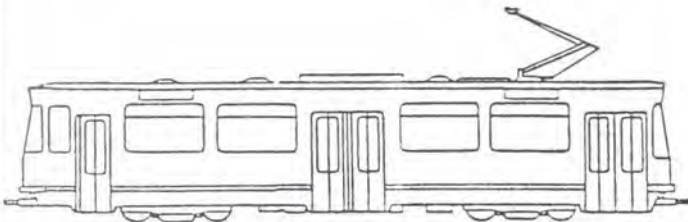
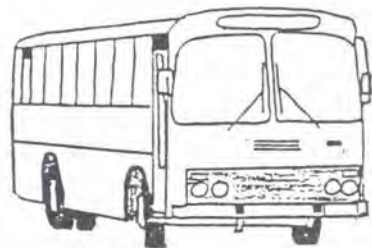
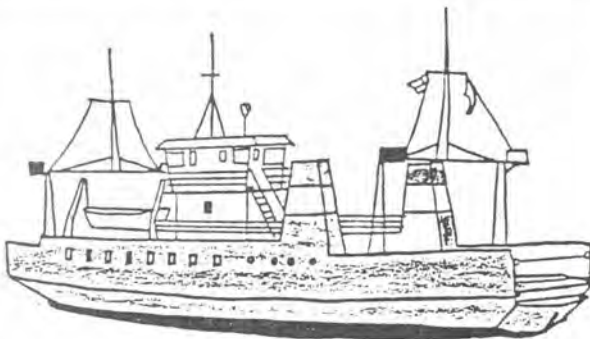


NYE TILSKUDDSFORMER I SUBSIDERT TRANSPORT

RAPPORT FRA ARBEIDSGRUPPEN FOR KONTROLL MED BRUKEN AV
TRANSPORTSUBSIDIER



Oslo, 27. januar 1988

Eles. 1-Bibl.

q 338.24:656.003
Nye

7.	ALTERNATIVE TILSKUDDSSYSTEMER	62
7.1	Innledning	62
7.2	Tilskuddssystemer som ikke krever endringer i nåværende samferdselslov	65
7.2.1	Bruk av et revidert dagens system, dvs. et forhandlingsopplegg	68
7.2.2	Normtallsystemer	71
7.2.3	Individuelle forhandlinger kombinert med kostnadsnormer for effektiv drift	75
7.2.4	Tilskuddssystemer basert på direlte tilskudd til brukerne	76
7.2.5	Stor-Oslo Lokaltrafikk A/S	77
7.3	Tilskuddssystemer som krever endringer i samferdselsloven	80
7.3.1	Det danske system med entreprenørkontrakter	80
7.3.2	Det svenske system med bruk av entreprenører	88
7.3.3	Anbudssystemer	94
8.	EN VURDERING AV BRUK AV ANBUDSSYSTEM I RIKSVEGFERJE-DRIFTEN	121
8.1	Bakgrunn for vurderingen	121
8.2	Dagens løyveordning	122
8.3	Krav til et anbudssystem for funksjonsdyktighet	123
8.4	Alternative anbudssystemer	130
8.5	Løyvemessige og eventuelle erstatningsmessige og eventuelle erstatningsmessige virkninger av anbudssystemer. Salgsgevinster	133
8.6	Arbeidsgruppens konklusjoner om bruk av anbud i riksvegferjedriften	134
9.	ARBEIDSGRUPPENS KONKLUSJONER	136
9.1	Innledning - lokale ruter	
9.2	Arbeidsgruppens prinsipale forslag for lokale ruter	137
9.3	Arbeidsgruppens subsidiære forslag for lokale ruter	140
9.4	Arbeidsgruppens konklusjoner om bruk av anbud i riksvegferjedriften	143
10.	DE LØYVEMESSIGE KONSEKVENSER AV ENTREPRENØR ELLER ANBUDSLØSNINGER	145
10.1	Nåværende rettstilstand	145
10.2	De løyvemessige konsekvenser av å erstatte dagens system med en entreprenør- eller anbudsløsning	149
11.	ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER AV ARBEIDSGRUPPENS FORSLAG	153

SAMMENDRAG

1. I Budsjettinnst. S. nr. 14 (1985-86) tok Samferdselskomitéen opp den kritikken som er reist mot bruken av transportsubsidiene. Komitéen ba Samferdselsdepartementet vurdere alternative måter å tildele tilskuddene på. Denne henstillingen dannet bakgrunnen for at arbeidsgruppen ble oppnevnt.
2. I forbindelse med behandlingen av St. meld. nr. 42 (1986-87) Takstmeldingen, ba Stortinget om en utredning av bruken av anbud i riksvegferjedriften. Arbeidsgruppen ble bedt om å utrede dette som et tillegg til sitt mandat.
3. Arbeidsgruppen har tolket mandatet slik at målet er å komme fram til en tilskuddsordning som fører til lavest mulig offentlig tilskudd gitt de samferdselspolitiske målene for hvilke transporttilbud som skal subsidieres. Arbeidsgruppen har definert følgende delmål for tilskuddsordningen :
 - Må bidra til mest mulig effektiv drift
 - Må ikke være kostnadsdrivende
 - Må være konkurransenøytral, dvs. hindre bruk av subsidier til formål som ikke er subsidieberettiget
 - Må fremme innovasjoner
 - Må bidra til målstyring og ikke til detaljstyring
4. På basis av en gjennomgang av dagens tilskuddsordninger er arbeidsgruppen kommet til at forutsetningene for tilskuddsordningene har endret seg mye siden slutten av 70-årene da de ble fastlagt. Særlig gjelder dette forholdet mellom subsidiert og usubsidert virksomhet.
5. Arbeidsgruppen har vurdert forholdet mellom privat eiendomsrett til infrastrukturen og offentlige tilskudd. Uttak av substansverdi kan skje på forskjellige måter :
 - Virksomheten opphører og alle aktiva selges
 - Infrastrukturen skilles ut i eget datterselskap og leies tilbake til det opprinnelige selskapet som fortsetter driften
 - Hele virksomheten, inklusive konsesjonene, selges som "going concern"
 - Enkelte driftsmidler selges i den løpende driften

Arbeidsgruppens konklusjon er at det gjeldende lovverket ikke i tilstrekkelig grad regulerer forholdet til infrastrukturverdier i ruteselskapene.

Arbeidsgruppen har videre vurdert hvilke begrensinger tilskuddsmyndighetene kan legge på ruteselskapenes disponeringer i det gjeldende systemet, herunder spørsmålet om salgsgevinster i ulike avhendelses-

situasjoner. Arbeidsgruppens konklusjoner er avhengige av den aktuelle avhendelsessituasjonen. Hvis det gjelder salgsgevinst som oppstår ved avhendelse i samband med nyanskaffelse, kan gevinsten kreves satt inn i nyanskaffelsen i den subsidierte driften.

I avhendelse som følger av samfunnsakapte innskrenkninger i driften, f.eks. nedleggelse av ferjesamband, er arbeidsgruppens utgangspunkt at selskapet, med visse reservasjoner, bør beholde gevinsten ved salg av overflødig materiell.

6. I kapitlene 5 og 6 har gruppen vurdert svakhetene ved dagens system og hvilke krav som må stilles til et forbedret system. De problemer som knytter seg til kostnadsanalyser med sikte på fastlå hva som er effektiv drift, er vurdert nærmere. Videre er problemene med hensyn til kostnadsfordelingen i blandede selskaper (dvs. slike som driver både subsidiert og usubsidiert virksomhet), behandlet.
7. Arbeidsgruppen har vurdert en rekke alternative tilskuddssystemer (kap. 7). Systemene kan deles i to hovedgrupper :
 1. Tilskuddssystemer som ikke krever endringer i samferdselsloven
 2. Tilskuddssystemer som krever endringer i samferdselsloven

Gruppen har vurdert følgende løsninger under 1 :

- Tilpasninger i dagens system med individuelt forhandlede kontrakter.
- Bruk av normtall
- Kombinasjoner av dette
- Tilskudd direkte til brukerne
- Stor-Oslo Lokaltrafikk modellen

I gruppe 2 har man vurdert :

- Den danske løsningen; - kontraktskjøring og offentlig administrasjonsselskap
- Den svenske løsningen; - kontraktskjøring med adgang til anbud og offentlig administrasjonsselskap
- Ren anbudsløsning basert på en markedsløsning som i Storbritannia
- Anbud for inntreden i markedet uten en fullstendig deregulering (franchisie)

Erfaringene med dereguleringen i Storbritannia er også vurdert.

8. Mulighetene for bruk av anbud i riksvegferjedriften er vurdert i kap. 8. Arbeidsgruppen har formulert spesielle krav som må stilles til et anbudssystem for riksvegferjedriften. To ulike anbudssystemer, - anbud på hhv. enkeltruter og større ruteområder, er vurdert opp mot disse kravene.

9. De løyvemessige konsekvensene av anbuds- eller entreprenørløsninger er vurdert i kap. 9.
10. Arbeidsgruppens hovedkonklusjon (kap. 10) er at en tilpassing innenfor dagens tilskudds- og løyvesystem ikke vil gi de ønskede resultater. Gruppen er derfor kommet til at dette systemet bør endres dersom en vil oppnå målene for tilskuddsordningen.

For de lokale rutene anbefaler gruppen prinsipalt at dagens system blir endret slik at løyvener kan overføres til fylkeskommunen slik at transportselskapenes monopolsituasjon blir opphevet. Fylkeskommunene vil dermed få valgfrihet mht. valg av tilskuddsordning. Dette er i godt samsvar med intensjonene bak inntektsystemet. Dette vil åpne for både tilskuddsordninger basert på kontrakter og anbudsløsninger. Hvis fylkeskommunene velger anbud, vil gruppen anbefale at en bruker løsningen med anbud for å komme inn i markedet (franchise).

Gruppen foreslår videre at det åpnes adgang til å sette i gang prøveordninger med anbudsløsninger.

Subsidiært vil arbeidsgruppen anbefale at hvis en ikke finner å kunne gå inn for en endring av samferdselsloven, bør systemet med individuelle forhandlinger kombinert med kostnadsnormer for effektiv drift utvikles videre.

Arbeidsgruppen har forutsatt at det må være et klart skille mellom rutedriften og den myndigheten som har ansvaret for tilskuddstildelingen. Gruppens anbefalinger innebærer ikke at en går innfor økt satsing på offentlig drift.

11. Etter arbeidsgruppens syn er det fullt mulig å innføre anbud i riksvegferjedriften. Gruppen anbefaler at man satser på anbud på enkeltruter. En hovedgrunn til dette er at terskelen for inntreden i markedet da blir lavest. Hvis et anbudssystem blir innført, bør løyvener overføres til tilskuddsmyndigheten.
12. Hvis gruppens subsidiære forslag følges, vil man når det gjelder innsynsretten i kombinerte selskaper, foreslå at samferdselsloven endres slik at tilskuddsmyndighetene også gis innsyn i datterselskaper. Videre bør offentlighetens krav på innsyn i forhold til forvaltningslovens § 13 første ledd nr. 2, avklares.

1. ARBEIDSGRUPPENS MANDAT, OPPNEVNING OG ARBEIDSFORM

1.1. Mandat

Arbeidsgruppen fikk følgende mandat:

Samferdselskomitéen uttalte bl.a. i sine merknader i Budsjett-innst. S. nr. 14 (1985-86):

"Komitéen har merket seg at det er reist kritikk av bruken av transportsubsidier i trafikk-selskapene og NSB. Komitéen vil henstille til departementet å vurdere andre måter å tildele statlige tilskudd på, som gjør at tilskuddene til trafikkselskapene blir brukt i samsvar med Stortingets forutsetninger".

Arbeidsgruppen skal vurdere dagens tilskuddsordning i lys av nevnte kritikk.

Formålet er å kartlegge om de gjeldende tilskuddsordninger gir et effektivt vern mot bruk av midlene utenfor tilskuddsformålet, og eventuelt foreslå endringer i tilskuddsordningene med sikte på å unngå bruk av tilskuddsmidler utenfor formålet.

Det er en forutsetning at eventuelle foreslåtte endringer i tilskuddsordningene skal fremme økonomisk rasjonell drift.

Tilskuddsgivers innsynsrett overfor tilskuddsmottaker skal vurderes særskilt i relasjon til den tilskuddsordning som eventuelt foreslås. Videre skal arbeidsgruppen peke på de formelle (løyvemessige) implikasjoner av en eventuell ny tilskuddsordning.

Arbeidsgruppen skal gjennomgå stortingsuttalelser vedrørende ønsket om krysssubsidiert og vurdere spørsmålet om krysssubsidiert spesielt i "blandede transportselskaper".

Spørsmålet om tilskuddsmottakers eiendoms- og disposisjonsrett til transportmidler og bygninger m.v. i relasjon til privat usubsidiert virksomhet vil Samferdselsdepartementet la utrede gjennom en egen juridisk betenkning. Arbeidsgruppen skal se nærmere på eiendoms- og disposisjonsrettsaspektet på grunnlag av omtalte betenkning.

Det finnes i dagens samferdselslovgivning adgang til fra løyvemyndighetens side, å nekte overdragelse av aksjer. Arbeidsgruppen skal vurdere eventuelle beskrankninger i aksjeomsetningen i private subsidierte trafikkselskaper som er organisert som aksjeselskaper.

Utredningen avgrenses til lokale bil- og båtruter samt riksvegferjedriften."

I forbindelse med behandlingen av St.meld. nr. 42 (1986-87) Om fylkeskommunal takstmyndighet for lokale ruter og nytt tilskuddssystem for riksvegferjedriften (heretter Takstmeldingen), uttalte Samferdselskomitéen i Innst. S. nr. 193 (1986-87) enstemmig:

"Komitéen antar at overgang fra salderingskontrakt til rammebevilgning gir mulighet for at anbud kan benyttes som system i riksvegferjedriften. Samferdselslovens krav om rutekonsesjon for ferjeruter utelukker dette i dag. Komitéen vil be departementet vurdere bruk av anbud i riksvegferjedriften, herunder følgene av å oppheve konsesjonskravet for riksvegferjer."

Under debatten i Stortinget den 26. mai 1987 uttalte statsråd Kjell Borgen:

"Jeg har merket meg at komitéen ber om at det blir vurdert om en kan bruke anbud som system i riksvegferjedriften. Som komitéen bemerker, vil innføringen av et anbudssystem kreve endring i Samferdselslovens bestemmelser om konsesjon for ferjeruter. Etter mitt syn vil det være vanskelig å vurdere konsesjonsbestemmelsene for ferjene uten også å ta for seg de tilsvarende bestemmelsene for andre deler av kollektivtrafikken. Imidlertid er det jo slik at skal man komme over på et anbudssystem, slik komitéen ber om, er det også tvingende nødvendig at man ikke foretar veldig langsiktige løyvetildelinger nå, fordi det vil være et hinder for at dette skal kunne fungere.

Jeg vil videre påpeke at et anbudssystem forutsetter et visst antall tilbydere for å kunne virke etter sine forutsetninger. Disse tilbyderne må rå over en viss produksjonskapasitet. I dag er situasjonen at kapasiteten i ferjeflåten ikke er tilstrekkelig og at mange fartøyer er urasjonelle i drift. Dette kan peke i retning av at det kan være vanskelig på kort sikt å etablere det konkurransemarkedet som er en forutsetning for at et anbudssystem skal føre til en rimeligere ferjedrift. Et anbudssystem vil videre kunne få konsekvenser for mulighetene til å rokere ferjer fra ett selskap til et annet ved salg. En kan også risikere at det blir vanskelig å opprettholde systemet med standardferjekonsepter.

Med disse betraktninger vil jeg likevel få lov å si at departementet selvsagt vil fortsette det arbeidet som er lagt i meldingen, og det som komitéen har nevnt i sin innstilling."

I sitt møte 22. juni 1987 ble arbeidsgruppen bedt om å inkludere en vurdering av anbud i riksvegferje-

driften i sitt mandat, slik det er kommet til uttrykk i Innst. S. nr. 193 (1986-87).

1.2. Arbeidsgruppens sammensetning

Ved oppnevningen hadde arbeidsgruppen følgende sammensetning:

Avdelingsdirektør John Pettersen,
Samferdselsdepartementet, formann,

Førstekonsulent Olav Brein, Samferdselsdepartementet,

Konsulent Solveig Mollnes, Samferdselsdepartementet,

Underdirektør Pål T. Berg, Finansdepartementet,

Førstekonsulent Alf S. Sletteemoen, Prisdirektoratet/
Forbruker- og administrasjonsdepartementet,

Samferdselssjef Einar Sæterbø, Sogn og Fjordane
fylkeskommune,

Samferdselssjef Kjell Eivind Solberg, Østfold
fylkeskommune,

Dosent Bjørn Andersen,

Byråsjef og senere avdelingsdirektør Arnfinn Øen,
Samferdselsdepartementet.

Dessuten møtte førstekonsulent Bjørg Lien, Riksrevisjonen, førstekonsulent Jostein Devold, Finansdepartementet, og kontorsjef Per Munkerud, Vegdirektoratets ferjekontor som observatører. Lien ble senere avløst av spesialrådgiver Alfred G. Martinovits fra Riksrevisjonen, mens konsulent Tore Olav Rimmereid, Finansdepartementet, avløste Devold.

