNF) s. 83
- Sunnevåg K. J. (2006) **Avanserte auksjonsformer** [Internett] Norsk Økonomisk Tidsskrift 120 2006 s.44-46 Tilgjengelig fra: <[http://www.samfunnsokonomene.no/bilder/Filer/Sunnevag\\_06.pdf](http://www.samfunnsokonomene.no/bilder/Filer/Sunnevag_06.pdf)>
- Thue E. m.fl. (28.juni 2006) **Fusjonen kan parkere her** Bergens Tidende [Internett] Tilgjengelig fra: <<http://www.bt.no/lokalt/bergen/article279328.ece>>
- Transportbedriftenes Landsforening (21. mai 2006) **Status for anbud i bussbransjen** [Internett] Transportarbeidernes Landsforening. Tilgjengelig fra: <[http://www.transport.no/default.asp?V\\_ITEM\\_ID=2934](http://www.transport.no/default.asp?V_ITEM_ID=2934)>
- Transportbedriftenes landsforening (mars 2006) **Status for anbud i bussbransjen, Landsoversikt Anbud** [Internett] Transportarbeidernes Landsforening. Tilgjengelig fra: <<http://www.transport.no/default.asp?FILE=items/2934/5/TLs%20landsoversikt%20anbud%20mars%202006.pdf>>
- van de Velde, D. (2004) **Reference Framework for Analyzing Targeted Competitive Tendering in Public Transport** Rapport 730/2004, Transportøkonomisk institutt (TØI)
- Warloe, H. (1.juni 2006) **Gaia Trafikk AS (Gaia) – forslag til fusjon mellom Gaia og HSD ASA** [Internett] Byrådsak 198/06, Bergen Byråd. Tilgjengelig fra: <[http://www.bergen.kommune.no/BKSAK\\_filer/bksak%5C2006%5CBR1%5C20060584-1.doc](http://www.bergen.kommune.no/BKSAK_filer/bksak%5C2006%5CBR1%5C20060584-1.doc)>

Harvard Referencing NB! Årsaken til at årstall kan variere ved lovrefereringen, er at lovens navn avhenger av utgivelsesåret, mens referansen er fra siste oppdateringer av lovverket.

## 12. VEDLEGG

### Vedlegg 1: Fylkestakstregulativer,

”Busstakstene skyter i været!” Terje Mathisen er stipendiat ved Handelshøgskolen i Bodø (HHB) og Gisle Solvoll er forskningsleder ved HHB, Senter for innovasjon og bedriftsutvikling (SIB AS). fra tidsskriftet Samferdsel, nr.6 2004)

**Tabell 1 Fylkestakstregulativene for buss. Endring fra 1999 til 2004. Enkeltbillett voksen uten rabatt pr. 1. august 2004.**

Fylke	Lengde for minstetakst (km)	Minstetakst (kr)			Kilometerpåslag <sup>a</sup> (øre)			Krumming <sup>a</sup> (øre)	
		1999	2004	Endring	1999	2004	Endring	1999	2004
Østfold	6	16	23	44 %	92	167	82 %	-0,27	
Akershus	5	18	25	39 %	83	126	51 %		-0,06
Hedmark	3	18	23	28 %	99	130	32 %	0,09	0,06
Oppland	10	14	17	21 %	82	100	22 %		
Buskerud	3	15	18	20 %	105	124	19 %		
Vestfold	8	14	19	36 %	102	76	- 25 %		
Telemark	7	13	22	69 %	121	145	20 %		
Aust-Agder	3	16	20	25 %	106	121	14 %	0,06	0,05
Vest-Agder	3	15	21	40 %	90	96	7 %	-0,13	0,22
Rogaland	12	17	20	18 %	83	83	0 %		
Hordaland	14	17	23	35 %	93	116	24 %	-0,04	-0,05
Sogn og Fjordane	6	16	20	25 %	107	130	21 %		-0,03
Møre og Romsdal	3	13	17	31 %	113	110	-3 %		0,20
Sør-Trøndelag	6	19	25	32 %	88	123	40 %	0,06	
Nord-Trøndelag	12	17	22	29 %	116	123	6 %		
Nordland	6	16	23	44 %	97	133	36 %		0,02
Troms	6	17	20	18 %	114	130	15 %	-0,03	-0,03
Finnmark	9	17	22	29 %	112	135	21 %		
Landsregulativet <sup>b</sup>	6	11	12	11 %	105	117	11 %	-	-
Gjennomsnitt	7	16	21	32 %	100	120	20 %	-	-
Oslo <sup>c</sup>	-	20	20/30	0 %/50 %	Enhetstakst			-	-

<sup>a</sup> Estimerte størrelser med signifikans på minst 0,05-nivå. Kolonnene i tabellen kan leses med utgangspunkt i formelen  $Y = a + b * (X - X_0) + c * (X - X_0)^2$ , hvor Y er taksten, X er avstanden,  $X_0$  er lengde for minstetakst, a er minstetakst, b er kilometerpåslag og c er krumming.

