



Discussion Paper
5/2001

Regulering av busselskapene

av

Morten Nordberg

Sammendrag

Dette notatet er ment å gi en oversikt over hva tidligere forskning sier om betydningen av kontraktsformer og eierskap, spesielt i bussektoren. Med utgangspunkt i standard reguleringsteori beskrives hvordan disse faktorene kan tenkes å ha betydning for blant annet effektivitet og kvalitet. Det gies en oversikt over empirisk forskning innenfor bussektoren, både i Norge og i utlandet. I tillegg skisseres hvordan ny datainnsamling og videre forskning kan gi ny innsikt på dette feltet.

Forord

Dette notatet er skrevet ved Handelshøyskolen BI sommeren 2000, og er finansiert av NFR-prosjektet ”Offentlig sektor i endring”. Jeg vil takke professor Rune Sørensen for bistand og kommentarer i forbindelse med dette arbeidet.

Oslo, oktober 2000

Morten Nordberg

Innledning

Fylkeskommunen har en rekke oppgaver når det gjelder utformingen av busstilbudet til innbyggerne. Den bestemmer blant annet hvilke selskap som skal få konsesjon til å drive ulike ruter, omfanget av rutetilbudet, hva slags kontrakter man skal ha med selskapet, billettprisene på ulike ruter, og overføringene til busselskapet. Dette betyr at hvordan fylkeskommunen møter disse utfordringene vil ha stor betydning for hva slags tjeneste innbyggerne får, hvor mye de må betale for denne tjenesten, samt hvor stor andel av fylkeskommunens budsjett som brukes til subsidier for å dekke ruter som ikke er bedriftsøkonomisk lønnsomme med de billettprisene som er bestemt.

Fylkeskommunen kan sørge for at busstjenesten blir produsert på to måter. Enten kan fylkeskommunen selv eie busselskapet som skal betjene den aktuelle ruten, eller de kan skrive en kontrakt med et busselskap som er eid av staten, en eller flere kommuner, private aktører, eller kombinasjoner av disse. Et interessant spørsmål i denne sammenheng er hvordan kostnadseffektivitet og kvalitet påvirkes av om eierne av busselskapet er privat eller offentlig. Man kan også spørre seg om kostnadseffektivitet og kvalitet påvirkes av hva slags kontrakt fylkeskommunen skriver med det aktuelle selskapet.

I litteraturen er hovedårsaken til at eierskap og kontraktsform kan ha betydning for blant annet kostnadseffektivitet og kvalitet, antagelsen om at *incentivene* varierer både med kontraktsform og eierskap. Kontrakter hvor selskapene mottar en andel av kostnadsreduksjoner (eventuelt belastes ved kostnadsøkninger) antas å gi bedriftene sterkere incentiver til å foreta disse kostnadsreduksjonene enn om gevinsten ved en kostnadsreduksjon i sin helhet tilfaller fylkeskommunen. Offentlig eide selskaper antas å ha svake incentiver til å kutte kostnader, hvis man antar at politikerne har svake incentiver til å overvåke selskapene. Dette skulle i så fall bety at offentlig eide selskaper er mindre kostnadseffektive enn private selskaper. Hvordan kvalitet påvirkes av kontraktsform og eierskap avhenger av om incentiver til å redusere kostnader fører til at selskapet får incentiver til å redusere kvaliteten for å spare penger. Man kan også tenke

seg kontrakter som er ment å gi bedriften incentiver til å legge tilstrekkelig vekt på kvalitet.

Det er imidlertid ikke opplagt at kontraktsform er en eksogen faktor. Det kan tenkes at eierskap har betydning for hva slags kontraktsform som faktisk velges. I denne sammenhengen betyr dette at kjennetegn ved de ulike fylkeskommunene/ kommunene er i stand til å forklare hvilken kontraktsform som blir benyttet. I tillegg kan det diskuteres om fastpriskontrakter er troverdige når fylkeskommunen er eier av busselskapene, eller i hvilken grad selskapenes budsjettammer er mykere slik at eventuelle kostnadsøkninger og/eller innteksreduksjoner i større grad fører til økte overføringer fra fylkeskommunen.

Dersom fylkeskommunen er både eier og regulator, *kan* det tenkes at regulatoren vil favorisere selskap hvor det selv er eier, hvis dette selskapet konkurrerer med private selskap. M.a.o. kan det diskuteres om konkurransen er like reell når private selskap konkurrerer med offentlige selskap, som når det kun er private aktører som konkurrerer.

Fra et empirisk synspunkt er det interessant at det er stor variasjon i de faktiske kontraktene fylkeskommunene har med de ulike selskapene. Det skjer endringer over tid, og det er forskjeller mellom fylkeskommuner i samme tidsperiode.