Førstekonsulent Sletteemoen ble avløst av førstekonsulent Kjell Nordaune og senere av førstekonsulent Gunnar Birkelund. Nordaune begynte i Samferdselsdepartementet og fortsatte i arbeidsgruppen som medlem for departementet. Konsulentene Brein og Mollnes er sluttet i Samferdselsdepartementet og er ikke supplert i arbeidsgruppen.

Arbeidsgruppens formann, avdelingsdirektør John Pettersen, avgikk ved døden i januar 1987. Gruppen valgte Arnfinn Øen som ny formann.

1.3. Arbeidsgruppens arbeidsform

Arbeidsgruppen har hatt 10 møter. I tillegg har gruppen foretatt en studiereise til Storbritannia våren 1986. Programmet for turen ble tilrettelagt av

Colin Buchanan and Partners. Arbeidsgruppen besøkte Danmark i november 1986. Gruppen var Amtstrådsforeningen i Danmarks gjester og fikk en grundig innføring i den danske tilskudds- og organisasjonsmodell for kollektivtrafikken. Når det gjelder Sverige, hadde utvalget på møtet i november 1986 besøk av en representant fra det svenske Kommunikationsdepartementet som redegjorde for den svenske modellen.

I november 1987 foretok dosent Bjørn Andersen en ny studiereise til Storbritannia for å vurdere de erfaringer man hadde med bruk av anbud ett år etter at regulerings- og subsidieordningen ble omlagt. Besøket omfattet Department of Transport samt transportselskaper og offentlige myndigheter i Skottland, for under samtale med disse å få en oversikt over deres synspunkter på erfaringene.

Dosent Bjørn Andersen har utført det utredningsarbeide som arbeidsgruppen har hatt behov for bortsett fra de juridiske vurderinger. Disse er foretatt i Samferdselsdepartementet.

Vurderingene av de britiske systemer bygger i stor grad på Bjørn Andersens rapport fra hans opphold som Visting Fellow ved Oxford University, Transport Studies Unit. Rapporten har tittelen "Omforming av kollektivtransportens arbeidsvilkår i Storbritannia. Deregulering, privatisering og omlegging av subsidiepolitikken"; (MRDH 1986, 101 sider.)

2. PROBLEMAVGRENSNING

Arbeidsgruppen har tolket sitt mandat slik at målet for arbeidet skal være:

Å komme fram til en tilskuddsordning som er slik utformet at den fører til lavest mulige tilskudd for det offentlige med gitte samferdselspolitiske mål for hva som skal subsidieres, dvs. hva fylkeskommunene ønsker å subsidiere hva gjelder lokale ruter og hva staten ønsker å subsidiere for riksvegferjedriften.

Ut fra denne hovedmålsetting bør tilskuddsordningene utformes slik at følgende krav er oppfylt:

- tilskuddsordningen skal bidra til å realisere en mest mulig effektiv rutedrift innenfor politisk gitt transportstandard, slik den er definert av fylkeskommunene for lokale ruter eller av staten for riksvegferjedriften
- tilskuddsordningen må være slik at den ikke i seg selv er kostnadsdrivende
- tilskuddsordningen må være slik utformet at den hindrer at subsidier blir benyttet til ikke-subsidieberettigede formål med derav følgende overforbruk av subsidier og konkurranseforvridning
- tilskuddsordningen må være slik utformet at den lar seg kontrollere, og kontrollen bør være enkel å gjennomføre uten å skape et stort byråkrati
- tilskuddsordningen bør være slik at den bidrar til målstyring og ikke til detaljstyring og -kontroll.

Arbeidsgruppen tolker mandatet slik at det er forholdet mellom tilskuddsgiver og transportselskap som er gjenstand for nærmere vurdering.

Dette betyr at når det gjelder lokale bil- og båt-ruter som i dag er fylkeskommunens ansvar, så er selve overføringsordningen mellom staten og fylkeskommunene, dvs. inntekts-systemet, ikke gjenstand for vurdering. Det er tilskuddsordningen mellom fylkeskommunene og transportselskapene, dvs. det avtale-system som i dag eksisterer, dets utforming og regler m.v., som skal vurderes.

Videre forutsetter gruppen at man kommer bort fra salderingssystemet for riksvegferjedriften, jf. forøvrig St.meld. nr. 42 (1986-87) Om fylkeskommunal takstmyndighet for lokale ruter og nytt tilskudds- og takstsystem for riksvegferjedriften og Innst. S. nr. 193 (1986-87).

3. DAGENS TILSKUDDSORDNINGER

KRYSS-SUBSIDIERING

PRIVAT EIENDOMSRETT TIL INFRASTRUKTUREN

INNSYNSRETT

3.1. Tilskuddssystemet for lokale bil- og båtruter

I dag er det fylkeskommunene som er tilskuddsmyndighet for lokale bil- og båtruter. Dette tilskuddssystemet har vært endret en rekke ganger siden slutten av 70-årene. Kort oppsummert har det skjedd følgende endringer:

1. Fra 1. januar 1979 fikk man et skille mellom tilskuddsberettiget og ikke- tilskuddsberettiget virksomhet i rutebilnæringen som et resultat av behandlingen av St.meld. nr. 47 (1976-77) (se nærmere nedenfor).
2. Fra 1. januar 1981 ble tilskuddsansvaret for lokale bil- og båtruter overført fra staten til fylkeskommunene og basert på en rammetilskuddsordning fra staten til fylkeskommunene. Fortsatt ble tilskuddstildelingen til selskapene basert på såkalt ensidige vilkår fra myndighetenes side (jf. St.meld. nr. 50 (1979-80). Med dette opphørte direkte tilskudd fra Staten til selskapene.
3. Fra 1. januar 1983 ble det innført tilskuddsavtaler mellom fylkeskommunen og trafikkelskapene basert på avtaleforhandlinger mellom fylkene og selskapene og med en egen økonomisk risiko for selskapene. Avtalesystemet ble basert på forhandlede, individuelle avtaler med selskapene som bygger på de faktiske kostnader og inntekter i hvert enkelt selskap. I mange fylker opererte man med grenser for hvor stor risiko selskapene skulle ta før nye forhandlinger måtte føres. Dette innebar en gradvis overgang fra salderingsordning til fullt budsjettansvar.
4. Fra 1. januar 1986 innførtes nytt inntektssystem for fylker og kommuner. Rammetilskuddet for lokale bil- og båtruter sammen med tilskudd til grunnskoleskyss og fylkesvegferjer, ble en del av et nytt samferdselstilskudd. Tilskudd til fylkesveger er den andre delen. Fylkene kan selv bestemme hvor mye som skal benyttes til samferdselsformål, ettersom det er overførbarhet mellom de ulike sektortilskudd. Fra 1. januar 1987 ble faste kriterier for fordeling til fylkeskommunene tatt i bruk.
5. I 1986 og 1987 gikk flere fylkeskommuner over til å benytte et normtall-lignende system i tilskudds-

forhandlingene med transportselskapene og vilkårene for tilskuddstildeling utviklet seg i forskjellig retning i de ulike fylkeskommunene.

3.2. Tilskuddssystemet for riksvegferjedriften

Fra begynnelsen av 1950-årene har forholdet mellom staten ved vegsjefene og ferjeselskapene som mottar tilskudd, vært regulert i en standardkontrakt. Tilskuddskontrakten mellom staten og selskapene er en salderingskontrakt, dvs. differansen mellom selskapenes regnskapsmessige kostnader og inntekter balanseres med statstilskudd. Dette innebærer at endelig tilskudd for vedkommende driftsår først fastsettes når ferjeselskapenes regnskap er godkjent av Vegdirektoratet. Vegdirektoratet godkjenner selskapenes foreslåtte rute- og investeringsprogram.

En tilskuddsordning etter salderingssystemet gir dårlig incitament til rasjonell drift idet selskapene får lite eller ingenting igjen av eventuelle rasjonaliseringsgevinster. Salderingssystemet innebærer en mulighet for at trafikantene og lokale myndigheter uten tilskuddsansvar kan stille krav om f.eks. nye/oppretholdelse av eksisterende ruter selv om trafikkgrunnlaget er meget svakt. Så lenge det økonomiske ansvar for driften er tillagt statlig myndighet, er slike krav rasjonelle, sett fra lokale myndigheters side.

Kontrollen med selskapenes ressursbruk i et salderingssystem er heller ikke fullgod, da det endelige tilskuddet, som nevnt, først blir fastlagt halvannet år etter at midlene er bevilget. Salderingssystemet sikrer ikke god styring med statlige tilskuddsmidler.

I St.meld. nr. 42 (1986-87) "Takstmeldingen", foreslo Samferdselsdepartementet innført en rammetilskuddsordning fra 1990 etter at et nytt takstsystem for riksvegferjedriften innføres i 1988.

3.3. Hva er kryss-subsidiering

Kryss-subsidiering i rutenæringen er et meget sammensatt problemområde fordi det produkt norsk rutenæring produserer er meget sammensatt, og fordi stadig flere ruteselskaper diversifiserer inn i annen virksomhet enn transportvirksomhet.

I prinsippet kan vi ha kryss-subsidiering i følgende sammenhenger:

1. Mellom subsidiert og ikke-subsidiert virksomhet ved at eksterne subsidier benyttes i ikke-subsidieberettiget virksomhet.

2. Kryss-subsidiering mellom ulike typer subsidierte virksomhet, f.eks. mellom person- og godstransport.
3. Kryss-subsidiering mellom ulike ruter av samme type, f.eks. personruter.

Selv om den type kryss-subsidiering vi i første rekke er interessert i er kryss-subsidiering mellom virksomhet som er subsidieberettiget og virksomheter som er ikke-subsidieberettiget, så er det en sammenheng mellom alle disse typer av kryss-subsidiering. Denne sammenhengen har implikasjoner særlig i sammenheng med konkurranse og ressursutnyttelse.

Hvis man skal forsøke å gi en nærmere definisjon på hva som kan kalles den "rene" kryss-subsidiering, så må dette være:

"Kryss-subsidiering eksisterer når man benytter overskudd fra lønnsomme ruter/tjenester til å holde i gang ruter/tjenester som er ulønnsomme og som ellers ville bli nedlagt".

Denne enkle definisjonen som ser tilforlåtelig ut, reiser alvorlige definisjonsproblemer hva angår spørsmålet om hva er lønnsomt og hva er ulønnsomt.

I Norge er situasjonen at hele rutebilnæringen riksvegferjedriften er subsidiert. Dette betyr at det tilføres rutesystemet betydelige eksterne subsidier i tillegg til det som eventuelt kan genereres av interne subsidier.

Vi kan derfor utvide vår definisjon på følgende måte:

"Kryss-subsidiering mellom tilskuddsberettiget virksomhet og ikke-tilskuddsberettiget virksomhet skjer hvis enten

a) overskudd i tilskuddsberettiget virksomhet og/eller

b) eksterne subsidier som er beregnet på subsidiert virksomhet

benyttes til å dekke ulønnsom drift i ikke-subsidiert virksomhet".

I tilfellet a) vil hvis man har noen lønnsomme og noen ulønnsomme ruter, kryss-subsidieringen bidra til at de eksterne subsidier blir større enn de burde ha vært forutsatt full intern utjevning mellom tilskuddsberettigede ruter.

I tilfellet b) vil det også bli en økning i de eksterne subsidier i forhold til det reelle behov.

3.4. Den politiske behandlingen av kryss- subsidierings-spørsmålet.

I St.meld. nr. 47 (1976-77) Om transportsubsidier og personbilpolitikk, sier Samferdselsdepartementet følgende om kryss-subsidiering (intern subsidiering):

"Ordnningen med intern subsidiering eller krysssubsidiering er meget utbredt innen rutegående persontransport. Ofte er ordningen påtvunget idet myndigheten lar kravet om full krysssubsidiering gå inn som en del av løyvevilkårene.

Intern subsidiering innebærer at det overskudd som en får på visse ruter nyttes til å dekke underskuddet ved mindre lønnsomme ruter.

Subsidieutvalget slutter seg i spørsmålet om intern subsidiering til det syn Samferdselsplanutvalget hevder i utredningen: Målsettinger og virkemidler i samferdselspolitikken (NOU 1974:44). Samferdselsplanutvalget uttaler der:

"Utvalget har som sitt prinsipielle syn at påtvunget kryss-subsidiering bør unngås når det medfører fare for urasjonell transportfordeling mellom transportmidler og transportselskaper. Denne fare har i praksis vist seg å være så stor at man ikke bør påtvinge trafikkselskapene en intern kryss-subsidiering utover det som finnes forretningsmessig motivert. Kryss-subsidiering utover dette er bare mulig ved monopoler, hvis ikke de selskaper som påtvinges kryss-subsidiering bare skal få marginaltransportene. Alternativet blir da å nytte seg av direkte offentlige subsidier til de transportytelser som offentlige myndigheter mener bør tilbys trafikantene på vilkår som transportselskapene ikke finner regningssvarende. Det må også kunne karakteriseres som en vilkårlig løsning at de tilskott som er nødvendig for å opprettholde transporttilbud hvor trafikkgrunnlaget er svakt, skal dekkes akkurat av de trafikanter som gjør bruk av det samme selskaps mer trafikkerte transporttilbud".

Departementet kan være enig i at påtvungen intern subsidiering kan virke urimelig ved at reisende på godt belagte ruter må betale mer enn de faktiske kostnader. Både praktiske forhold og hensynet til at alle trafikanter bør gis gode og rimelige transporttilbud, taler imidlertid for at det er hensiktsmessig med en viss intern subsidiering. Departementet mener imidlertid at hvis den interne subsidiering får et for stort omfang kan den føre til en lite rasjonell

transportfordeling ved at den gir godt belagte ruter svakere konkurransevne enn de kunne ha ved kostnadsorienterte takster. Dette forhold bør imidlertid kunne tas i betraktning i forbindelse med den konkrete behandling av løyvesaker. Departementet anser at det også av budsjettmessige hensyn ikke vil være praktisk å oppheve ordningen med intern subsidiering".

I Innst. S. nr. 324 (1976-77) går imidlertid Samferdselskomitéen betydelig lenger enn departementet idet den sier:

"Komitéens flertall, alle unntatt Kvanmo, er enig med departementet i at det neppe i dag er praktisk å oppheve ordningen med intern subsidiering. Flertallet mener likevel det er grunnlag for å få vurdert nærmere gjeldende ordninger for intern subsidiering. Flertallet ser dette i sammenheng med ønsket om å finne fram til tilskuddsordninger som stimulerer til effektiv drift i de ulike selskaper. Å få avklart hvilken virksomhet som skal subsidieres i de ulike selskapene står her sentralt. Når det gjelder sideordnede virksomheter som drives i selskapenes regi på forretningsmessig basis, bør det ikke stilles krav om at disse skal godskrives driften av de subsidierte rutene".

Det sentrale i Samferdselskomitéens uttalelse er etter arbeidsgruppens oppfatning at man ønsker

- en klar avgrensning mellom subsidiert og ikke-subsidiert virksomhet
- et tilskuddssystem som stimulerer til effektiv drift
- at sideordnede aktiviteter som drives i selskapenes regi på forretningsmessig basis ikke lenger skal være gjenstand for krav om kryss-subsidiering.

Som følge av de uttalelser som Stortinget ga i sin Innst. S. nr. 324 (1976-77) ble det foreslått en endring i tilskuddsordningen. Denne ble omtalt i St.prp. nr. 1 (1978-79) hvor det heter:

"Som et ledd i arbeidet med å endre tilskottsordningen, foreslåes at bilruteselskapene skal kunne beholde overskudd på ikke tilskottsberettiget virksomhet slik at det ikke lenger skal kreves brukt til subsidiering av rute-driften.....

.....Det er ventet at tiltakene vil oppmuntre til større effektivitet og bedre drift i ruteselskapene og at de på sikt også vil ha en positiv effekt på tilskottsbehovet".

I forbindelse med omleggingen av tilskuddsordningen

for lokale bil- og båtruter fremmet Samferdselsdepartementet i januar 1980 St.meld. nr. 50 (1979-80) Om overføring av tilskuddsansvar for lokale rutesamband fra staten til fylkeskommuner.

I denne Stortingsmelding gir departementet klare direktiver om hva som er tilskuddsberettiget og hva som ikke er det, noe nedenforstående sitat viser:

"Grensen mellom virksomhet som er tilskuddsberettiget over samferdselsbudsjettet trekkes i dag mellom:

- Ordinære ruter i persontrafikk, herunder kombinerte ruter, som er opprettet for allmennheten og som kjøres i henhold til løyve og vanlig rutegodkjenning,
 - lokale godsruiter (spredningsruiter) og
 - de hovedruiter i Linjegods-systemet som fyller vilkårene for tilskudd, dvs. som utfører lokale transportfunksjoner underveis som det er mest rasjonelt at hovedruten utfører,
- som kan tildeles tilskudd, og
- skoleruiter.
 - andre kontraktruter (f.eks. arbeidsruiter og tilbringerruiter til flyplasser, postruiter o.l.
 - person- og godstrafikk utenfor rute,
 - de hovedruiter i Linjegods-systemet som ikke fyller vilkårene for tilskudd,
 - melkeruiter samt
 - annen virksomhet enn transport, som det ikke kan ytes tilskudd til.