<sup>b</sup> Forutsetter takstøkning i.h.t. endring i konsumprisindeksen.

<sup>c</sup> I Oslo betaler man 20 kr for forhåndskjøpt billett og 30 kr for billett kjøpt hos fører.

## Vedlegg 2: COMPETITION IN URBAN PUBLIC TRANSPORT A WORLD VIEW

Wendell Cox, Wendell Cox Consultancy St. Louis, Brice Duthion  
 Conservatoire National des Arts et Metiers Paris

Table #1 London Transport				
Fiscal Year	Vehicle Kilometers (000,000)	Operating & Capital Cost	Cost per Vehicle Kilometer (2000 Prices)	Annual Passengers (000,000)
1984/85	268	£886	£3.31	1,160
1985/86	263	£799	£3.04	1,152
1986/87	260	£743	£2.86	1,164
1987/88	263	£697	£2.65	1,207
1988/89	274	£713	£2.60	1,211
1989/90	282	£686	£2.43	1,188
1990/91	300	£702	£2.34	1,178
1991/92	316	£705	£2.23	1,149
1992/93	321	£690	£2.15	1,129
1993/94	326	£639	£1.96	1,117
1994/95	322	£596	£1.85	1,167
1995/96	329	£569	£1.73	1,205
1996/97	332	£551	£1.66	1,242
1997/98	342	£578	£1.69	1,294
1998/99	344	£564	£1.64	1,279
1999/00	354	£577	£1.63	1,296
Change	32.2%	-34.9%	-50.8%	11.7%
Source: UK Department of Transport and the Environment				

### Vedlegg 3: COMPETITION IN URBAN PUBLIC TRANSPORT A WORLD VIEW

Wendell Cox, Wendell Cox Consultancy St. Louis, Brice Duthion  
Conservatoire National des Arts et Metiers Paris

Table #4 Copenhagen Results	
Period	1989-1999
Converted to Competition	100.0%
Total Expenditures	-13.5%
Change in Service Level	14.4%
Change in Unit Costs	-24.4%
Change in Productivity	32.2%
Annual	2.8%
Productivity measured in service level per constant currency (inflation adjusted)	



#### **Vedlegg 4: COMPETITION IN URBAN PUBLIC TRANSPORT A WORLD VIEW**

Wendell Cox, Wendell Cox Consultancy St. Louis, Brice Duthion  
Conservatoire National des Arts et Metiers Paris

<b>Table #5 Stockholm Results</b>	
<b>Period</b>	<b>1991-1999</b>
<b>Converted to Competition</b>	<b>100.0%</b>
<b>Total Expenditures</b>	<b>-7.1%</b>
<b>Change in Service Level</b>	<b>16.1%</b>
<b>Change in Unit Costs</b>	<b>-20.0%</b>
<b>Change in Productivity</b>	<b>25.0%</b>
<b>Annual</b>	<b>2.8%</b>
<b>Productivity measured in service level per constant currency (inflation adjusted)</b>	

## Vedlegg 5: Oversikt over oppkjøp og fusjoner

**Tabell 1: Fylkesvis fordeling av antall busselskap i 1991 og 2005.**

<i>Fylke</i>			<i>Endring</i>	
	<i>1991</i>	<i>2005</i>	<i>Antall</i>	<i>Prosent</i>
Østfold	11	5 (6)	-6	-55 %
Akershus/Oslo	11	5 (6)	-6	-55 %
Hedmark	8	2 (5)	-6	-75 %
Oppland	13	7 (11)	-6	-46 %
Buskerud	11	7 (6)	-4	-36 %
Vestfold	11	0 (2)	-11	-100 %
Telemark	12	8 (9)	-4	-33 %
Aust-Agder	6	6 (7)	0	0 %
Vest-Agder	4	3 (4)	-1	-25 %
Rogaland	15	12 (11)	-3	-20 %
Hordaland	13	6 (5)	-7	-54 %
Sogn og Fjordane	6	4 (4)	-2	-33 %
Møre og Romsdal	17	9 (10)	-8	-47 %
Sør-Trøndelag	6	5 (6)	-1	-17 %
Nord-Trøndelag	13	4 (5)	-9	-69 %
Nordland	11	8 (7)	-3	-27 %
Troms	4	3 (4)	-1	-25 %
Finnmark	1	1 (1)	0	0 %
<b>Totalt</b>	<b>173</b>	<b>95</b>	<b>78</b>	<b>-45 %</b>

\* Selskapene er fordelt etter postadresse. Tall i parentes viser antall operatører som kjører i fylket.

\* Selskap som kun har turkjøring og skolekjøring er utelatt.

\* Tall fra 1991 er hentet fra Solvoll m.fl. (1994). Tall for 2005 er à jour pr. 1. juli.