Tidligere empiriske undersøkelser av kontraktsformer har i hovedsak dreid seg om effekten av anbudskonkurranse, og da først og fremst av effekten på kostnader/pris ved slik konkurranse. Denne litteraturen er imidlertid ikke i stand til fange opp variasjonen/ mangfoldet i kontraktsformene i denne bransjen. Et unntak er Johansen (1999) som ser på effekten av effektivisering- og normtallsavtaler i perioden 1986-1996. Variasjonene i kontraktsformene som fylkeskommunen benytter overfor busselskapene gir en unik mulighet til å studere effekten av ulike kontraktsformer i detalj.

De fleste selskapene er privat eid, men noen selskap er helt eller delvis eid av det offentlige. Dette gjør det i prinsippet mulig å studere effekten av eierskap på

kostnadseffektivitet og kvalitet. I tillegg kan man studere samspillseffekter mellom eierskap og kontraktsform. Det er tidligere gjort en del undersøkelser på effekten av eierskap på kostnadseffektivitet i andre sektorer, og noen på bussektoren spesielt. Grovt sett kan man si at et flertall av undersøkelsene finner at private busselskaper er signifikant mer effektive enn de som er i offentlig eie, mens noen undersøkelser ikke finner signifikante forskjeller. De fleste av disse undersøkelsene er imidlertid gjort ved bruk av amerikanske data. Jørgensen et. al. (1995) har studert effekt av eierskap på effektivitet ved bruk av norske data, og ikke funnet at eierskap har noen signifikant effekt kostnadene til busselskapene. Denne undersøkelsen bygger imidlertid kun på data for ett enkelt år. Johansen (1999) skiller mellom om busselskapet er eid av NSB eller ikke, og finner at selskap eid av NSB, har lavere kostnader pr vognkilometer. Så langt jeg kjenner til er empirisk forskning på effekten av eierskap og kontraktsformer på kvalitet, mangelvare.

Ved å kombinere selskapsdata, kontraktsformer, opplysninger om kvalitet, samt kommunedata for perioden hvor kontraktsformene er endret vil det trolig være mulig å undersøke en rekke problemstillinger mer i detalj. Dette kan være effekten av kontraktsformer og eierskap på effektivitet og kvalitet, og hvordan ulike kjennetegn ved kommuner/ fylkeskommuner kan forklare hva slags kontrakter som benyttes.

Kort beskrivelse av sektoren

Rutebilssektoren omfatter selskap som driver persontrafikk med buss. Dette kan være den eneste trafikken selskapet driver, eller de kan kombinere med godstransport, eller passasjer-/ godstransport til sjøs. I Lov om samferdsel av 4. juni 1976 med senere endringer står det i §3: ”Den som mot vederlag vil drive persontransport med motorvogn eller farty i rute innanfor eit fylke, må ha løyve frå fylkeskommunen”. I § 15, ledd 2, står det: ”Løyve etter § 3 vert gjeve for 10 år. Når fylkeskommunen nyttar anbod i rutedrifta, eller særlege grunnar talar for det, kan løyve gjevast for stuttare tid”. I § 24a første ledd i den samme loven står det: ”Fylkeskommunane har ansvaret for å yte tilskot til drift av lokale rutesamband og lokal godstransport som fylkeskommunane vil opprette eller halde oppe innafor vedkomande fylke”. I den samme paragrafen 5. ledd står det:

”Fylkeskommunane fastset kontraktsform og retningslinjer som skal gjelde for tildeling av tilskot.....”. Fylkeskommunen fikk fullt ansvar for å bestemme overføringene til busselskapene i 1986, og for å bestemme billettprisene fra 1987. Siden den gang har fylkeskommunen altså hatt ansvaret for å utforme kontraktene (bestemme kontraktsform), sette takster, og bestemme størrelsen på subsidiene for ruter som ikke er bedriftsøkonomisk lønnsomme.

Totalt ble det produsert 348 millioner vognkilometer i Norge i 1997, og de totale kostnadene var på omlag 6,5 milliarder kroner. Driftsinntektene var på drøyt 5 milliarder kroner. Fylkeskommunens totale utgifter til samferdselsformål var i 1998 på 4,7 milliarder kroner, og om lag en tredjedel av dette var tilskudd til busselskap. Til sammenligning var fylkeskommunens utgifter til undervisningsformål det samme året på 14,7 milliarder (Kilde: SSB).

Det har vært en betydelig reduksjon i antall busselskaper på 1990-tallet. I 1990 var det om lag 200 selskap, mens i 1998 var tallet 105. De fem største aktørene eide 64% av det totale antall busser i Norge pr 1.8.1998. Den største aktøren er Norgesbuss som eier 20% av bussene. Fra 1995-1997 økte antall årsverk med nesten 240 %, og antall vognkilometer med 250 %. Mesteparten av denne økningen skyldes oppkjøp i siste halvdel av 1990-tallet.