Som en ser skilles det mellom ordinære ruter og ruter særlig oppsatt for å dekke skolenes behov. På grunn av den nære økonomiske sammenheng mellom de to ruteslag praktiseres det imidlertid full intern subsidiering mellom dem.

I de selskaper som driver lokale båtruter har en inntil videre ikke funnet behov for en så detaljert inndeling av virksomheten som for bilrutesiden, bl.a. fordi det alt vesentlige av selskapenes virksomhet i alminnelighet er knyttet til de tilskuddsberettigede rutene. Transportmateriellet kan bare i liten utstrekning brukes i annen virksomhet enn den tilskuddsberettigede".

Ut fra den ovenstående inndeling skulle det være helt klart hva som er tilskuddsberettiget virksomhet og

hva som ikke er det.

Stortingsmeldingen omtaler imidlertid ikke hvordan "felleskostnader" skal fordeles mellom subsidiert og ikke-subsidiert virksomhet.

St.meld. nr. 50 (1979-80) omtaler også intern subsidiering og skiller mellom to typer av slik subsidiering:

1. Overskudd på annen virksomhet enn ordinær rutedrift og skoleruter som nyttes til hel eller delvis dekning av underskudd på ordinære ruter.
2. Overskudd på godt trafikkerte ordinære ruter og skoleruter som nyttes til hel eller delvis dekning av underskudd på svakt trafikkerte ruter.

Departementet sier:

"Fra og med 1. januar 1979 har intern subsidiering av type 1 falt bort, mens type 2 fortsatt gjelder, jf. avsnitt 4.1. foran. I det følgende skal en derfor rette oppmerksomheten mot type 2. Det er også denne form for intern subsidiering som er drøftet i St.meld. nr. 47 for 1976-77 Om transportsubsidier og personbilpolitikk.

Samferdselsplanutvalget var i likhet med Subsidiutvalget kritisk til intern subsidiering generelt, og mente den bare burde forekomme når den var "forretningsmessig motivert". Det ble bl.a. pekt på at dersom gode ruter fikk beholde overskuddet, kunne dette f.eks. nyttes til høyere frekvens, eller eventuelt lavere takster. Dermed ville konkurransevnen bedres, og det kunne bli en gunstigere transportfordeling mellom rute- og personbiltrafikk.

I St.meld. nr. 47 konkluderer departementet likevel med at det er hensiktsmessig å ha en viss intern subsidiering. En mente at det kunne tas hensyn til transportfordelingen i den konkrete behandling av løyvesaker.

Ønsket om en rimelig fordeling av rutetilbudet med likeverdige takster osv. antas å kunne ivaretas bedre med intern subsidiering av type 2 enn uten. Dessuten blir de totale offentlige uttellingene mindre enn om myndighetene skulle dekke alle underskuddsrutene direkte, uten å få ta inn noe på gode ruter.

På denne bakgrunn er det i dag ikke aktuelt å oppheve intern subsidiering av type 2 i de lokale rutesamband som fylkeskommunene skal overta tilskuddsansvar for. Utgangspunktet må i stedet bli at myndighetene ser selskapenes tilskudds-

berettigede rutedrift under ett. Samtidig vil en søke å fremme rasjonelle transportopplegg om en gunstig transportfordeling gjennom de årlige rutevurderinger, som er en del av tilskuddsordningen, og gjennom den langsiktige samferdselsplanlegging".

Som sitatet viser, er dette en gjentakelse og utdypning av departementets syn i St.meld. nr. 47 (1976-77). Det er imidlertid viktig å merke seg at departementets syn er gitt på basis av

"Ønsket om en rimelig fordeling av rutetilbudet med likeverdige takster osv....."

Siden dette ble behandlet har det skjedd endringer i takstpolitikken som muliggjør sterkere grad av markedstilpasning, dvs. at man tillater avvik fra de landsomfattende regulativer, jf. senest St.meld. nr. 42 (1986-87) "Takstmeldingen".

I Innst. S. nr. 258 (1979-80) kommenterer ikke Samferdselskomitéen departementets anførsler om intern subsidiering.

Etter 1980 har ikke spørsmålet om intern subsidiering vært gjenstand for politisk behandling bortsett fra at Samferdselskomitéen i forbindelse med behandlingen av jernbanemeldingene i Innst. S. nr. 320 (1983-84) uttalte:

"Siden samferdsels- og transportsektoren er sektorer som vil kreve store økonomiske uttellingene fra det offentlige, mener komitéen det er både mulig og riktig at det offentlige sikrer seg rett og adgang til innsyn og styring"

og

"Etter komitéens oppfatning bør det legges opp til rutiner og regnskapssystemer som klart skiller den tilskuddsberettigede busstrafikk fra den trafikk som ikke skal gies tilskudd".

og videre i Budsjett-innst. S. nr. 14 (1985-86) hvor det heter:

"For å fremme rasjonelle transport i landet mener komitéen at transportutøverne må få mest mulig like konkurransevilkår der hvor det er reell konkurranse mellom de ulike transportutøverne. For subsidierte transportmidler går komitéen ut fra at det føres kontroll med at subsidiene brukes i henhold til Stortingets forutsetninger".

og videre:

"Komitéen har merket seg at det er reist kritikk av bruken av transportsubsidier i

trafikkselskapene og NSB. Komitéen vil henstille til departementet å vurdere andre måter å tildele statlige tilskudd på, som gjør at tilskuddene til trafikkselskapene blir brukt i samsvar med Stortingets forutsetninger".

3.5. Samferdselsdepartementets regler for tilskuddsberettiget og ikke-tilskuddsberettiget virksomhet i bilrutedriften

Som vist i forrige avsnitt, fikk man under behandlingen av St.meld. nr. 47 (1976-77) en avklaring mellom tilskuddsberettiget og ikke-tilskuddsberettiget virksomhet i bilrutedriften.

I rundskriv nr. N-14/78 utdyper Samferdselsdepartementet de endringer som har skjedd i tilskuddsordningen fra 1. januar 1979. I vår sammenheng er det interessant at departementet stiller en rekke krav til tilskuddsordningen. Blant disse er:

- Klare definisjoner av hvilke virksomheter som kan tildeles statstilskudd og hvilke som ikke kan tildeles statstilskudd
- At de virksomheter som blir unntatt fra kravet om intern subsidiering i tilskuddssammenheng regnskapsmessig, fullt ut må bære kostnadene knyttet til denne virksomheten, samt sin forholdsmessige andel av felleskostnadene.

Samtidig slår imidlertid departementet fast at

"Positive resultater for rutebilselskapene regnes å kunne oppnåes bl.a. ved en best mulig utnyttelse av selskapenes innsats av personell og kapitalmidler som vognmateriell og anlegg. Planmessig arbeide på disse områder regnes på relativt kort sikt også å komme økonomien i de ordinære ruter og dermed tilskuddsbehovet, tilgode, ved at det blir en større samlet virksomhet å dele de faste kostandene på".

Videre sies det

"En forutsetning for at overskudd på virksomhet som er sideordnet de ordinære ruter skal kunne beholdes i selskapene, er at disse er klart dokumentert i samsvar med gjeldende regnskaps- og rapportregler og de utfyllende bestemmelser som vil bli nødvendig".

Sentralt i disse reglene er derfor at definisjonene av tilskuddsberettiget virksomhet, er klare.

Reglene stiller videre krav om at ikke-tilskuddsberettiget virksomhet dekker sine særkostnader og sin

forholdsmessige del av felleskostnader.

Her oppstår det et problem ved at man må foreta en forholdsmessig fordeling av felleskostnadene. Spørsmålet om hva som er ikke-tilskuddsberettiget virksomhets andel av felleskostnader oppstår da.

Dette problem forsterkes videre ved at man i departementet har lagt en marginal betraktning til grunn i rundskrivet, noe som også understrekes bl.a. i bilag til rundskriv N-1/80 hvor det heter:

"Ser man bort fra statsstøttede ruter, dvs. ruter som kreves opprettholdt, vil negativt bidrag fra en virksomhet, f.eks. turkjøring, tilsi at en slik virksomhet må nedlegges. Er bidraget positivt, dvs. at inntektene fra trafikken er større enn de variable trafikk-kostnader, vil virksomhetens bidrag dekke i hvert fall noe av de faste (felles) kostnader. Da vil nedleggelse svekke totalresultatet".

Man forutsetter m.a.o. bidragsprinsippet for ikke-tilskuddsberettiget virksomhet. Konsekvensene av dette vil arbeidsgruppen komme tilbake til nedenfor. Det er klart at dette prinsipp kun gir et fornuftig resultat når ikke-tilskuddsberettiget virksomhet utgjør en liten del av den samlede virksomhet og i stor grad er integrert i den ordinære virksomhet, jf. sitatet ovenfor om at "det blir større samlet virksomhet å dele de faste kostnadene på". Dette oppnåes gjennom best mulig utnyttelse av selskapenes innsats av personell og kapitalmidler som vognmateriell og anlegg.

I selskaper ikke-tilskuddsberettiget virksomhet er betydelig og dessuten ikke et supplement til ordinær virksomhet slik at samme mannskap og materiell benyttes, kan man i høy grad diskutere denne forutsetning. Det vil i alle fall være slik at i konkurransemessig sammenheng vil bruk av dekningsbidragsmetoden kunne føre til konkurranseforvridning overfor selskaper som må dekke alle sine kostnader fullt ut på lang sikt og derigjennom anlegge en selvkostnadsbetraktning.

Konklusjonen er i alle fall at selv om det på kort sikt kan være riktig å anlegge en bidragsbetraktning for ikke-tilskuddsberettiget virksomhet, vil det på lengre sikt gi utilsiktede resultater hvis det viser seg at ikke-tilskuddsberettiget virksomhet får kapasitetsmessige virkninger.

3.6 Offentlige transportsubsidier - privat eiendomsrett til infrastrukturen

Innledning

Vesentlige deler av den offentlig subsidierte transporten utføres av private løyvehavere. Følgelig er den infrastruktur som er knyttet til den subsidierte transporten i form av bygninger, anlegg, fartøyer, busser og fly i privat eie. Selskapene er som hovedregel "monopolist" gjennom konsesjon etter samferdselsloven. Subsidier gis kun til rutegående transport. Ruteløyvehaver er gjennom konsesjonen pliktig til å utføre transporten i henhold til godkjent ruteplan med godkjente takster. Løyvehaver må forhåndsvarsle dersom han ønsker å nedlegge driften helt eller delvis. Dersom samfunnshensyn gjør det nødvendig, kan myndighetene pålegge løyvehaver å fortsette driften mot at løyvehaver holdes økonomisk "skadeløs" for underskudd som ikke dekkes av overskudd på andre ruter, jf. forskrifter om rutetransport nr. 19, slik de lyder etter endring av 8. desember 1986 (tidligere nr. 45).

Det er det rettslige utgangspunkt for tilskuddsordningene på området. Det viser at det offentlige ikke har en ubetinget rettslig plikt til å yte tilskudd. Det offentlige tilskudd beror på en konkret vurdering i hvert tilfelle basert på om konsesjonshaver pålegges en trafikkeringsplikt utover det det er kommersielt grunnlag for. Etter bevilgningssystemet kan tilskuddene dessuten bare fastsettes for 1 år av gangen. Trafikkeringspliktens omfang på løyvehaver må derfor vurderes i forhold til de årlige bevilgningene. At tilskuddsgivningen er basert på et konkret skjønn, gir forvaltningen rom for å stille vilkår for å yte tilskudd.

Pålegg om utføring av transporten kan bare gjøres overfor konsesjonshaver. Konsesjonssystemet er dog ikke til hinder for at konsesjonshaver kan si opp hele konsesjonen i dens gyldighetstid (10 år).

De offentlige subsidier er ikke direkte knyttet til infrastrukturen, men går til dekning av driftsutgiftene i sin alminnelighet ved siden av egne inntekter basert på de takster myndighetene har fastsatt. Tilsammen skal dette dekke det totale kostnadsnivået inklusiv en rimelig fortjeneste. Subsidiegraden målt i forhold til totalkostnadene varierer fra rute til rute og fra transportmiddel til transportmiddel, men ligger i gjennomsnitt på 30-50 %.

I driftsutgiftene reflekteres dog kostnadene til infrastrukturen gjennom avskrivningen. Et gjennomgående trekk ved transportsubsidiene er at investeringer som får innvirkning på transportsubsidiene, må konsekvensanalyseres og forhåndsgod-

kjennes av tilskuddsmyndigheten.

Gjennom subsidieordningen godtgjøres faktisk innsatt egenkapital gjennomgående med 9%, mens fremmedkapitalens faktiske rentekostnader går inn i tilskuddsgrunnlaget. Dette har i sin tur ledet til at en vesentlig del av infrastrukturen er finansiert ved fremmedkapital. Det har så ført til at selskapene ofte har en betydelig skjult reserve i forhold til aksjekapitalens størrelse.

Problemstillinger

Generell økende oppmerksomhet omkring substantsverdiene i aksjeselskaper i forretnings- og børsmiljøet, har de senere årene naturlig også "smittet" over i selskaper som mottar offentlige transportsubsidier. Tidligere har dette problem vært av begrenset betydning og lov- og rammebetingelsene har derfor i liten utstrekning regulert disse spørsmålene.

Hovedproblemstillingen sett fra det offentliges side er at private disposisjoner i form av salg (pantsettelse) av infrastrukturen, ofte fører til behov for kjøp av ny infrastruktur eller tilsvarende tjenester til langt høyere pris for å få utført de funksjoner som det ytes tilskudd til. Fra offentlig side virker det umiddelbart urimelig at private disposisjoner skal utløse krav om økt offentlig tilskudd for å utføre den samme funksjonen. Sett fra den private side vil man kunne hevde at denne disposisjonsretten er en del av eiendomsretten til infrastrukturen. Igjen vil man kunne reise spørsmålet om de offentlige transportsubsidier er et tilskudd til trafikantene som derved oppnår lavere billett- og fraktpriser, eller om det er et tilskudd til rute-selskapene. Innen landbruket kan man stille et lignende spørsmål, men her har man et system med priskontroll. Viktigst i denne sammenheng er dog at produktprisene er fastlagt i landbruksavtalen slik at en "overpris" ved overdragelse ikke kan veltes om. Tilpassing kan bare skje gjennom økt produksjon, men selv den er begrenset gjennom ordningen med produksjonskvoter. Svaret er langt fra klart, men det må tas i betraktning at den lavere transportpris for brukerne i neste omgang kan føre til økt etterspørsel og dermed større oppbygging av infrastruktur i de private selskapene. Sagt på en annen måte: Selskapene hadde eid færre driftsmidler i en situasjon uten transportsubsidier. Forholdet til infrastrukturen hadde trolig vært enklere i et system hvor tilskudd var basert mer på "kjøp" av tjenester i et marked med flere tilbydere uten monopol gjennom konsesjoner.

Uttak av substansverdier i rutenæringen kan skje på forskjellige måter:

- 1) opphør av virksomheten og salg av alle aktiva

- ii) utskilling av infrastruktur i eget datterselskap med tilbakeleie til opprinnelig selskap som fortsetter rutevirksomheten.
- iii) salg av hele virksomheten som "going concern" inklusive offentlige konsesjoner
- iv) salg av enkelte driftsmidler i den løpende drift.

Dagens lov- og regelverk - vurdering av dette.

Deler av de reiste spørsmål er regulert i samferdselsloven og i tilskuddsvilkår/avtaler overfor de enkelte transportmidler.

Etter samferdselslovens § 16 nr. 1 kreves samtykke ved overføring av løyve. I forarbeidene (Ot.prp. nr. 86 (1984-85) og Ot.prp. nr. 5 (1975-76)) er nettopp virkningene med høyere transportpriser/økt tilskudd påpekt som relevante momenter. Det er dog nevnt i de samme forarbeider at loven ikke hjemler kontroll med vederlag for driftsmidler/aktiva ved selskapets opphør/oppløsning når løyvet ikke overføres til kjøper. Heller ikke ved enkeltsalg av aktiva kommer bestemmelsen til anvendelse. Hva som skal godkjennes av pris på aktiva når loven kommer til anvendelse, beror selvsagt på et konkret skjønn. Forvaltningspraksis er neppe entydig på dette punkt.

Dette fordi de fleste tilfeller av denne art, har kommet opp i forbindelse med strukturrasjonaliseringer innen rutebildriften med sammenslåinger/-oppkjøp for å få passende enheter. For å få til forhandlingsløsninger, har det vært gitt "overpriser" i ulike former som er ment kompensert gjennom mer rasjonell drift på lengre sikt.

Lovbestemmelsen regulerer bare typetilfelle iii) nevnt foran.

Etter samferdselslovens § 4 nr. 4 kan myndigheten forlange omgjort aksjesalg som medfører majoritetsendringer i eierforholdene til en ruteløyvehaver. Bestemmelsen har vist seg vanskelig å anvende i praksis. En overpris på selve aksjen utløser i seg selv ikke økt behov for tilskudd. Avgjørende i så måte er hva den nye aksjeeier vil gjøre i majoritetsposisjon. Det er trolig en viss større risiko for at en ny aksjonær motiverer et aksjekjøp med at man ønsker å "strippe" selskapet i neste omgang. Å basere seg på oppgitte motiver i anvendelsen av en slik regel, er lite hensiktsmessig, disse kan jo skifte over tid. Regelen har dermed begrenset verdi - noe som også illustreres ved at man ikke er beskyttet mot at "gamle" aksjonærer selvsagt kan benytte sin posisjon til å foreta det samme som en ny aksjonær

gjør.