Eierforholdene i busselskapene er temmelig uoversiktlig. Flere selskap eier (til dels store) aksjeposter i andre selskap. I tillegg er det vanlig å inngå allianser. Dette kan være samarbeid om innkjøp, finansiering m.m., men også opprettelse av egne selskap som aktivt kjøper opp andre selskap. Det offentlige har vesentlige eierandeler i flere av busselskapene i Norge. Flere selskap er helt eller delvis eid av kommuner, og Staten eier NSB Biltrafikk. Dette er en aktør som har foretatt nesten 30 oppkjøp fra 1993-1999, og som eide 17 % av bussparken pr 1.8.1998. I tillegg eide SND 18.3% i Norgesbuss AS pr 1.1.1998. (Kilde: Carlquist (1998))

Teoretiske perspektiver

Hvordan en regulator, i dette tilfellet fylkeskommunen, velger å regulere de aktuelle selskapene, har fra et teoretisk synspunkt både betydning for i hvilken grad selskapene driver effektivt, og hvor mye regulatoren må betale for å få den aktuelle oppgaven utført. I reguleringsteorien er problemet ofte at agenten, i dette tilfellet busselskapet, har mer informasjon enn prinsipalen (fylkeskommunen) både om selskapets teknologi, og i hvilken grad det ytes innsats for å redusere kostnader.

Kort fortalt sier teorien at den optimale kontrakten sett fra regulators side vil være en avveining mellom det å gi agenten incentiver (til å kutte kostnader), og det å begrense renprofitten til selskapet (Laffont og Tirol, 1993, Armstrong et. al. 1994). Regulator tilbyr selskapet en meny av kontrakter som er utformet slik at selskapet ikke har incentiver til å utgi seg for å være en annen type enn hva det faktisk er. Selskapet vil så ha incentiver til å yte en viss innsats, avhengig av selskapets type/teknologi.

Det ene ytterpunktet er hva man kan kalle en salderingsavtale. Det inngås da en avtale hvor regulator i etterkant forplikter seg til å betale selskapet differansen mellom realiserede kostnader og inntekter. En slik avtale vil ikke gi selskapet incentiver til kostnadsreduksjoner siden hele gevinsten ved en slik reduksjon vil tilfalle regulator. Eventuelle kostnadsøkninger vil også i sin helhet belastes regulator. Selskapet vil imidlertid ikke oppnå renprofitt ved en slik avtale. Det andre ytterpunktet er en rammebasert avtale hvor bedriften mottar en viss sum i forkant av avtaleperioden. Dette gir sterke incentiver til kostnadsreduksjoner, men bedriften vil oppnå renprofitt. Avtaler som ligger i mellom disse ytterpunktene, det vil si avtaler hvor bedriften får en andel av kostnadsreduksjonene kalles i litteraturen for incentivavtaler.

Som nevnt er det variasjoner i hva slags kontrakter de ulike fylkeskommunene har benyttet i rutebilnæringen. Felles for selskapene er at de får eneretten til å drive en rute en viss periode. Gaasland (1998 s.26-30) gir en god innføring i de kontraktsformene som har vært benyttet. T.o.m. 31. desember 1982 var såkalte salderingskontrakter i bruk for alle

busselskapene i Norge. Dette var avtaler hvor selskapene fullt ut fikk dekket kostnadene av fylkeskommunen, og som i svært liten grad stimulerer til kostnadsreduksjoner. Disse ble så erstattet med ettårige individuelle avtaler med selskapene. I hovedsak har det vært såkalte nettokontrakter, det vil si kontrakter hvor selskapene selv har beholdt trafikkinntektene, men det er noen unntak hvor bruttokontrakter er benyttet.

Bruttokontrakter er rene kostnadskontrakter hvor inntektene tilfaller fylkeskommunen. De ettårige individuelle kontraktene som har blitt benyttet er i prinsippet rammebaserte avtaler siden overføringen avtales i forkant av avtaleperioden. Likevel er det grunn til å anta at disse kontraktene i liten grad gir incentiver til kostnadsreduksjoner. Årsaken til dette er den såkalte ”mothake effekten”. Siden kontraktsperioden er såpass kort, og regnskaper og budsjett benyttes når kontrakten utformes, vil selskapene ta hensyn til at kostnadsbesparelser kan få følger for tilskuddene i framtiden. Det er da nærliggende å tro at kontrakter av lengre varighet, og som i mindre grad er basert på tidligere kostnader, gir sterkere incentiver til kostnadsreduksjoner.