Som en foreløpig konklusjon kan det sies at gjeldende lovverk i liten grad regulerer forholdet til infrastrukturverdier i ruteselskapene.

Problemstillinger knyttet til vilkår/avtaler om tilskudd

Mens lovverket er knyttet til løyvene, er det for tilskuddsgivingen knyttet avtaler/vilkår mellom selskap og tilskuddsmyndighet. Avtaler forutsetter enighet mellom partene - noe som kan være vanskelig å gjennomføre konsekvent i en situasjon hvor man har monopolisert virksomheten gjennom konsesjoner etter samferdselsloven. Avtaler kan derfor betraktes som et slags surrogat for ensidige vilkår. I mange tilfeller kan myndighetsutøvelse gjennom avtale være et brukbart alternativ fordi man oppnår smidigere løsninger uten at dette kommer på tvers av vesentlige offentlige interesser.

Ved å behandle avtaler/vilkår i denne sammenheng under ett, unngår man dessuten drøfting av vedtagelsesproblemet.

Spørsmålet er kort sagt hvilke vilkår myndighetene i kraft av tilskuddene kan kreve ensidig i fall det ikke skulle bli enighet.

Et felles trekk ved alle tilskuddsordningene på området er at investeringer skal godkjennes på forhånd, når disse antas å gi virkninger på tilskuddets omfang.

- Riksvegferjedriften

Tilskuddsvilkårene framgår av en "standardkontrakt" opprettet i 50-årene mellom ferjeselskapene og staten v/vegvesenet.

Spørsmål knyttet til infrastrukturen og den private eiendomsrett i gjeldende standardkontrakt har vært utredet av Eckhoff-utvalget i sin innstilling fra juni 1982. Utvalget kom ikke fram til felles konklusjoner på de viktigste spørsmålene. Statens representanter hadde et syn. Rederepresentantene et motsatt syn, mens formannen, professor Eckhoff, inntok et slags mellomstandpunkt.

Med hensyn til infrastrukturen, reguleres bare ferjemateriellet, ikke bygninger/anlegg.

Bindingen til infrastrukturen framgår av kontraktens § 7 som regulerer både salg og pantsettelse av ferjemateriell som omfattes av tilskuddsavtalen.

Med unntak av aksjesalg, dekkes i og for seg alle typetilfeller av salg/uttak/pantsettelse ordlydmessig av § 7. Den rettslige holdbarhet av

klausulene kan nok diskuteres i visse tilfeller dersom det skulle komme på spissen.

Ved salg av ferjer som ledd i nyanskaffelse, må det anses holdbart å sette vilkår om at gevinsten kan nyttes til ekstraordinær nedskrivning av nytt ferjemateriell som anskaffes, jf. dommen i Eidsivating lagmannsrett i 1986 i saken som Det Stavangerske D/S hadde anlagt mot departementet. Her er forholdet at realobjekter erstattes med nye som er i selskapets eie. Det overføres ikke verdier fra selskapet til det offentlige, men det offentlige sparer framtidige tilskudd til driften. Dette må gjelde selv om staten forlanger salg som vilkår for å samtykke i investering i nytt materiell.

Ordlydsmessig vil det også med hjemmel i § 7 kunne påberopes at gevinsten ved salg av ferje skal brukes til ekstra nedskrivning av gjenværende ferjer, dvs. uten som ledd i nyanskaffelse.

Overflødig ferje kan ikke pålegges solgt, men selskapet vil selvsagt ikke få tilskudd til opplagskostnader. Tilfellet kan ytterligere varieres med at f.eks. gjenværende ferjer alt er nedskrevet på det tidspunkt man selger med gevinst. Skal gevinsten da kunne motregnes mot driftstilskuddet det året og eventuelt kommende år, eller direkte innbetales til staten?

Ved salg innen tilskuddssystemet, vil det kjøpende subsidierte selskap selvsagt måtte ha godkjenning for sin investering. Rent prinsipielt kunne man unngå spørsmålet om gevinst ved kun å godkjenne et kjøp innen systemet til bokført verdi. Manglende enighet mellom selskapene om kjøpesum vil dog kunne resultere i at en handel ikke kommer i stand, og myndighetene kan ikke tvinge igjennom et salg av brukt ferje. Alternativet er da at ferjen selges ut av systemet, og ny ferje til langt høyere pris må anskaffes med økte tilskudd som konsekvens.

Salg innen ferjesystemet med gevinst som tas ut, medfører at tilskuddsmyndigheten må betale "to ganger" på samme ferje i form av avskrivning av gevinsten.

Selv om uttak av salgsgevinster på ferjer representerer et "tap" for tilskuddsmyndigheten, er urimeligheten særlig stor ved salg innenfor tilskuddssystemet. Spørsmålet er da om man etter gjeldende regelverk/avtaler må sondre mellom salg ut av systemet og salg innenfor. På den annen side står myndighetene trolig uten virkemidler mot selskaper som mot myndighetenes ønske, vil selge ut av systemet.

Salg av ferjer en bloc til eget eiendomsselskap med sikte på tilbakeleie til konsesjonshaver som fortsetter driften, vil antagelig også kunne hindres

gjennom bestemmelsen i § 7 som antas holdbar.

Ved fullstendig opphør av konsesjonshavers ferjedrift, har staten etter § 7 rett til å overta ferjemateriell til bokført verdi. Holdbarheten av denne klausul kan nok være tvilsom, i alle fall når opphøret har sammenheng med bygging av bru, ny vei o.l. Her er det dog glidende overgang til de tilfeller hvor ferjeselskapet av en slik grunn nedlegger ett samband,, men opprettholder øvrige samband.

Sett fra tilskuddsmyndighetens side er en rett til overtagelse av ferjene til bokført verdi helt nødvendig når selskapet ensidig ønsker å trekke seg ut av virksomheten som staten ønsker opprettholdt. Spørsmålet er så om en slik overtagelsesrett til bokført verdi står like sterkt i de tilfeller et selskap bare lar være å søke fornyet konsesjonen som når man velger aktivt å tre ut i konsesjonsperioden (10 år).

- Lokale ruter (bil og båt)

Mens vilkårene for tilskudd til riksvegferjedriften har vært de samme i lang tid, er det på lokalrute-sektoren skjedd endringer dels som følge av overføring av tilskuddsansvaret fra stat til fylkeskommune, dels ved det nye inntektssystem og dels ved utvikling av tilskuddsavtaler med ruteselskapene. For å gi bakgrunn for vurdering av problemstillingene, gis det der for nedenfor en oversikt over utviklingen av vilkår/avtaler over tid.

I de tidligere såkalte "alminnelige vilkår" for statstilskudd som gjaldt t.o.m. 1980, var det ikke nedfelt noen regel om behandlingen av gevinster ved salg av infrastrukturen knyttet til den subsidierte virksomhet.

Regnskaps- og rapporteringssystemet samt praksis forutsatte imidlertid at slike gevinster ble nyttet til ekstraordinær nedskrivning av nyanskaffelsen når avhendelsen var et ledd i nyanskaffelsen. Spørsmålet om hvordan gevinster ellers skulle behandles, kom sjelden på spissen i disse årene. Selskapsomdannelser og opphørs-situasjonene var knyttet strukturomlegginger i rutebilnæringen på 60 - og 70-tallet hvor myndighetene forhandlet konkret om verdier på anlegg og materiell. Verdsetting over bokført verdi var en "kostnad" man var villig til å ta som motpost mot at man fikk rasjonalisert rutedriften og derved reduksjon av tilskuddsbeløpet på lengre sikt. Vilkårene i denne tiden hadde dog regler om at investeringer, sammenslutninger, engasjement i andre bedrifter som medførte økt tilskudd, måtte godkjennes.

Tilskuddsordningen ble lagt om fra 1. januar 1981 og fylkeskommunen overtok det direkte tilskuddsansvar, mens staten gav øremerkede rammetilskudd til fylkeskommunene. Det rettslige grunnlaget for ansvarsover-

føringen er samferdselslovens § 24 a). Med hjemmel i denne fastsatte departementet 19. desember 1980 "Forskrifter om tilskudd til lokale rutesamband". I disse forskrifters nr. 4 framgikk at fylkeskommunen kunne fastsette ensidige vilkår for tilskuddene. Vilkårene skulle dog godkjennes av departementet. For å forenkle godkjenningsprosedyren utarbeidet departementet et sett alm. vilkår (veiledende) i brev til fylkeskommunene 12. januar 1981.

Disse vilkårene var i store trekk en videreføring av vilkårene fra den tid staten hadde tilskuddsansvaret. Dog ble det gitt en bestemmelse i disse (nr. 7) som fastslo at både avhendelse og pantsettelse av fartøy og anlegg krevde samtykke, samt at fylkeskommunen kunne sette vilkår for disponering av salgsgevinster.

Et nytt sett veiledende vilkår ble gitt av departementet for 1982 i rundskriv N-3/82. Den aktuelle bestemmelse med krav om samtykke til avhending ble opprettholdt, men kravet om samtykke til pantsettelse bortfalt. Til gjengjeld ble bestemmelsen utvidet til å gjelde også "hele eller vesentlige deler av vognparken". Passussen om disponering av salgsgevinst ble omformulert, slik at annen disponering enn til avskrivning/investering i tilskuddsvirksomheten, krevde samtykke.

Noe senere samme år oppstod det en situasjon hvor ruteselskap foretok salg av eiendeler med sikte på fortsatt bruk i den subsidierte drift gjennom tilbakeleie til høyere leiepris. Departementet rykket ut med et sett veiledende vilkår som innebar at slike disposisjoner bare kunne tillates dersom subsidiebehovet ikke endret seg i forhold til tidligere, jf. rundskriv N-10/82.

Etterhvert oppstod det en diskusjon mellom departementet og rutenæringen om eiendomsrettens innhold. På denne tid verserte også rettssaken som Det Stavangerske D/S hadde anlagt mot staten om tilsvarende spørsmål innen ferjedriften.

Parallellt med dette pågikk et arbeid med å effektivisere tilskuddsordningen for de lokale rutene med overgang fra et salderingssystem til et system med forhåndsavtalte tilskuddssummer som gav ruteselskapene større risiko for tap, men og mulighet for gevinst, til og begynne med innenfor avtalte terskelverdier. Utviklingen av slike avtalem modeller medførte at departementet gav nye forskrifter om tilskudd 2. desember 1982 som avløste forskriftene fra 1980. I disse forskrifters nr. 5 er avhending og salgsgevinster behandlet. I et brev til fylkeskommunene 9. desember 1982 het det at man opphevet kravet om godkjenning av avhendelser fordi unødvendige salg forutsetningsvis ikke skulle medføre økt tilskuddsplikt. Når det gjaldt disponering av salgsgevinster ble det presisert at bestemmelsen bare regulerte de salg som var ledd i nyanskaffelsen. I

kommentaren ble det positivt sagt at salgsgevinster ved opphør eller partiell nedbygging (fortsatt drift uten nyanskaffelse) kunne beholdes av selskapet. Sammen med avtalene, dannet disse forskriftene regelverket for fylkeskommunens tilskudd til lokale ruter fram til 1. januar 1986. Avtalene hadde særskilte bestemmelser om salgsgevinster men inneholdt bestemmelse om at forhandlinger om revisjon av tilskuddet skulle opptas når selskapet likvideres eller fusjoneres.

Ved innføringen av det nye inntektssystemet 1. januar 1986 ble den tidligere overføring fra staten til fylkeskommunen til lokale ruter bygget inn i et generelt tilskudd til samferdsel uten at midlene ble øremerket. Som en konsekvens av at de statlige midler fritt kunnes nyttes til formål etter fylkeskommunens egen prioritering på tvers av sektorer, gav departementet 26. november 1985 nytt sett forskrifter etter samferdselslovens § 24 a) hvor all regulering av forholdet mellom fylkeskommunen og ruteselskap ble opphevet. Fylkeskommunen ble stilt helt fritt i å håndtere forholdet til ruteselskapene.

Selv om forskriftsbestemmelsen om salgsgevinster var bortfalt, tyder en foreløpig undersøkelse på at svært få fylkeskommuner i sine avtaler for 1986 har inntatt tilsvarende skriftelige bestemmelser. Hordaland har hatt avtale om at overskudd ved opphør, likvidasjon eller om selskapet ikke lenger trenger tilskudd, skal tilbakeføres fylkeskommunen. Tilsvarende skal tap dekkes av fylkeskommunen. I tillegg har man som ensidig vilkår fastsatt at ved avhending som ledd i nyanskaffelse, skal gevinst nyttes til avskrivning/-investering på nyanskaffelsen. Rogaland har ikke formulert tilsvarende regler, men praktiserer en ordning med avskrivning/investering på nyanskaffelser gjennom å sette dette som vilkår for godkjenning av investeringen. Hedmark praktiserer en liknende ordning ved avhending som ledd i nyanskaffelser. Møre og Romsdal har i en tilleggsprotokoll til avtalen fått en tilsvarende bestemmelse.

Det er dog grunn til å tro at fylkeskommunene vil ofre større oppmerksomhet omkring håndteringen av salgsgevinster i framtiden.

Også tilskuddsordninger basert på avtaler vil kunne reise de samme spørsmål så lenge man opprettholder monopolstillingen for selskapene gjennom løyveordningen. Selskapene med enerett til å drive slik transport, vil i stedet for samme år, kunne presentere en kostnadsvekst ved neste års avtaleforhandlinger som kan tilbakeføres ensidige disposisjoner (salg/tilbakeleie), eller tilskuddsmyndigheten kan på annen måte miste muligheten for fortsatt å nyte godt av "nedbetalt" infrastruktur fordi den er solgt til andre ved opphør.

Hvilke begrensninger kan tilskuddsmyndighetene sette

på ruteselskapenes disponering av egen infrastruktur i gjeldende system?

Formålet er å klarlegge hvor langt tilskuddsmyndigheten kan kreve tilbakeføring av gevinster ved avhendelse av driftsmidler knyttet til subsidiert drift. Prinsipielt antas spørsmålet å kunne løses likt for både lokale ruter og riksvegferjedrift uavhengig av hvilket forvaltningsnivå som yter tilskudd. Sagt på en annen måte: Hvilken grense må settes mot ekspropriasjonsliknende inngrep som rammes av grunnlovens § 105 enten inngrepet bygger på tilskuddsvilkår eller lovbestemmelse?

Spørsmålet om avtalefrihet bør holdes utenfor all den stund avtalesynspunktet synes underordnet i en situasjon hvor løyvesystemet opprettholdes og det ikke er tale om et rent kjøp og salg.

Mens ferjekontraktens § 7 har en vid ordlyd som rammer de fleste avhendelsessituasjoner, er gjeldende avtaler/vilkår for de lokale ruter ikke like omfattende når det gjelder håndtering av salgsgevinstene.

Ulike avhendelssituasjoner

Den videre drøftelse må trolig nyanseres ut fra de tenkbare avhendelses-situasjoner.

a) Avhendelse som ledd i nyanskaffelser

Dette er en naturlig del av den løpende drift.

Etter dommen i saken med Det Stavangerske D/S synes det rimelig klart at gevinsten må kunne kreves innsatt i nyanskaffelsen innen den subsidierte driften. Det tas ikke midler ut av den private part. Verdien re plasseres i nye objekter som selskapet eier.

Det spørsmål som ikke er besvart, er om eventuelle tap skal dekkes av tilskuddsmyndigheten. En ren driftstankegang samt hensynet til rimelig sammenheng i vilkårene taler for det. Motargumentet vil være at ruteselskapet da mangler incitament til å oppnå fornuftige priser på objekter som avhendes. Incitamentet har dog begrenset verdi når gevinsten trekkes inn. Det antas at gjennom investeringsgodkjenningen vil dog tilskuddsmyndigheten måtte ta standpunkt til spørsmålet som en pakke, der viljen til å godta investeringen formodentlig også beror på hvor mye man kan nedskrive investeringskostnadene med. I så måte burde en garanti for tap kunne aksepteres som motpost.

b) Avhendelse som innebærer reduksjoner og er samfunnsskapt.

Det forutsettes her tilfeller hvor avhendelsen har sammenheng med at et samband nedlegges på grunn av

samfunnsskapte forhold, f.eks. ny vei, bro etc.

Her bør utgangspunktet være at selskapet får beholde gevinsten ved salg av materiell som er blitt overflødig.

For ferjedriften kan det være grunn til å gjøre visse reservasjoner i dette prinsippet.

Staten bør i de tilfeller hvor rederiet fortsetter i andre samband, fastsette hvilken ferje som skal anses overflødig ved nedleggingen.