Midt på 1980-tallet ble det tatt i bruk normbaserte forhandlinger. Dette ble en populær kontraktsform som majoriteten av norske fylkeskommuner har benyttet. Disse kontraktene bygger i større grad enn de individuelle avtalen på objektive normtall på kostnadssiden. I følge Gaasland (1998) er det grunn til å tro at disse avtalene i større grad ivaretar incentivene til kostnadsreduksjoner.

En god del fylkeskommuner har tatt i bruk såkalte effektiviseringsavtaler utover på 1990-tallet. Dette er en form for frivillige avtaler hvor selskapene forplikter seg til å redusere kostnadene/overføringene mot at ruten ikke settes ut på anbud. Disse kontraktene gjelder som oftest for flere år (ofte 4 år) av gangen. Overføringene er basert på overføringene i et basisår, og korrigeres for utviklingen i prisene på sentrale innsatsfaktorer og takster. Selskapene tvinges til å redusere kostnadene siden bare deler av eventuelle kostnadsøkninger på innsatsfaktorer blir kompensert av fylkeskommunen. Den lange kontraktsperioden bidrar trolig også til å øke incentivene til kostnadsreduksjon.

Det som imidlertid er viet størst oppmerksomhet, og som har blitt noe mer vanlig på slutten av 1990-tallet, er anbuds konkurranse. Dette betyr at det innføres konkurranse om å få eneretten til å drive en spesifikk rute en viss periode. Under visse forutsetninger vil anbuds konkurranse føre til at selskapet har fulle incentiver til kostnadsreduksjoner.

Det er ofte hevdet at offentlig eide bedrifter er mindre effektive enn privat eide bedrifter. En av årsakene til dette kan være at politikerne mangler incentiver til å overvåke bedriftene det offentlige eier fordi disse bedriftenes prestasjoner har liten betydning for om velgerne vil stemme på politikerne eller ikke. Man tenker seg så at dette fører til at lederne av de offentlige selskapene ivaretar personlige interesser, og ikke yter tilstrekkelig stor innsats (Vickers og Yarrow; 1991). Dette synet støttes av Savas (2000) som hevder at incentivene til å yte/prestere er svært små bl. a. fordi bedriften ikke står ovenfor faren ved konkurs hvis resultatene ikke er tilstrekkelig gode, men isteden mottar større overføringer i neste omgang. Det er også hevdet at offentlige bedrifter av ulike grunner ansetter flere mennesker enn det som er nødvendig, og derfor ikke driver optimalt (Savas, 2000, Domberger og Jensen, 1997, Boyco et. al., 1996)

Fylkeskommunen kan skrive en kontrakt med busselskap som eies av private aktører, eller helt eller delvis av fylkeskommunen selv. Hvis fylkeskommunen vet presist hva som skal produseres, kan overvåke busselskapene perfekt, og alle forhold av betydning er verifiserbare, er det (teoretisk sett) ingen forskjell på om det offentlige produserer godet selv, eller om de overlater dette til private aktører. I praksis vil disse forutsetningene ikke være oppfylt. Fylkeskommunen kan ønske å endre rutetilbudet i kontraktperioden, busselskapene har mer informasjon enn fylkeskommunen om sentrale forhold, og faktorer som kvalitet kan være vanskelig å verifisere.

Et forhold som da kan ha betydning er, som tidligere nevnt, at eierskap kan tenkes å ha betydning for busselskapenes incentiver. Dersom fylkeskommunen og busselskapene har asymmetrisk informasjon om sentrale faktorer som påvirker kostnadene til selskapet, blir spørsmålet hvordan eierskap kan tenkes å påvirke incentivene til å kutte kostnader, og kvalitetsnivået.

Man kan tenke seg at det finnes to typer investeringer. Investeringer som reduserer kostnadene og investeringer som øker kvaliteten. Kvalitet i denne sammenhengen kan være kvaliteten på bussene, renhold, punktlighet m.m. Dersom ledere for offentlig eide bedrifter har svake incentiver til å foreta noen av disse investeringene, vil eierskap kunne ha betydning dersom slike incentiver eksisterer for de private selskapene.

Dette avhenger av hva slags kontraktsform som benyttes. Ledere i private bedrifter antas å ha incentiver til å redusere kostnadene hvis de mottar en andel av kostnadsbesparelsene. Dette trekker i retning av at private busselskaper er mer kostnadseffektive enn offentlig eide selskaper. Det kan tenkes at incentiver til å kutte kostnadene fører til at kvaliteten forringes dersom kvalitet koster. Dette er imidlertid ikke opplagt. Hvis (framtidige) inntekter påvirkes av kvaliteten ”idag”, slik at lav kvalitet gir lave inntekter senere, har selskapene incentiver til å investere i kvalitet (Shleifner, 1998). Dette vil delvis avhenge av kontraktsformen, og siden kvalitet kan være vanskelig å observere, må busselskapene gis incentiver til å ivareta denne kvaliteten ved at de mottar en andel av inntektene. Dette kan bety at private bedrifter både vil være mer kostnadseffektive, og tilby høyere kvalitet enn de offentlige bedriftene. Det er altså ikke eierskap *i seg selv* som forårsaker disse effektivitetsforskjellene, men at incentivene ved de ulike eierformene kan tenkes å være forskjellige. For at eierskap av busselskapene skal kunne påvirke effektiviteten, må de private selskapene ha en kontrakt hvor det gis incentiver, og forutsetningen om at offentlig eide selskaper ikke har slike incentiver må være riktig.

En kort oppsummering: Fra et teoretisk synspunkt vil altså selskaper som har kontrakter hvor incentiver til kostnadsreduksjoner er tilstede, drive mer kostnadseffektivt i forhold til selskaper hvor slike incentiver mangler. Offentlig eide selskaper driver mindre kostnadseffektivt enn private selskaper gitt at de private bedriftene har incentiver til kostnadsreduksjoner. Effekten av eierskap og kontraktsform på kvaliteten er generelt usikker, men private bedrifter vil, fra et teoretisk synspunkt, tilby høyere kvalitet hvis inntektene avhenger av kvaliteten og selskapene mottar en andel av inntektene.

Tidligere empiriske studier

De empiriske undersøkelsene som er utført på effekter av kontraktsformer og eierskap er i stor grad gjort i forbindelse med konkurranseutsetning og privatisering. Spørsmålet er først og fremst hvor stor effekt eierskap og konkurranseutsetting har på kostnadseffektiviteten i de ulike selskapene. Effekten av konkurranseutsetting er undersøkt i en rekke studier. Så langt tilbake som i 1977 anslo Savas at kostnadsreduksjonen ved konkurranseutsetting av kommunale tjenester i USA er mellom 15 og 29% (Savas, 1977). Domberger og Jensen (1997) gir en oversikt over slike studier.

Selv om det er eksempler på at deregulering eller konkurranseutsetting har ført til lavere effektivitet, viser resultatene at i de aller fleste tilfeller vil kostnadene reduseres. Siden privatisering og konkurranseutsetting ofte henger tett sammen kan det være vanskelig å skille de to effektene fra hverandre. Enkelte hevder at konkurranse gir den klart viktigste effekten, og at effekten av eierskap er svært liten både når det gjelder pris og kvalitet (Domberger et.al. 1995). En rekke undersøkelser hevder imidlertid at eierskap i seg selv har betydning, se f.eks. Vining og Boardman (1992). Ved å sammenligne kostnadsutviklingen i private og offentlige selskaper, kommer de private stort sett bedre ut. For en oversikt over slike studier se Megginson og Netter (2000), og Shleifner (1998). Generelt kan man si at disse studiene viser at konkurranseutsetting øker kostnadseffektiviteten, og at private bedrifter driver mer effektivt enn offentlige.

Når det gjelder internasjonale studier av bussektoren er dette i hovedsak gjort med amerikanske data. Resultatet fra disse studiene er ikke entydig. Noen studier finner at privat eide selskap er mer effektive enn offentlige (Pucher et. al, 1983, Perry og Babitsky, 1986), mens andre undersøkelser ikke finner signifikante effekter av eierskap. Se f. eks. Anderson (1983). Cowie og Asensova (1999) ser på effekten av blant annet eierskap i den britiske bussektoren. Ved å benytte en DEA modell på britiske data finner disse at privat eide busselskap er mer effektive enn offentlig eide selskap. Det hevdes imidlertid at ineffektivitet i sektoren *ikke* er et resultat av mangel på konkurranse. Tvert imot sier de at *unødvendig mye* konkurranse er en årsak til ineffektiviteten. Årsaken til dette er

avtakende skalaavkastning. Ved å redusere antall selskaper, og la hvert selskap stå for en større andel av produksjonen vil effektiviteten i sektoren øke. Problemet er altså ikke konkurranse i seg selv, men at det er for mange aktører i sektoren.

Det er også gjort noen studier på bussektoren i Norge spesielt. Gaasland (1998) beregner kostnadsreduksjonen ved anbudskonkurranse til å være ca. 20% ved å se på reduksjonene i kostnader på de rutene som er satt ut på anbud i 1998. Dalen og Gomez-Lobo bruker et paneldatasett for årene 1987-1991 på bussektoren i Norge til blant annet å undersøke effekten av ulike incentivkontrakter. De anslår kostnadsreduksjonen ved å benytte en fastpris auksjon på de ulike rutene til å være mellom 24 og 39 %.