Den del av en salgsgevinst som kan tilbakeføres subsidier på en mer direkte måte, bør tilfalle staten. For det første bør den omstendighet at ferjen gjennom tilskuddssystemet nedskrives på kortere tid enn hva som regnes som den teknisk/økonomiske levetid, tilsi at den bokførte verdi justeres i samsvar med dette, og at selskapets andel er gevinsten utover en slik justert bokført verdi. For det annet vil den omstendighet at kjøperen i noen tilfeller kan være et annet rederi som skal nytte ferjen i videre subsidiert drift, innebære risiko for at dette gir en høyere pris og dermed en gevinst som påvirkes av subsidieordningen. Ved kjøp til fortsatt bruk i subsidiert drift vil det selgende selskap ha en "urimelig forhandlingsposisjon" overfor subsidiemyndigheten som må vurdere prisen og dermed risikoen for dobbel avskrivning i forhold til nybyggingspris. I prinsippet bør rederiet derfor bare godskrives en gevinst ved salg av ferjen som står i forhold til en pris markedet er villig til å gi der materiellet utnyttes i økonomisk virksomhet uten subsidier.

- c) Avhendelse fordi selskapet ensidig ønsker å avvikle den subsidierte virksomhet eller fordi avhendelsen skjer med sikte på tilbakeleie og fortsatt bruk i subsidiert virksomhet.

Det tenkes her for på tilfeller hvor ruteselskapet ensidig ønsker helt eller delvis å avvikle den subsidierte virksomheten på et tidspunkt hvor myndighetene ønsker den opprettholdt uendret.

Et antatt holdbart prinsipp må være at tilskuddsmyndigheten gjennom vilkår o.l. må ha anledning til å beskytte seg mot konsekvensene av ensidige private disposisjoner av slik karakter. Myndigheten må ha rimelig krav på å kunne nytte godt av nedbetalt infrastruktur som er påregnet i tilskuddsutmålingene og budsjettene. Følgelig må myndighetene ha en rett til å overta materiell m.v. til bokført verdi i slike tilfeller. Dette prinsipp må gjelde også i de tilfeller hvor avhendelsen skjer med sikte på at infrastrukturen skal tilbakeleies til fortsatt bruk i den subsidierte driften, f.eks. gjennom egne eie- domsselskaper. I praksis vil det i slike tilfeller medføre at de kapitalkostnader i nedbetalingstiden som var forutsatt overfor ruteselskapet, opprett-

holdes f.eks. gjennom avtale med den nye eier. Fordelingen av disse kostnader må følge ruteselskapets regnskaper etter fordeling mellom subsidiert og usubsidiert virksomhet som kan endres over tid.

Et særskilt spørsmål kan reises når selskapet ønsker å tre ut f.eks. ved konsesjonstidens utløp og gir uttrykk for det ved passivt å la være å søke konsesjonen fornyet. Hensynet til at investeringer avdras over lengre tid (for ferjer lengre enn konsesjonstidens lengde) og den omstendighet at investering foretas fortløpende og må det av hensyn til driften i konsesjonsperioden, gjør det vanskelig å akseptere en annen løsning her. Hensynet til sammenhengen med de tilfeller hvor uttredden skjer i konsesjonsperioden tilsier og den samme løsning.

Pantsettelse

Ikke bare avhendelsen, men også selskapets pantsettelse av objekter, kan innebære at objektene kan gå "tapt" for tilskuddsmyndighetene gjennom tvangssalg etc.

Denne risiko må ses i sammenheng med at flere ruteselskaper også driver annen virksomhet. Lånefinansiering til slik virksomhet gjennom pantsikkerhet i objekter som helt eller delvis nyttes og nedskrives over tilskuddene, er neppe noen uvanlig situasjon.

3.7 Innsynsrett i transportselskapene som et ledd i kontrollen med bruken av subsidiene

Innledning

Lov om samferdsel nr. 63 av 4. juni 1976 § 13 gir blant annet hjemmel for myndighetenes innsynsrett i virksomheten til de som driver transport etter lovens bestemmelser. Det heter:

"3. Føresegner og vilkår skal sikre at løyvehaveren sjølv har dei personlege, faglege og økonomiske føresetnadene som trengst for å drive verksemd på ein påliteleg og god måte. Departementet kan i føresegner eller einskildvedtak gje reglar for løyvepliktige verksemd om transportmateriell, ruteopplegg, stoppestader, trasear, terminalar, trafikk kontroll, transportvedtekter og tilleggsavgift ved manglande gyldig billett, billettsystem, takstvederlag, provisjonar, og anna vederlag, likeins om rekneskap, rekneskapsettersyn, statistikk og anna som trengst til å gjere transporten trygg og teneleg. Det same gjeld godtgjersle, provisjon og anna vederlag som ekspeditørar krev av trafikantane eller av løyvehavaren".

Når det gjelder person-rutetransport, er det gitt utfyllende regler i Forskrifter om persontransport i rute innenlands med motorvogn eller fartøy av 8. desember 1986 nr. 2170 hvor det heter i pkt. 16:

"Løyvehaveren skal gi de økonomiske og statistiske opplysninger Samferdsdepartementet eller fylkeskommunen bestemmer og på den måten disse fastsetter".

Myndighetene har med hjemmel i de gitte bestemmelser fastlagt detaljerte regler for trafikkselskapenes rapporterings- og opplysningsplikt. Det er her nok å nevne det såkalte N-012 skjemaet som har vært benyttet i en årrekke som et ledd i rapporteringsplikten. Videre er det slik at i de tilskuddsavtaler som er inngått med ruteselskapene er klare bestemmelser om opplysningsplikt og innsynsrett. Overfor innehavere av ruteløyve som mottar tilskudd, eksisterer det dermed en dobbel hjemmel for innsynsretten.

Arbeidsgruppen ser det slik at det aldri har vært noen tvil om at samferdselsmyndighetene har innsynsrett, men som et resultat av utviklingen i rutene næringen, har det dukket opp et par spørsmål som trenger en nærmere avklaring. Dette gjelder:

- Spørsmålet om innsynsrettens omfang
- Spørsmålet om allmenhetens innsyn etter offentlighetsloven.

Omfanget av innsyn

Spørsmålet om innsynsrettens omfang reiser seg først og fremst i de såkalte blandede selskaper, dvs. selskaper som både driver subsidiert og usubsidiert virksomhet.

Arbeidsgruppen ser det slik at det kan være liten tvil om at myndighetene for å kunne kontrollere bruken av subsidiene må kunne kreve full innsynsrett i alle deler av selskapenes virksomhet. Dette syn kan begrunnes ut fra det faktum at i blandet drift, det være seg enten det er transportvirksomhet eller annen virksomhet, så vil situasjonen være den at det finnes en rekke felleskostnader som på et eller annet grunnlag må fordeles på de ulike aktiviteter. Uten innsyn i selskapets hele virksomhet er det ikke på noen rimelig måte mulig å kontrollere de kostnadsfordelinger selskapet har gjort.

Den praksis som hittil har vært ført, jf. også utformingen av N-012 skjemaet, tyder også på at dette har vært akseptert av ruteselskapene. Etter gruppens mening er dette også et direkte resultat av at man har akseptert blendede selskaper på den måten som er gjort i Norge.

Problemet oppstår når selskapene i stadig større utstrekning danner datterselskaper i aksjeselskapsform hvorfra usubsidiert virksomhet drives. Skal da innsynsretten også omfatte disse datterselskaper? Hjemmelen i samferdselslovens § 13 vil ikke uten videre ramme rettssubjekter uten løyve. Det er arbeidsgruppens syn at med mindre innsynsretten skal bli illusorisk særlig hva gjelder kontroll av fordeling av felleskostnader, så må myndighetene ha innsyn i selskapenes totale virksomhet. I de tilfellene der selskapene er subsidiert direkte fra staten, jf. riksvegferjedriften, gjelder bevilgningsreglementets § 17. Denne paragrafen forutsetter innsynsrett for forvaltningen og Riksrevisjonen.

Hjemmelen i lovens § 13 nr. 3 retter seg mot innehaver av ruteløyve. På samme måte er tilskuddsavtalen inngått med ruteløyvehaver. I tilfeller med datterselskaper som er selvstendige rettssubjekter, vil verken lov eller tilskuddsavtaler hjemle innsynsrett overfor datterselskaper med mindre dette er spesielt regulert i tilskuddsavtalen. Arbeidsgruppen mener at det bør skapes klarhet i retten til innsyn også i datterselskapstilfellene og tilrår derfor at dette sikres gjennom endring i samferdselsloven.

Allmenhetens innsynsrett og forvaltningens taushetsplikt

Det andre hovedproblem knytter seg til hva offentligheten skal ha innsyn i. Det er her Offentlighetsloven av 19. juni 1970 nr. 69 som fastlegger hva som gjelder.

De fleste ruteselskaper er aksjeselskaper og må følge aksjelovens bestemmelser om offentliggjøring av selskapets offisielle regnskap gjennom innsendingsplikten til Regnskapsregisteret i Brønnøysund.

Det spørsmål som videre reiser seg er om de regnskapsopplysninger som innhentes fra transportselskapene når det gjelder lokalruter, er offentlige. Det gjelder regnskapsmessige opplysninger, herunder fordelinger av felleskostnader som ikke framkommer i selskapets "eksterne" regnskaper som er innsendt til Regnskapsregisteret.

Spørsmålet er om det her er tale om opplysninger som er unntatt innsynsretten etter offentlighetslovens § 5a, jf. forvaltningsloven § 13a første ledd nr. 2.

Særlig på bakgrunn av mange transportselskapers engasjement utenfor selve den subsidierte transporten, er det med den økende vektlegging av mest mulig like konkurransevilkår, aktuelt å få klarlagt hvorvidt opplysninger som innhentes av offentlige myndigheter, er belagt med taushetsplikt etter forvaltningslovens § 13a første ledd nr. 2.

Når det gjelder vurdering av spørsmålet om innsynsrett i de regnskapsmessige opplysninger som gis til myndighetene, kan det etter arbeidsgruppens syn ikke være avgjørende at innsynsretten kan medføre at selskapene gir mangelfulle eller uriktige opplysninger. Under enhver omstendighet tilligger det vedkommende forvaltningsorgan å kontrollere og vurdere riktigheten av de gitte opplysninger.

Det vil videre være almenne hensyn som taler for en innsynsrett, både forsåvidt gjelder den subsidierte driften, men også forsåvidt gjelder "konkurransesedelen", for å sikre at subsidier til en del av virksomheten ikke gir konkurransefortrinn på andre virksomhetsområder.

Etter arbeidsgruppens forståelse av forvaltningsloven § 13a første ledd nr. 2, vil normalt opplysninger om selskapets administrative og økonomiske forhold ikke være undergitt taushetsplikt. Det sentrale etter bestemmelsen er å bevare taushet om tekniske metoder og forretningsmessige analyser, som ellers kunne utnyttes direkte av konkurrenter.

Arbeidsgruppen finner det for sin del tvilsomt om de aktuelle regnskapsmessige opplysningene direkte vil kunne utnyttes av andre og dermed påføre vedkommende et økonomisk tap. Regnskapsopplysningene kan på den annen side sette vedkommende selskap i et uheldig lys og medføre debatt om f.eks. misbruk av subsidier i "konkurransedelen" av selskapet og derved indirekte medføre fare for økonomisk tap.

Regnskapsopplysningene vil neppe kunne gi direkte opplysninger om forretningsmessige avtaler selskapet har med sine leverandører, f.eks. rabatter på olje og bilgummi, men vil kunne gi kostnadsnivået f.eks. pr. vognkilometer og gjennom et normativt forbruk, indikasjoner om forhandlet pris pr. enhet.

Arbeidsgruppen vil i avsnitt 9.3 komme nærmere tilbake til konklusjoner hva angår det offentliges innsynsrett.

4. NOEN HOVEDTREKK I MARKEDSSITUASJONEN I RUTENÆRINGEN

4.1 Innledning

Et markert trekk ved mange rutebedrifter er at de etter hvert som markedsgrunnlaget i subsidiert person- og godstransport har forverret seg, har bedriftene tatt opp andre aktiviteter både innenfor transport og utenfor transportsektoren. Denne diversifiseringen har ikke blitt ført like langt i alle selskaper, men det er en klart økende tendens til å oppta nye aktiviteter.

Utover det engasjement som selskapene har i usubsidiert gods- og persontransport på veg og innenfor usubsidiert sjøtransport, er de vanligste eksempler på annen aktivitet følgende:

- Verksteddrift for fremmede
- Bensinstasjoner
- Reisebyråer og reisearrangørvirksomhet
- Hotellvirksomhet
- Entreprenør- og maskinstasjonsvirksomhet
- Terminaldrift særlig i godssektoren
- Oljevirkosmhet særlig i forsyningssektoren.

Det kan videre nevnes eksempler som:

- Pelsdyrnæring
- Havbruk
- EDB

Det foreligger ingen totaloversikt over rutenæringens engasjement innenfor annen virksomhet, og det er derfor ikke mulig å gi noe totalbilde av hverken utviklingen over tid eller dagens situasjon. Imidlertid foreligger det i rutebilstatistikkene en oversikt over rutebilbedriftens engasjement i person- og godstransport i og utenfor rute. Dette vil bli behandlet nedenfor.

4.2. Rutebilnæringens engasjement i persontransport i og utenfor rute

I tabell 4.1 er det vist en oversikt over utviklingen i tilbudet målt i vognkilometer for årene 1975 til 1983. Totalt har det vært en vekst i tilbudte vognkilometer i perioden på ca. 15%. Persontransport i rute har et vognkilometer tilbud som er 12% høyere i 1983 enn i 1975, men person transport utenfor rute har hatt en vekst på 47% i samme tidsperiode, dvs. en sterk vekst. Ser vi på utenfor routes andel av total-

trafikken, er denne øket fra 7.7 % til 9.9 %.

Tabell 4.1: Utviklingen i vognkm. i og utenfor rute 1975 - 83. Persontransport.

Vognkm. (1000)				
	I rute	Utenfor rute	Totalt	Andel utenfor rute i % av total
1975	241.832	20 296	262 128	7.7.
1976	249.564	20 403	269 967	7.6
1977	256.609	21 623	278 232	7.8
1978	259.621	22 778	282 399	8.1
1979	261.173	24 165	285 338	8.5
1980	266.812	25 406	292 218	8.7
1981	273.394	27 145	300 539	9.0
1982	264.641	27 660	292 301	9.5
1983	271.212	29 710	300 922	9.9

Tabell 4.2 gir oversikt over etterspørselen målt i personkilometer. I perioden 1975 - 1983 har det vært en nedgang i etterspørsel i rute på 11.6 %, mens etterspørselen utenfor rute har øket med 51.5 %. Vi ser samtidig at andelen utenfor rute av total etterspørsel er øket fra 12.3 % i 1975 til 19.4 % i 1983.

Tabell 4.2: Utviklingen i personkilometer og utenfor rute 1975 - 83.

Personkm. (mill.)				
År	I rute	Utenfor rute	Totalt	Andel utenfor rute i % av total
1975	3 474	489	3 963	12.3
1976	3 420	498	3 918	12.7
1977	3 477	510	3 987	12.8
1978	3 384	546	3 930	13.9
1979	3 545	579	4 124	14.0
1980	3 642	615	4 257	14.5
1981	3 576	721	4 297	16.8
1982	3 229	723	3 952	18.3
1983	3 070	741	3 811	19.4

Tabell 4.3 viser inntektene i og utenfor rute for persontransport. Der har vært en vekst i inntektene utenfor rute fra 1976 til 1983 på 171 %. Andelen utenfor rute av totalinntektene på passasjersiden i 1976 var 6.6 % og i 1983 8,8 %.

Tabell 4.3: Utviklingen i persontrafikk i og utenfor rute. Inntekter i 1 000 kr., 1976 - 1983.

År	Totale pass. inntekter	Pers. trafikk i rute og trafikk andres løyve	Andre trafikk-inntekter	Trafikk utenfor rute	Trafikk utenfor rute i % av tot. pass.innt.
1976	1 354 968	1 218 200	46 445	89 423	6,6
1977	1 503 475	1 351 257	51 079	101 139	6,7
1978	1 592 622	1 424 409	47 675	120 518	7,6
1979	1 687 262	1 510 083	47 135	130 044	7,7
1980	1 917 992	1 707 106	52 772	158 114	8,2
1981	2 291 908	2 045 079	58 892	187 837	8,2
1982	2 503 191	2 216 091	71 484	215 598	8,6
1983	2 745 240	2 427 764	74 726	242 750	8,8

Når det gjelder kostnadsdata, så er disse i SSBs Rutebilstatistikk ikke splittet på kategoriene i og utenfor rute slik at det ikke er mulig å si noe om kostnadsfordelingen. Skulle man derfor ha fått splittet kostnadene, måtte man gå ned i grunnlagsmaterialet, N-012-skjemaene.

4.3 Rutebilnæringens engasjement i godstransport i og utenfor rute

Tabell 4.4 viser utviklingen i godstransport i og utenfor rute. Totalt har det vært en vekst i tilbudet målt i vognkilometer på 4.6% fra 1975 til 1983. Godstransport i rute har gått ned med 7.4%, mens utenfor rute har øket med 44%.

Andelen utenfor rute av totaltrafikken i godstransport har øket fra 23.4% til 32.2% i 1983.

Tabell 4.4: Vognkm. rutebilnæringens gods-transport 1975 - 1983.