Totalt sett var imidlertid bare 2% av det totale rutetilbudet lagt ut på anbud i mars 1998, drøyt fire år etter at det ble åpnet for bruk av slik konkurranse. Noe av årsaken til at en så liten del av busstilbudet var lagt ut på anbud skyldes trolig at det er lagt begrensninger på hvor stor andel av bussrutene som kan være anbudsruiter. Dette er imidlertid en overgangsordning fram til år 2002.

Jørgensen et al. (1995) ser som nevnt på effekten av bl. annet eierskap på kostnader i bussektoren i Norge. Resultatet fra denne undersøkelsen er man ikke finner at private busselskaper er signifikant mer effektive enn offentlige selskaper. Det hevdes imidlertid at effekten av å gå over fra individuelle forhandlinger til normbaserte forhandlinger er størst for offentlige selskap. Private selskap som kjører på normbaserte kontrakter har 12% laverer kostnader pr. km., mens tilsvarende tall for offentlige selskaper er 20%. Denne undersøkelsen benytter imidlertid kun data for året 1991. 7 fylker hadde da tatt i bruk normbaserte forhandlinger. Siden den tid har ytterlige 4 fylker brukt normbaserte kontrakter, og det er som nevnt tatt i bruk effektiviseringsavtaler og anbudskonkurranse.

Johansen (1999) studerer blant annet effekten av effektiviserings- og normtallsavtaler ved å benytte selskapsdata for perioden 1986-1996. Her estimeres det en kostnadsfunksjon med minste kvadraters metode, og man finner at effektiviseringsavtaler gir høyere

kostnader, og normtall gir lavere kostnader enn andre avtaler. Effekten av de ulike avtalene er estimert til å være hhv. + 2.8% og -3.7%.

I tillegg til å drøfte effekten av anbudskonkurranse, ser Gaasland (1998, vedlegg) på kostnadsutviklingen pr. vognkilometer i alle fylkene i Norge fra 1991 til 1995. Det er til dels store forskjeller mellom de ulike fylkene, men et hovedtrekk er at kostnadene reduseres fra 1994 til 1995. Dette kan henge sammen med at det ble åpnet for bruk av anbudskonkurranse i 1994, og at noen fylker tok i bruk effektiviseringsavtaler. I tillegg viser undersøkelsen at tilskuddene ble til dels kraftig redusert i denne perioden.

En annen undersøkelse som kan nevnes er en undersøkelse av Oslo Sporveier (1996) der man anslår kostnadsreduksjonen ved innføring av effektiviseringsavtaler til å være mellom 4 og 14 % i løpet av en fireårsperiode.

Muligheter for videre empirisk testing

Til tross for at det er gjort noen undersøkelser av bussektoren i Norge, vil videre datainnsamling og forskning kunne gi ny kunnskap om denne sektoren. Fra et teoretisk synspunkt er som nevnt forholdet mellom eierskap og kvalitet et interessant tema. Så vidt jeg vet er det overhodet ikke gjort undersøkelser på hvordan kvalitet påvirkes av eierskap i bussektoren. Et annet forhold er at når man vet hvor sammensatt eierforholdene i sektoren er, virker det noe utilfredstillende bare å undersøke om NSB eide selskap driver mer eller mindre effektivt enn andre selskap, slik som i Johansen (1999). Det mangler altså en undersøkelse som gir svar på hvordan eierskap og kontraktsformer påvirker både effektivitet i selskapene, og kvaliteten på tjenesten som produseres.

Statistisk Sentralbyrå (SSB) har registrert en rekke kjennetegn ved busselskaper som mottar en eller annen form for tilskudd. I disse datasettene er det blant annet registrert opplysninger om hvor mye de ulike selskapene kjører, hvor mye av ulike innsatsfaktorer som er benyttet, kostnader og inntekter. Disse opplysningene finnes per i dag for årene 1990-1994, men opplysninger for de seneste årene vil være tilgjengelige om kort tid. I

registerdatasettene fra SSB er det registrert størrelse på produksjon og innsatsfaktorer, kostnader, og inntekter. Dette er opplysninger som er oppgitt av de ulike selskapene og innsamlet av fylkeskommunene. Selskap som ikke mottar noen form for tilskudd er imidlertid ikke med i datamaterialet.

For antall kjørte km, antall timeverk for sjåfører, verksted, administrasjon, ekspedisjon og liter drivstoff, skilles det mellom ruter med og uten tilskudd, samt andre ruter.

I tillegg er det opplysninger om antall busseter og passasjerer.

For kostnader er det opplysninger om distanseavhengige kostnader, utgifter til undertransportører, bompenger, lønnskostnader, avskrivninger og andre kostnader.

Inntektene er transportinntekter ved person- og godstrafikk, samt tilskudd. Kostnadene og inntektene er altså ikke fordelt på ruter med og uten tilskudd.

En mulighet er å kombinere registerdataene fra SSB med opplysninger om de faktiske kontraktsformene. Tidligere undersøkelser har blant annet fokusert på effekten av anbudskonkurranse (Gaasland, 1998, Dalen og Gomez-Lobo, 1996), men effekten av andre kontraktsformer er i liten grad undersøkt i detalj. Unntakene er Jørgensen et. al. (1995) som studerer forskjellen i individuelle- og normbaserte forhandlinger i året 1991, og Johansen (1999) som ser på effekten av effektiviserings- og normtallsavtaler i perioden 1968-1996.

Det kan imidlertid være grunn til å undersøke effekten av ulike kontraktsformer nærmere siden undersøkelser av anbudskonkurranse ikke fanger opp den variasjonen som er i kontraktene, og fordi en stor del av de nye kontraktsformene er innført i siste halvdel av 1990-tallet. Det skulle derfor være mulig å studere sammenhengen mellom de ulike kontraktsformene og kostnadseffektiviteten mer i detalj enn det som gjøres av Jørgensen et. al. (1995) og i et lengre tidsrom enn i Johansen (1999). Det kan benyttes andre økonometriske metoder som f.eks. en ”fixed effects” modell, eller det kan estimeres ulike frontfunksjoner.

Dersom kontraktsform har betydning for effektivitet er det ikke opplagt at en slik endring inntreffer umiddelbart, siden det trolig vil ta noe tid å gjennomføre aktuelle endringer. Det kan derfor være interessant å undersøke hvor lang tid det tar før effekten av å endre kontraktsform ”slår gjennom”, eller generelt om/hvordan effekten varierer etter at en endring har funnet sted.

For at opplysningene om kontraktsform skal kunne kobles til registerdataene er det nødvendig å innhente opplysninger om hvor mange kilometer de ulike selskapene har kjørt på ulike kontrakter hvert år i den aktuelle perioden. Dette er opplysninger som fylkeskommunene sitter på, og som burde være tilgjengelige.

Et problem er at de kontrakter som ved første øyekast kan se ut til å være av sammen type, kan vise seg å være ganske forskjellige. Det er forskjeller i hvilke faktorer som ligger til grunn for reduksjonsforpliktelsene, og i enkelte fylker kan selskapene oppnå deler av kostnadsreduksjonen ved å kutte i rutetilbudet (Møre og Romsdal gir f. eks. selskapene anledning til å redusere produksjonen med inntil 5% i en fireårsperiode). Dette kan føre til at den samlede effekten av slike avtaler blir usikker. utfordringen blir å gruppere disse kontraktene på en fornuftig måte.

Et annet problem kan være at enkelte kontrakter ikke vil være allment tilgjengelige. Dette gjelder først og fremst anbudskontrakter. De komplette individuelle kontraktene vil av noen betraktes som forretningshemmeligheter, og man vil være forsiktig med å la andre få innsyn i disse. Mitt inntrykk er likevel at det er mulig å få tak i de nødvendige opplysningene fra fylkeskommunene, og at det da vil være mulig å teste i hvor stor grad de ulike kontraktene påvirker kostnadseffektiviteten.

Det kan være aktuelt å samle inn data om kvalitet i bussektoren. Dette kan være rutiner for renhold, alder på bussene m.m. Dersom det er mulig å samle inn disse dataene kan det være aktuelt å teste om det at selskapet er offentlig eller privat eid påvirker kvaliteten på tjenesten.

Eierskap kan også tenkes å ha betydning for konkurransesituasjonen. Et kjennetegn ved bussektoren er som nevnt at eierforholdene kan være temmelig uoversiktlige. En del selskaper eier (til dels store) aksjeposter i andre selskap noe som kan tenkes å svekke konkurransen i markedet. Det har på 1990-tallet blitt foretatt en rekke oppkjøp slik at antall aktører har blitt færre. I 1970 var det 355 busselskap som mottok offentlig tilskudd. I 1995 var dette tallet redusert til 159 (Gaasland, 1998). Det at antall selskaper mer enn halveres kan være en faktor av betydning for effektiviteten i sektoren fordi man kan vente seg at konkurransen svekkes. Det kan også tenkes at færre aktører fører til effektiviteten i sektoren blir bedre. Dette er tilfellet dersom det eksisterer stordriftsfordeler i produksjonen av busstjenester.