Vognkm. (1000)				
År	I rute 1)	Utenfor rute	Totalt 1)	Andel utenfor rute i % av total
1975	66 085	20 168	86 253	23,4
1976	66 271	20 135	86 406	23,3
1977	66 536	23 125	89 661	25,8
1978	61 583	24 860	86 443	28,2
1979	61 571	28 091	89 662	31,3
1980	63 475	26 755	90 230	29,7
1981	59 445	26 501	85 946	30,8
1982	57 529	26 441	83 970	31,5
1983	61 209	29 032	90 241	32,2

1) Eks. Norske Godslinjer A/S for 1979

Når det gjelder etterspørselen målt i netto tonn-kilometer så viser tabell 4.5 at totalt har det vært en vekst på 29.7%. I rute har det omtrent vært stillstand med bare ubetydelig større etterspørsel i 1983 enn i 1975. Utenfor rute derimot har det vært en vekst på 105.7 %. Det må her også understrekes at Norske Godslinjer A/S sin transport i og utenfor rute ikke er inkludert i disse tallene.

Videre er det grunn til å peke på at skillet i og utenfor rute i gods ikke gir noe bilde av hva som subsidieres fordi det kun er de såkalte lokale gods-ruter som er subsidieberettiget (jf. 3.4).

Tabell 4.5 : Netto. tonnkm. rutebilnæringens godstransport 1975 - 1983.

Netto tonnkm.				
År	I rute	Utenfor rute	Totalt	Andel utenfor rute i % av total
1975	249 431	94 792	344 223	27,5
1976	272 881	105 249	378 130	27,8
1977	263 002	130 584	393 586	33,2
1978	242 251	161 622	403 873	40,0
1979	255 161	197 084	452 245	43,6
1980	261 280	190 437	451 717	42,2
1981	245 879	184 064	429 943	42,8
1982	241 019	184 053	425 072	43,3
1983	251 513	194 962	446 475	43,7

1) Se tabell 4.4

Utviklingen i inntektene av godstransport er vist i

tabell 4.6. Andel av totalinntektene i gods utenfor rute målt ut fra totalinntekter i bildriften har vært stabil i perioden. Utenfor rute har man hatt en vekst i inntektene på 19 % i perioden.

Tabell 4.6: Utviklingen i godstransport. Inntekter i 100 kr. 1976 - 83.

År	Totale godsinnt.	Godstrafikk og trafikk på andres løyver	Andre trafikk-innt.	Trafikk utenfor rute	Trafikk utenfor rute i % av total
1976	342 967	273 497	13 368	56 102	16,4
1977	395 497	303 209	21 086	71 202	18,0
1978	415 944	306 939	16 384	92 621	22,3
1979	562 873	431 562	19 388	111 923	19,9
1980	633 481	507 482	20 645	125 354	19,2
1981	759 369	591 035	27 325	141 009	18,6
1982	810 580	630 304	31 081	149 196	18,4
1983	863 474	662 091	37 819	163 565	18,9

5. SVAKHETER VED DAGENS TILSKUDDSSYSTEMER OG KRAV TIL ET FORBEDRET SYSTEM

5.1 Kravene til tilskudds-systemet

I kap. 2 har arbeidsgruppen definert de krav man mener bør stilles til et tilskuddssystem både for lokale bil- og båtruter og for ferjedriften. Oppsummert skal et godt tilskuddssystem ha følgende kvaliteter:

- Systemet må virke effektivitetsfremmende

Dette er det viktigste krav til systemet, dvs. at det enkelte transportselskap innenfor de rammebetingelser myndighetene trekker opp med hensyn til transportstandard og takstpolitikk, driver med lavest mulig ressursforbruk.

I den diskusjon vi har hatt den siste tid er vel dette et av de grunnleggende ankepunkter mot det nåværende system for tilskuddstildeling/kostnadsfordeling. For lokale bil- og båtruters vedkommende har påstandene vært at dagens system selv om det er et forhandlet system med en viss innebygget økonomisk risiko for bedriftene, ikke gir nok incitament til effektiv drift. Videre inneholder det for få muligheter til kontroll med "hva som er effektivt" fordi det er et individuelt forhandlet system basert på det faktiske kostnadsnivå som er blitt etablert gjennom årelang praksis med relativt romslige tilskuddsrammer.

For riksvegferjedriften går kritikken i tillegg på på at man fortsatt har et salderingssystem for tilskudd som ikke gir incitamenter til effektivisering i det hele tatt (j.f. dog St.meld. nr. 42 (1986-87)).

- Systemet må være ikke-kostnadsdrivende

Et kostnadsdrivende system vil være et kostnadsfordelingssystem hvor det er innebygget en spore til stadig økte kostnader eller at kostnadene med det valgte systemet blir høyere enn ved andre systemer som er tilgjengelige. Tidligere erfaringer med f.eks. normtalls-systemet, i første rekke skoleskyss-regulativet, tyder på at man lett får et kostnadsdrivende element inn.

Primært er jo hensikten å sikre brukerne, - trafikantene, billigere transport enn de ellers ville ha fått, alternativt sikre transport til områder som ville ha blitt udekket ved en markeds-løsning, fordi dette samfunnsmessig sett er rasjonelt. Hvis det imidlertid er slik at subsidiene går til mindre effektiv drift og til økte kostnader, kan man stille spørsmålsteget ved systemet.

En analyse gjennomført av Transport and Road Research Laboratory (1) viser interessante konklusjoner. Analysen baserer seg på aggregerte data for 16 land blant andre Norge) i perioden 1965-82 og data fra 117 individuelle byer i 11 land i perioden 1970-82. Begge datasett viser i hovedtrekk sammenfallende resultater.

Tallmessig sett er resultatene av analysen vist i tabell 5.1 og figur 5.1.

Tabell 5.1: Hvis subsidiene økes for å dekke en ekstra enhet av driftskostnadene, vil følgende andeler av de ekstra subsidier knyttes til følgende komponenter:

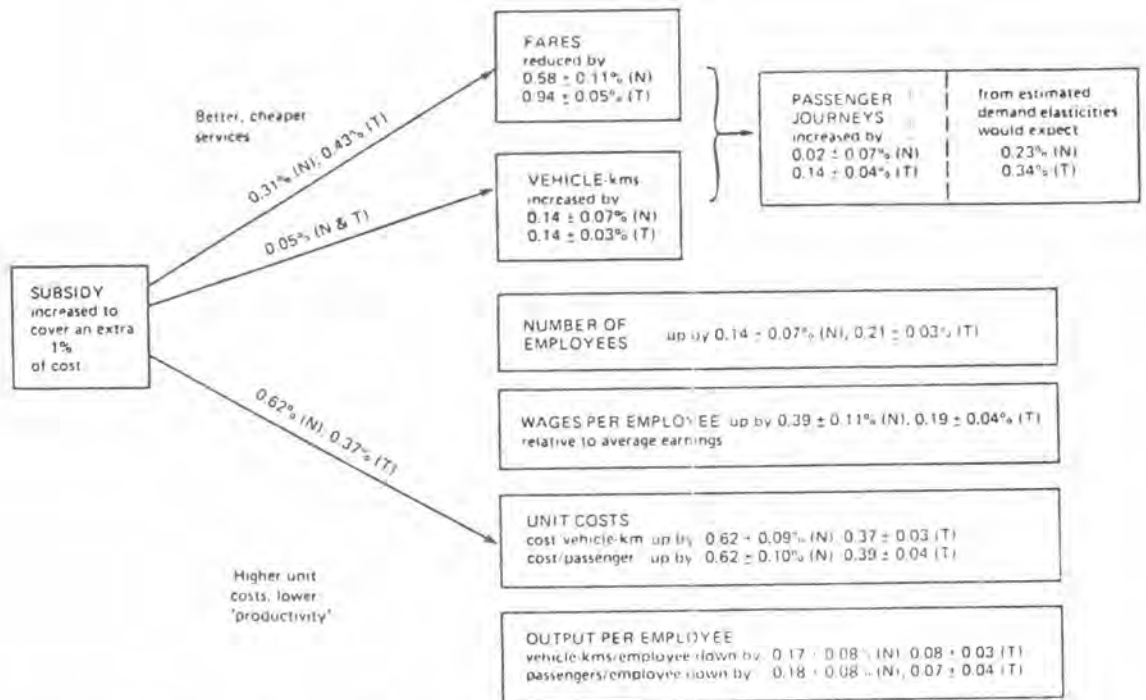
	PN	PT	EN2)	ET2)
Reduserte takster	31%	43%	25%	28%
Økte vogndkm	4%	5%	0%	15%
Høyere kostnader/ vogndkm	62%	37%	58%	38%
Totalt som kan for- klares	97%	85%	83%	81%

PN = landsomfattende datasett, PT = bydatasett,
EN = ECMT studie, nasjonalt datasett, ET =
ECMT-studie bydatasett.

- 1) P.H. Bly and R.H. Oldfield: Relationships between Public Transport Subsidies and Fares Service Costs and Productivity, Crowthorne 1985.
- 2) Bly, P.H., F.V. Webster, S. Pounds (1980): Subsidisation of Urban Public Transport. TRRL SR 541, Crowthorne.

Tabell 5.1 og figur 5.1 viser klart at av 1% økning i subsidier går en meget vesentlig del til økte kostnader/lavere produktivitet.

Figur 5.1: Beregning av bruken av subsidier fra nasjonale datat (N) og bydata (T)



(Hentet fra P.H. Bly and R.H. Oldfield: Relationships between Public Transport Subsidies and Fares Service Costs and Productivity, Crowthorne 1985)

Denne analysen viser klart at subsidier er kostnadsdrivende i seg selv. Det skulle indikere at man må komme fram til tilskuddssystemer som i størst mulig grad reduserer eller eliminerer denne effekten, hvis dette er mulig.

- Systemet skal være konkurransenøytralt

Her ligger et annet vesentlig punkt som har vært tatt opp den siste tid, nemlig at man gjennom selve kostnadsfordelingssystemet bevisst eller ubevisst skaper konkurranselikheter overfor usubsidierte selskaper. Dette vil selvfølgelig i første rekke være tilfelle når det gjelder selskaper som driver såvel subsidiert som usubsidiert virksomhet.

Inne i dette kravet ligger også kravet om mest mulig "riktig" kostnadsfordeling.

Det er imidlertid her problemet ligger fordi det ikke umiddelbart er gitt hva som er en riktig kostnadsfordeling.

Dette er et kjent problem for transportsektoren og skyldes at vi har samproduksjon av forskjellige tjenester og stor grad av felleskostnader (joint costs).

Avhengig av hva man skal bruke en kostnadsfordelingsmodell til, vil det derfor kunne være forskjellige svar på hvordan kostnadsfordelingen bør være. Vi er imidlertid interessert i en kostnadsfordelingsmodell som fremmer de mål vi ovenfor har redegjort for. Spørsmålet blir hvordan man skal oppnå dette.

Som vist i avsnitt 3.5 har man i utgangspunktet forutsatt at annen virksomhet enn den subsidierte er av underordnet betydning, såkalt utfyllende, i de fleste selskaper.

Når så utviklingen, jf. kap. 4, går i retning av stadig økende satsing på usubsidiert transportvirksomhet og annen økonomisk virksomhet som reisebyrådrift, verksteddrift, hoteller eller industrivirksomhet, vil man stå overfor andre og betydelig større problemer enn de man i utgangspunktet hadde, hva kostnadsfordeling angår.

- Systemet skal virke innovasjonsfremmende

Tilskudds- og kostnadsfordelings-systemene bør virke innovasjonsfremmende, dvs. bidra til at det skapes nye/endrede transportløsninger hvis dette er det beste og ikke konservere den struktur man har i dag.

Sammenlignet med andre land både i Norden og ellers i Europa, er det påfallende at man i Norge i liten grad har eksperimentert med utradisjonelle transportløsninger med sikte på å utnytte alternativ transportkapasitet som drosjer, mobile servicetjenester osv. I liten grad har man også vært villig til å diskutere kombinet gods- og persontransport osv.

På samme måte har selskapene heller ikke på inntekts-siden hatt særlig incitament til å foreta seg ting som gir økte inntekter, selv om man her må ta hensyn til at mulighetene tidligere har vært små som følge av de landsomfattende takstregulativer med sentralt fastsatte takstøkninger osv.

- Systemet bør være lett å kontrollere og bidra til målstyring og ikke detaljstyring

Et sentralt problem med de fleste tilskuddssystemer er at de ofte fører til stor administrasjon for å sikre kontroll med bruken av tilskuddene. Dette fører til et byråkratisk system og til påstander om detaljstyring fra transportselskapenes side. Det er nok å henvise til den diskusjon man i Norge har hatt rundt skjemaverket N-012.

Målet må være å komme fram til enklere systemer som hindrer detaljkontroll og fremmer målstyring særlig ved kontroll ved hjelp av effektivitetsindikatorer.

5.2 Nærmere om dagens kostnadsfordelingsregler i rutebildriften

Reglene om fordeling av felleskostnader m.v. er gitt i forbindelse med føringen av skjemaene N-012. Disse reglene er bl.a. gitt i bilag til rundskriv N-1/80.

Grunnlaget for kostnadsfordelingen i N-012 er registrering av

- timer
- utkjørte vognkilometer
- direkte kostnader på de ulike rutekategorier og virksomhet utenfor rutedrift.

For å få en riktig kostnadsfordeling er det derfor viktig at det er lagt opp til registreringsrutiner som virkelig fanger opp riktige tall for de to kategorier, subsidiert og usubsidiert virksomhet. Hvis ikke dette er gjort, vil det automatisk føre til at kostnadsfordelingen blir skjev.

Når det gjelder distansekostnadene, knytter problemene seg i første rekke til avskrivninger samt verksted- og vedlikeholdskostnader. Det blir ofte hevdet at man for ikke-tilskuddsberettiget virksomhet på godssiden ikke benytter eget verksted, men utenforstående verksteder, og at dette fører til at store deler av kostnadene må belastes tilskuddsberettiget virksomhet.

Dette spørsmålet har blitt reist av flere fylkeskommunale samferdselskontorer. De har funnet at om man trekker ut km-avgiften, så er distansekostnadene på et 40-tonns vogntog lavere enn for en buss.

De spørsmål som da må besvares er:

- Benytter selskapene utenforstående verksteder for usubsidiert virksomhet fordi disse er mere konkurransedyktig enn eget verksted?
- Hvorfor gjøres det da ikke noe med egne verksteder, eller er det slik at de reelt sett belaster usubsidiert virksomhet med lavere kostnader i eget verksted?

Når det gjelder mannskapskostnader, er man igjen avhengig av riktig fordeling av antall timer på de to kategorier virksomhet, dvs. skikkelige registreringsrutiner.

Som nevnt er avskrivninger et problem. Dagens tilskuddsordning legger opp til fordeling 50/50 på distanse og tidskostnader, dvs. fordeling på basis av vognkilometer og timer.

Hvis selskapet da kjøper inn vognmateriell som er

dyrere enn "normalt" materiell fordi det skal også benyttes i turkjøring og har lavt forbruk av timer og utkjørte vognkm på virksomheten utenfor rute f.eks. i en oppbyggingsfase, så vil dette føre til at den subsidierte driften blir belastet en vesentlig del av avskrivningene for materiell som egentlig er innkjøpt til virksomhet utenfor rute.

Den eneste måten å komme ut av dette på er å særbehandle slike busser slik at de i sin helhet belastes turkjøringen hva gjelder avskrivninger utover vanlig rutebuss-standard. Det er et faktum at samferdselskontorene er klar over denne problemstillingen og derfor unngår dette problemet.

Det system for felleskostnadsfordeling som N-012 har lagt opp til, åpner også muligheter for skjev fordeling mellom tilskuddsberettiget og ikke-tilskuddsberettiget virksomhet.

For det første har man en regel om at felleskostnader som er spesielle skal belastes den gruppe som de vedkommer. Dette kan åpne for at man fører for mye såkalte spesielle felleskostnader til en av gruppene.

Videre er situasjonen at rest-felleskostnadene fordeles prorata på subsidiert og ikke-subsidiert virksomhet etter direktekostnader.

I denne sammenheng er felleskostnadsdefinisjonen i N-012 spesiell idet renter defineres som felleskostnader. På samme måte som for avskrivninger vil det her kunne oppstå problemer, nemlig ved at høye rentekostnader som gjelder usubsidiert virksomhet, f.eks. i turvogner fordeles etter direkte kostnader med for mye på subsidiert virksomhet. Dette problemet er stort ettersom rentene for mange selskaper utgjør mellom 30 og 50 % av rest-felleskostnadene. Det som kan gjøres er igjen å trekke dette ut og behandle f.eks. turvogner særskilt.

Et annet problemområde er særkostnader som er vanskelig å følge opp utover å kontrollere hva som er "rimelig". Videre er det viktig å merke seg at terminalkostnader betraktes som særkostnader som fordeles særskilt. Videre har det vært slik i mange selskap at man har belastet det alt vesentlige av slike terminalkostnader på subsidiert virksomhet ut fra den påstand at usubsidiert godstransport i liten grad benytter terminaler. Dette kan vel delvis være riktig, mens det i andre tilfeller kan stilles spørsmålsteget ved om dette er riktig.