Det er som nevnt i innledningen ikke opplagt at kontraktsformen er en eksogen variabel. Det kan tenkes at kjennetegn ved de ulike fylkeskommunene/ kommunene er med på å forklare hvilken kontraktsform som faktisk velges. Det kan være interessant å forsøke å endogenisere kontraktsformen. Man kan tenke seg at spesielle kjennetegn ved de ulike kommunene er i stand til å forklare forskjellene i valg av kontraktsform. F.eks. ved at "rike" fylkeskommuner velger kontraktsformer som er ment å ivareta hensynet til kvalitet, og legger mindre vekt på kostnadseffektivitet.

For å oppsummere gies det nedenfor en oversikt over spørsmål som det trolig vil være interessant å belyse nærmere.

- 1) Har kontraktsform betydning for kostnadseffektiviteten til de ulike selskapene? Eventuelt hvor mye har kontraktsformen å si for kostnadseffektiviteten?
- 2) Er det slik at privat eide busselskap er mer kostnadseffektive enn offentlig eide selskap? Er man f.eks. mer eller mindre tilbøyelig til å benytte effektivitetsavtaler når det offentlige eier selskapet? Dette kan trolig besvares ved å kombinere registerdata fra SSB med kontraktsdata og data for eierskap. Man kan forsøke å skille mellom effekter av eierskap i seg selv, og effekten av kontraktsformen.

- 3) Dersom kontraktsform har betydning, hvordan endres effekten ved å gå fra en kontraktstype til en annen over tid?
- 4) Er kvaliteten på tjenestene høyere eller lavere ved offentlig enn ved privat eierskap?
- 5) Er det spesielle kjennetegn ved fylkeskommunene/ kommunene som er i stand til å forklare valg av kontraktsform?

Referanser

Anderson, C.S (1983) "The Effect of Government Ownership and Subsidy on Performance: Evidence from the Bus Transit Industry". *Transportation Research* vol 17A, no 3.

M. Armstrong, S. Cowan og J. Vickers (1994): *Regulatory Reform*. MIT Press.

Boycko, M., A. Shleifer og R. Vishny (1996), *A Theory of Privatization*, *Economic Journal* 106, 309-319.

Carlquist, E. (1998) "Rutebilmæringen i Norge: utvikling i selskapsstruktur, posisjonering og eierkonstellasjoner". TØI notat 1112.

Cowie, J. og Asenova, D. (1999), "Organisation form, scale effekts and efficiency in the British bus industry. *Transportation* 26: 231-248.

Dalen, D. M. og Gomez-Lobo, A. (1996). "Regulation and Incentive Contracts: An Empirical Investigation of the Norwegian Bus Transport Industry". IFS Working Paper Series No. W96/8.

Domberger, S. og Jensen, P. (1997) "Contracting out by the public sector: Theory, evidence, prospects", *Oxford Review of Economic Policy* 13:67-77

Gaasland, I (1998) *Effektivitetsvirkninger av anbuds konkurranse i den norske rutebilssektoren*, SNF-Rapport Nr.1.

Johansen, K.W. (1999). "Analyse av kostnadsutviklingen innenfor bussnæringen i Norge 1986-96. TØI notat 1133/1999.

Jørgensen, F., P. A. Pedersen, G. Solvoll (1995). "The cost of bus operations in Norway". *Journal of Transport economics and policy*. Vol. 29. s. 253-62.

J-J. Laffont og J. Tirole (1993): *A theory of incentives in regulation and procurement*. MIT Press.

W.L. Meggionson og J. Netter (2000): *From State to Market: A Survey of Empirical Studies on Privatization*. *New York Stock Exchange Working Paper* No. 98-05.

Perry, J. L og T.T. Babitsky (1986): "Comparative Performance in Urban Bus Transit: Assessing Privatization Strategies". *Public Administration Review*. January/February.

Pucher, J., A. Markstedt og I Hirshmanan (1983) "Impact of Subsidies on the Cost of Urban Public Transport". *Journal of Transport Economics and Policy*, vol 17, no 2.

Bernard Salanié (1998): *The economics of contracts. A primer*. MIT Press.

Savas, E. (2000) *Privatization and Public-Private Partnerships*, Chatham House Publishers.

Savas, E. (1977): "An Emirical Study of Competition in Municipal Serivce Delivery". *Public Administration Review*. 36(6) 717-724.

Schleifer, A. (1998) "State versus Private Ownership". *Journal of Economic Perspectives* 12: 133-150

Vickers, J. og Yarrow, G. (1991) "Economic Perspectives on Privatization", *Journal of Economic Perspectives* 5: 111-132

Vining, A. og A. Boardman (1992), Ownership versus competition: Efficiency in public enterprise, *Public Choice* 73, 205-239