I tillegg til disse problemene, finnes det flere andre metoder å tilgodese f.eks. usubsidiert drift på. En vanlig metode er å ta ut lave eller ingen rabatter på subsidiert virksomhet og så ta ut desto større rabatter på usubsidiert virksomhet.

En annen beslektet metode er å danne innkjøpsselskap

hvor det blir gitt lavere rabatt enn det normale til tilskuddsberettiget virksomhet for så å benytte overskudd i innkjøpsselskap til å "subsidiere" ikke-tilskuddsberettiget virksomhet.

Problemet riktig kostnadsfordeling etter dagens tilskuddssystem er i ferd med å forsterke seg som følge av at andelen av ikke-tilskuddsberettiget virksomhet er økende i mange selskaper.

Så lenge man var i den situasjon at tilskuddsberettiget virksomhet svarte for det alt vesentlige av driften, kunne man forsvare en marginaltankegang og de fordelingskriterier som har vært benyttet. I det øyeblikk ikke-tilskuddsberettiget virksomhet blir en økende del av totalvirksomheten og i flere selskaper over 50% av virksomheten, ja da kreves det at man stiller spørsmål om dagens prinsipper. I første rekke gjelder dette kapitalkostnadsreglene inklusive renter og regler for fordeling av felleskostnader.

I tillegg til de problemer vi har nevnt foran og som knytter seg til selve utformingen av tilskuddsordningen, kan det også benyttes andre metoder som gjør at tilskuddene blir høyere enn de ellers ville ha blitt.

Dette knytter seg i første rekke til fast eiendom og driftsmidler. Det tenkes i første rekke på opprettelse av særskilte eiendomsselskap som f.eks. overtar faste eiendommer som tidligere har tilhørt rutebilselskapet. Problemet oppstår i det øyeblikk det nye eiendomsselskap leier anleggene tilbake til en høyere pris enn den som framkom ved at kostnadene direkte ble belastet ruteselskapet. Særlige problemer oppstår når anlegget er finansiert ved hjelp av tilskudd som har dekket renter og avskrivninger og anlegget er nedbetalt.

En lignende variant er salg og tilbakeleie av driftsmidler. Denne varianten er ikke særlig vanlig i rutebilnæringen, men benyttes i lokalbåt- og ferjesektoren og kan også føre til at tilskuddsbehovet øker. Et annet alternativ er å operere med et morselskap som f.eks. eier infrastruktur og driftsselskaper for de ulike aktivitetstyper, f.eks. subsidiert drift.

Det har også vært hevdet at rutebilselskapene i alt for stor grad benytter tid til den usubsidierte virksomheten, og at subsidiert virksomhet derfor ikke får stor nok oppmerksomhet og dermed ikke drevet effektivt nok. Dette betyr da økte kostnader for den subsidierte virksomhet. I selskaper med stor andel usubsidiert virksomhet er det grunn til å tro at dette argumentet har mye for seg.

Skal man oppsummere problemene, så består disse i:

- Registeringsgrunnlaget for forbruk mellom

tilskuddsberettiget og ikke-tilskuddsberettiget virksomhet

- De fordelingsregler som benyttes i dagens tilskuddssystem sett i relasjon til den utviklingen som har skjedd.
- Prisfastsettingen for bruken av fellesressurser
- Manglende "ansvar" for den subsidierte virksomhet.

5.3 Problemer i ferjedriften

Utover det som er nevnt i forrige avsnitt, er hovedproblemet i ferjedriften at man har et salderings-system for tilskudd til riksvegferjene. I St.meld. nr. 42 (1986-87), "Takstmeldingen", legger man opp til å endre dette og å komme over på en rammetilskuddsordning fra 1990. I tillegg kommer spørsmålet om størrelsen på felleskostnadene og deres fordeling på ulike driftskategorier.

Dette knytter seg i første rekke til det faktum at med noen få unntak, (de to største Møre og Romsdal Fylkesbåtar og Nord-Ferjer), så er alle de store ferjeselskapene såkalte kombinerte selskaper, dvs. de driver et utall av aktiviteter både innenfor transport og annen virksomhet. Dette stiller med en gang spørsmål om hvordan felleskostnadene skal fordeles.

Det er ikke uvanlig at det finnes selskaper med et flertall av følgende typer av aktiviteter:

Sjøtransport: Subsidierte lokalbåtruter
 Usubsidierte personbåtruter
 Riksvegferjedrift
 Fylkesvegferjedrift
 Kystgodsruter

Vegtransport: Subsidierte personruter
 Usubsidierte tur- og ekspressbussruter
 Subsidiert og usubsidiert godstransport

Verksteddrift

Terminaldrift

Hotellvirksomhet

Reisebyråvirksomhet

Det sier seg selv at det i slike tilfeller kan oppstå fordelingsproblemer mellom de ulike grupper.

6. EN NÆRMERE ANALYSE AV EN DEL AV DE PROBLEMER MAN STÅR OVERFOR NÅR MAN SKAL VURDERE BRUKEN AV SUBSIDIER

6.1 Problemer forbundet med kostnadsanalyser i rute- bilnæringen

I dette kapitel drøftes en del problemer som knytter seg til kostnadsnivå og kostnadsfordeling i rute-
næringen. De kan illustrere de vanskeligheter som er forbundet med å vurdere effektiviteten i bruken av subsidiene.

Det er viktig å være klar over at i tillegg til selve systemet (de formelle reglene) så vil kostnadsnivå og- struktur avhenge av flere sammensatte faktorer. Disse er:

- selskapets ruteområde, dets utforming og transport-
standard
- selskapets aktivitetsområder
- indre effektivitet i selskapet, herunder ledelsens
dyktighet.

Når man vurderer selskapene, er det derfor særlig viktig å være klar over den store betydning som rute-
området og rutenettets utforming har og hvordan dette påvirker i særlig grad utnyttelsen. Dette gjelder særlig på personsiden, men også for lokale godsru-
ter vil dette komme inn.

Hvorvidt selskapet driver i byområde eller i
utkantene vil også ha betydning. I det ene tilfelle vil framkommeligheten kunne skape vansker, i det
andre tilfelle vil lav transportstandard (få
frekvenser) gjerne kombinert med f.eks. bruk av
ferjer kunne føre til dårlig mannskapsutnyttelse.

Mannskapsutnyttelsen er på mange måter sentral og
særlig dødtids-spørsmålet. Dette spørsmålet vil
gruppen komme noe tilbake til i neste avsnitt.

Kostnadsnivå og strukturen i tilbudet er bygget opp
over en lang tidsperiode og som sådann et resultat av
tidligere samferdselspolitikk, særlig gjelder dette
for lokale godsru-ter og dets bruk av terminaler.
Dette er slike ting som vil ta tid å endre ved en
endring i samferdselspolitikk og endrede markeds-
messige behov.

6.2. En illustrasjon av oppfatningen av effektivitet i rutebilnæringen.

NRF og NKS har utarbeidet kostnadsnormer, og NRF har i flere år utarbeidet veiledende kostnadstall.

Kommentarene bygger på NRFs Informasjon 1/85 NRFs rundskriv og Asplan: "Beregningssystem for bussdriftskostnader". Det er tatt utgangspunkt i Asplans rapport. Gruppen gjør oppmerksom på at NRFs opplegg slik det kommer til uttrykk i rundskrivene 31/85 og 36/85, er noe annerledes. Det viktige er imidlertid å få fram de forskjeller i forutsetningene som ligger i NRF og NKS sine opplegg og vise hvilke utslag det kan gi i kostnadene og effektiviteten.

Nedenfor er en del av de problemer som ligger i å definere effektiv drift for en del ulike kostnads-komponenter, illustrert. Arbeidsgruppen vil påpeke at det senere er skjedd endringer i beregningsgrunnlaget som gjør at de to parter er enige om beregningsmetodikken. De har også blitt enige om nivået på kostnadskomponentene. De presenterte tallene illustrerer på den ene siden hva NKS/Asplan mener er effektivt og hva NRF har operert med i sine "Veiledende kostnadstall" og som av både offentlige myndigheter og ruteselskaper har blitt tatt for kostnadsnivået i næringen.

Utgangspunktet for både NRF og NKS sine beregningsmodeller er ruteklassifiseringen hvor man opererer med fire rutekategorier og hvor ett av kriteriene for klassifisering er hastighet. Man opererer med følgende kategorier:

Byruter:	0 - 20.0	km/t hastighet
Forstadsruter:	20.1- 30.0	km/t hastighet
Lokalruter:	30.1- 40.1	km/t hastighet
Langruter:	40.1 og over	km/t hastighet.

Allerede denne klassifiseringen kan i praksis være problematisk og gi kostnadsmessige implikasjoner idet det alltid vil være en glidende overgang mellom to kategorier.

Når det gjelder vogngrupper, opererer NRF og NKS med h.h.v. seks og fem vogngrupper idet NRF også har med en vogngruppe for leddbusser. Vogngruppene er klassifisert etter total vekt og omfatter følgende kategorier:

Småbusser opptil		6 000 kg.
Mellomstore chassis	6 001 -	10 000 kg
Store letter chassis	10 001 -	14 000 kg
Store tunge chassis over		14 000 kg
Ferdigbygde tunge bybusser over		14 000 kg.

Med basis i rutekategorier og buss-typer er så hele normtallssystemet bygget opp.

Gruppen vil nedenfor kommentere beregningene av normtall post for post hva gjelder avvik mellom NRFs beregninger og NKS sine forslag slik det er framkommet i Asplans rapport. Hensikten er å vise at det også i et normtall-system egentlig er rom for meget store endringer i standardsatsene etter de forutsetninger man legger inn og at det tydeligvis er ulik oppfatning om hva som er effektiv drift.

I drivstoff og smøremidler er det relativt små forskjeller mellom de to beregninger, men med noen forskjeller m.h.t. den absolutte størrelse på normtallene som følge av bedre innsikt i faktisk forbruk i NKS beregningene.

Når det gjelder gummi, er det viktigste spørsmål som kan påvirke normene livslengden for dekk. I NKS opplegg er denne livslengden øket med 25% i forhold til NRFs opplegg.

For vedlikehold, service og reparasjoner består normtallet av en sats for forbruk av deler, et normtall for forbruk av timer i eget verksted pr. vognkm. og et normert tall for forbruk av timer i fremmede verksteder. Når det gjelder normene for deler og timesats lønn i eget verksted er det små muligheter til variasjoner. Når det derimot gjelder antall verkstedstimer pr. vognkm., er mulighetene til å ta ut økte kostnader betydelig, noe som et eksempel fra Asplans rapport viser. I det forslag NRF har laget er det forutsatt at vogngruppe 4 bytrafikk har en sats på 0.0123 timer/uke/vognkm. Dette gir på årsbasis med 35 000 km. utkjørt pr. år, 430.5 timer eller 9 timer pr. uke. Dette illustrerer at normtall brukt på den måten som er vist her slett ikke behøver å gi uttrykk for effektivt drevne ruteselskaper. Om man benytter normtall med slike enhetssatser, sier det seg selv at det her ligger betydelige muligheter til å finansiere verkstedsdrift for transport utenfor rute.

Vognkostnadene er en viktig del av normtalls-systemet og de skal gi en godtgjørelse som sikrer selskapene inndekning av utgifter til nyanskaffelse til bussparken slik at denne har samme alderssammensetning før og etter budsjettåret. For å oppnå en jevn utskiftning av bussparken, er det forutsatt at selskapene skal ha en betaling som tilsvarende:

- egenandel ved finansiering av kjøp av en ny buss pluss
- avdrag og renter på de lånene som tidligere er tatt opp for tilsvarende kjøp tidligere år og som fremdeles er under nedbetaling.

Beregningene er avhengig av for det første ny pris

busser. Her vil normene selvfølgelig være avhengig av hvilken total kostnad man legger inn for hver enkelt rutekategori. Sammenligning mellom NRF Informasjon 1/85 og Asplans undersøkelser, viser tildels betydelige forskjeller i forutsetninger m.h.t. ny pris.

Vognkostnadene vil videre være avhengig av livslengde busser. De tall NRF har benyttet er basert på registreringer i selskaper, og de gir derfor ikke uttrykk for noe annet enn den praksis som er ført under den til enhver tid rådende tilskuddsordning. De gir ikke uttrykk for hva en i et effektivt drevet system faktisk bør oppnå. Asplan/NKS har foreslått en betydelig økning i utkjørt distanse over livslengden.

I tillegg til de to ovennevnte faktorer er det i normtallsberegningene også med en kapitalfaktor som justerer nybilprisen til gjennomsnittsprisen for de bussene som er kjøpt tidligere år og fremdeles er under nedbetaling, for beregning av avdrag og renter på lånene til disse bussene.

Normtallet har formen:

$$\text{Norm-vognkostnader} = \left(\frac{\text{Norm nybilpris}}{\text{Norm livslengde}} \right) \times \text{kapitalfaktor}$$

Kapitalfaktoren er i Asplans arbeide beregnet til 1.1646 basert på en egenkapitalandel ved kjøp på 30%, prisstigning på 5% pr. år, avdragstid på busslån på 5 år og rente på 14% p.a.

Forsikringer er forutsatt beregnet som et prosentpåslag i vognkostnadene. NKS/Asplan sett sammen med NRFs arbeider og skoleskyssregulativet viser følgende påslag:

<u>NKS/Asplan</u>	<u>NRF</u>	<u>Skoleskyssreg.</u>
5 - 8%	6.1 - 10.9 %	7.2 % - 11.5 %

Sjåførkostnader bestemmes av følgende faktorer:

- lønnsatts
- skifttillegg og overtidstillegg
- sosiale kostnader
- andel 38 timers og 40 timers uke
- dødtid
- rutehastighet.

Beregningene er basert på fastsettelse av en normal ukelønn basert på tariffen, f.eks. LO/NAF tariffen, med tillegg som prosentattsats for skifttillegg og sosiale kostnader. Videre er det tatt hensyn til andel av 38 timers uke. (Her er det variasjoner igjen alt avhengig av forutsetningene.)

Det sentrale spørsmål i sjåførkostnadsberegningen er produktivitet.

Utgangspunktet er at lønnskostnaden skal uttrykkes

som kr. pr. km. Dette betinger omregning fra time-lønn til km-lønn ved hjelp av gjennomsnittshastigheten, men det må også tas hensyn til følgende forhold:

- Kjøring utenfor rute, dvs. tomkjøring m.v.
- Tid for uttak/innsetting, veskeoppgjør, opphold i ruten og også mellomstasjoner og betalte spise-pauser (dødtid).

Kjøring til/fra rute m.v. er ikke problematisk idet slik kjøring lett vil kunne beregnes med noenlunde sikkerhet som en prosent av samlet kjøring (Tar da som forutsetning gitt lokalisering av anlegg, vogner osv.)

Dødtidsberegningen er imidlertid meget sentral -NRF har forutsatt følgende påslagssatser for dødtider:

Byruter:	36 - 48 %
Forstadsruter:	62 %
Lokalruter:	64 %
Langruter:	60 %
Skoleruter:	96 - 121 %

Tallene er basert på registrering i 1978/79 og gir uttrykk for hva som er blitt akseptert i rutebilnæringen. Asplan påpeker at en påslagssats på 66.7 % for dødtid betyr at en 8 timers dag består av

- 4 timer og 40 min. bak rattet
- 3 timer og 12 min. dødtid, spise-pauser, inn-/uttak osv.

Dette er lav produktivitet. Om man i et normtalls-system kommer ut med en slik produktivitetsnorm, vil dette bety et meget kostbart system. Samtidig vil det gi effektive selskaper store muligheter til effektiviseringsgevinster som kan nyttes til annen virksomhet.

Asplan fastslår, og gruppen er fullstendig enig, at dette er den faktoren selskapenes ledelse har størst mulighet til å påvirke. Uten en streng norm her vil man ikke oppnå noen form for effektivisering.

Asplan har forutsatt en dødtidsprosent på 30 % for alle typer av ruter inklusiv skoleskyss. I praksis betyr dette at dødtidsproblemet i skoleskyss må løses ved bruk av skoleskyssbeskjeftegede i annen virksomhet samt med deltdisbeskjeftegedelse eller yrkeskombinasjoner. Dette burde ha vært gjort for meget lenge siden og er et bevis på at et normtalls-system, "skoleskyss-regulativet", ikke er noen garanti for effektiv drift.

Normtallet for sjåførkostnader blir da for hver rute-gruppe:

$$S = L/A \times P$$

hvor

S = sjåførkostnad pr. km.

L = lønnsats pr. uke inklusive skifttillegg og sosiale kostnader

A = gjennomsnittlig arbeidstid pr. uke

P = produksjon i km. pr. betalt time

Når det gjelder felleskostnader som skal dekke billetter, rutehefter, markedsføring, administrasjon (lønn, materiell, utstyr og husleier) og kapitalgodtgjørelse, er det forutsatt at disse skal være et prosentpåslag på de direkte driftskostnadene. Asplan har forutsatt 16 %.

Utover de kostnadskomponenter som her er tatt med vil, det alltid være kostnader som det er vanskelig å benytte normer for og som må baseres på budsjett, fordi de er uavhengig av produksjonsvolum og sammensetning. Eksempler her vil være utgifter til egne anlegg, og husleieutgifter.

Denne gjennomgang skulle illustrere de problemer man står overfor når man skal definere effektivitet i rutebilnæringen.

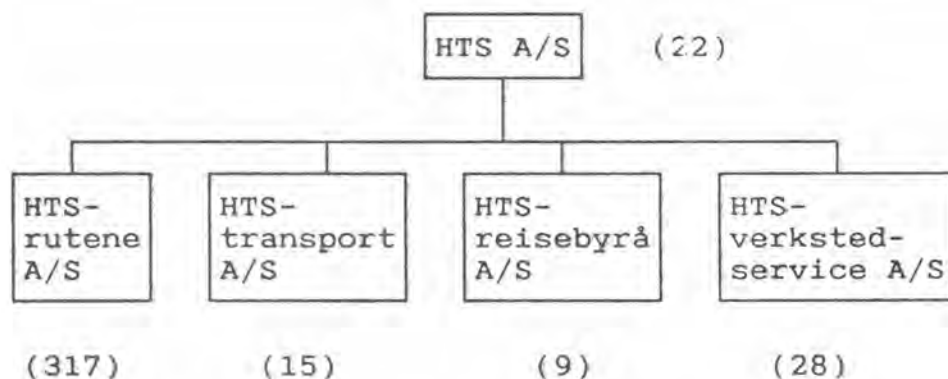
6.3. Organiseringen av to kombinerte transport- selskaper - en illustrasjon av kostnads- fordelingsproblemene

Helgeland Trafikkselskap A/S, Sandnessjøen (HTS)

Et typisk eksempel på et kombinert selskap som har utviklet seg til å drive både med subsidiert og usubsidiert virksomhet er HTS.

Fra 1. januar 1984 ble det foretatt en omorganisering av Helgeland Trafikkselskap A/S basert på en konsernoppbygging som vist nedenfor i figur 6.1. Senere er selskapet ytterligere omorganisert gjennom dannelsen av A/S Helgelandsgruppen. Denne omorganiseringen er ikke tatt med her.

Figur 6.1 : Hovedtrekkene i organiseringen av konsernet HTS A/S



(antall ansatte inklusive 52 deltidsansatte)

I tillegg er selskapet økonomisk interessert i

- K/S A/S Veco som driver et hjelpefartøy
- Sandnessjøen Offshore Supply A/S
- Skips A/S Rana (52 %) som dermed er en del av konsernet.

Selskapets virksomhet kan inndeles på følgende måte:

Subsidiert transportvirksomhet:

- Subsidierte person- og godsbilruter (fylkeskomm. ansvar)
- Subsidierte person- og godsbåtruter " "
- Subsidierte riksvegferjer (statlig ansvar)
- Subsidierte fylkesvegferjer (fylkeskomm. ansvar)

Usubsidiert virksomhet:

- Verksteddrift for HTS-rutene A/S og andre, salgsvirksomhet (HTS-verkstedservice A/S)
- Spedisjons- og terminaltjeneste og transport utenfor rute (HTS-transport A/S)
- Reisebyråvirksomhet (HTS-reisebyrå A/S)
- Kontraktskjøring produksjonsmelk
- EDB-service

I tillegg kommer aktivitet knyttet til de ovenfor nevnte selskaper som ikke er en del av konsernet og som har sin aktivitet i oljesektoren.

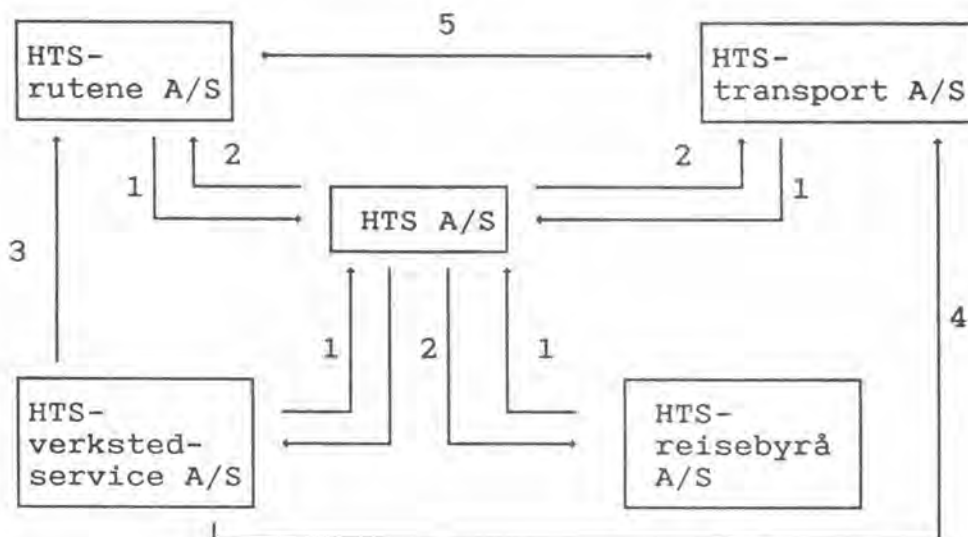
Selskapet har en flåte på (1984) 8 lokalbåter og 12 ferjer. Bilparken består av 46 busser og kombinerte vogner, 27 godsvogner og 8 tilhengere og semi-trailere.

I figur 6.1 er det vist hvordan HTS er organisert med datterselskaper. Det særegne med organisasjonsmodellen er at

- datterselskapene er rene driftsselskaper med egne driftsmidler bare i begrenset omfang
- driftsmidler, dvs. faste eiendommer, båter, ferjer og bilmateriell leies av morselskapet
- morselskapet "selger" også konserntjenester til datterselskapene,
- datterselskapene selger tjenester til hverandre, i første rekke fra HTS Transport A/S og HTS- verkstedservice A/S til HTS-rutene A/S.

Den interne sammenhengen i den økonomiske oppbyggingen av selskapene vises i figur 6.2.

Figur 6.2 : Økonomisk organisering av HTS-konsernet



- 1 = Betaling av leie for bruk av driftsmidler tilhørende HTS A/S
- 2 = HTS A/S salg av konserntjenester til datterselskaper
- 3 = HTS verkstedservice A/S salg av verkstedtjenester til rutevirksomheten.
- 4 = HTS verkstedservice A/S salg av verkstedtjenester til transport utenfor rute (gods)
- 5 = HTS Transport A/S salg av terminaltjenester til HTS-rutene A/S.

Figuren viser at det er betydelige interne overføringer innen konsernet og det sentrale blir derfor hvilke internavregningspriser som benyttes.

Hardanger-Sunnhordlandske Dampskipsselskap, Bergen (HSD)

HSD er et av landets største transportselskaper med en omsetning på ca. 500 mill. kroner i 1986, 1070 ansatte pr. 1/1-87 og med et utall av aktiviteter både av subsidiert og usubsidiert karakter. Selskapet har:

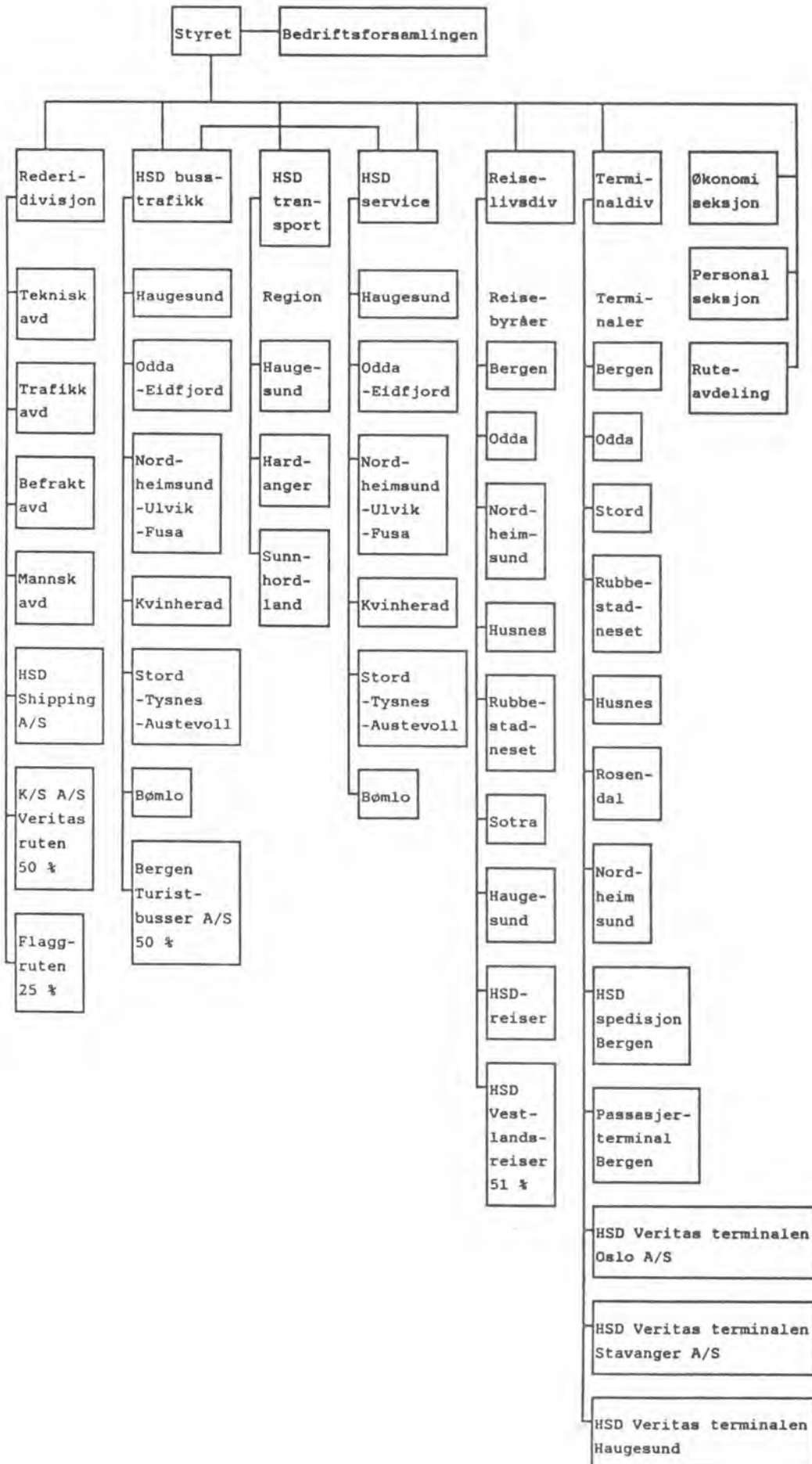
- 2 godsbåter
- 6 hurtigbåter
- 24 bilferjer
- 9 leiebåter
- ca. 220 rute- og turistbusser
- ca. 100 godsbiler, trailere, tilhengere, tank- og termovogner.

Selskapet eier dessuten betydelige aksjeposter i en rekke selskaper som ikke er heleiet:

- K/S A/S Veritasruten (50%) hvor HSD gjennom sitt datterselskap HSD Shipping A/S er ansvarlig for drift og markedsføring av de to kystgodsbåtene "Karmsund" og "Røyksund"
- Flaggruten (25%) som driver usubsidierte hurtigbåtruter mellom Bergen og Stavanger.
- Bergen Turistbusser A/S (50%) som driver turkjøring. (De resterende 50% eies av det NSB dominerte Bergen-Hardanger-Voss Billag)
- DAF Vest A/S (49%) som driver med salg/service av lastebiler og busser og som har en samarbeidsavtale med verksteddivisjonen i HSD.
- HSD Vestlandsreiser A/S (51%) som er reisearrangør.

I figur 6.3 er vist selskapets organisasjonsplan. Planen viser at en rekke av de usubsidierte virksomhetene er utskilt som egne aksjeselskaper. I tillegg kommer at selskapet er divisjonalisert. Hver divisjon har resultatansvar, dvs. at både HSD Service og Terminaldivisjonen selger tjenester til de subsidierte aktiviteter.

Figur 6.3: Organisasjonsplan for HSD



Av brutto-omsetningen i 1986 på 508 mill.kr., opplyser årsberetningen at 155 mill.kr., eller ca. 30% av omsetningen, stammer fra forretningsmessig virksomhet. Selskapet fikk i 1986 ca. 122 mill.kroner i tilskudd til den subsidierte virksomheten. For en rekke av de forretningsmessige virksomheter var situasjonen i 1986 at regnskapet viser underskudd eller dårlig driftsresultat. Dette gjelder HSD Transport A/S, HSD Shipping A/S, HSD Veritasterminalen A/S, Oslo, og HSD Vestlandsreiser A/S.

Arbeidsgruppen viser HSD som et eksempel på et selskap med omfattende virksomhet utenfor det tradisjonelle subsidierte område. Det sier seg selv at i slike selskaper er det ualmennelig viktig at subsidiordningene er utformet slik at det ikke kan være den minste tvil om at subsidiene blir riktig brukt. Arbeidsgruppen vil påpeke at vi får stadig flere selskaper av denne type, selv om ikke alle er like store. Andre eksempler som likegodt kunne ha vært benyttet for å illustrere hva som er i ferd med å skje i transportnæringen, er:

- Det Stavangerske Dampskipsselskap (DSD)
- Hemne og Orkladal Billag
- Gausdal Bilselskap/Lillehammer-Ringsaker Bilruter sammenslutningen.

Arbeidsgruppens hensikt med disse eksempler er kun å vise at forholdene i transportnæringen blir stadig mere komplisert og har endret seg sterkt siden den gang dagens regler om forholdet mellom subsidiert og usubsidiert virksomhet ble laget. Samtidig er det grunn til å understreke at for mange av disse selskapene har diversifisering vært naturlig ettersom tradisjonelle markeder har hatt tilbakegang eller forsvunnet.

6.4. En sammenligning av kostnadene i en del rutebilselskapers usubsidierte godstransport og sammenlignbare selskaper i leievognnæringen.

En av de påstander som har vært fremmet, er at rutebilselskapene benytter subsidier i usubsidiert godstransport og derigjennom utkonkurrerer leievognnæringen gjennom ulike konkurransevilkår.

For å få en sammenligning mellom kostnadsnivået i en del ruteselskaper og leievognnæringen, har arbeidsgruppen foretatt analyser av godstransporten i en del selskaper som driver både subsidiert og usubsidiert virksomhet. Gruppen ønsker å vise en del tall både

fra rutenæringen og leiebilnæringen som kan gi en indikasjon på kostnadsnivået i den type godstransport det er snakk om. For rutebilselskapenes vedkommende er tallmaterialet hentet fra N-012 skjemaene for 1984 og 1985. For lastebilbedriftenes vedkommende bygger analysene på tallmateriale som er innhentet av Forbruker- og administrasjonsdepartementet, og som er stilt til rådighet for arbeidsgruppen.

De rutebilselskaper som er valgt ut kommende er:

1. A/S Troms Innland Rutebil (TIRB)
2. Ofoten Bilruter A/S (OB)
3. Hemne-Orkladal Billag A/S (HOB)
4. Firda Billag (FB)
5. Hardanger Sunnhordlandske Dampskipsselskap (HSD)
6. Arendals Dampskibsselskab/Aust-Agder Trafikk-selskap A/S (ADS/ATS)
7. Bo-bussene (BB)
8. Trysil Bilruter A/S (TB)
9. Ottadalen Billag A/S (OBL)

Alle disse selskapene er engasjert i såvel subsidiert som usubsidiert godstransport. For å få en oversikt over godstransportaktiviteten i disse selskapene, er det i tabell 6.1 vist hvor stor del av selskapenes total utkjørte vognkilometer fattende meter og inntekter godstransporten står for.

Tabell 6.1 Godstransportens andel av trafikkinntekter og vogndkm (egne vogner) i 1984.

	Totale trafikkinntekter (1000 kr)	Andel Gods-inntekter	Totale vogndkm og gods (1000)	Andel vogndkm gods
1. TIRB	68.671	40	7.637	37
2. OB	34.225	46	3.780	39
3. HOB	27.965	38	3.532	27
4. FB	63.124	36	6.649	30
5. HSD ¹⁾	66.765	24	7.918	14
6. ADS/ATS	38.622	33	5.051	25
7. BB	38.050	48	3.620	44
8. TB	14.410	54	1.543	48
9. OBL	26.427	48	2.561	45

- 1) For HSDs vedkommende er kun den virksomhet som morselskapet selv utfører, med i N-012 skjemaet. Dvs. subsidiert godstrafikk og utfyllende kjøring som tilsvarer hhv. 12% for 1984 og 11.7% for 1985 av utkjørte vogndkilometer. Det heleide datterselskaps HSD Transport A/S sin virksomhet på bilsektoren er helt holdt utenfor N-012 skjemaet.

Tabell 6.1 viser at alle selskapene unntatt HSD har mere enn 1/3 av sine trafikkinntekter fra gods, og at 5 av de 9 selskapene har mere enn 40% av trafikkinntektene fra gods.

Når det gjelder andel av utkjørte vogndkilometer, har 8 av selskapene mere enn 1/4 egne vogndkilometer i godssektoren.

Følgende leievogndsekskaper er med i kostnadsanalysen:

1. Bjørnflaten Transport
2. Waagan Transport
3. Jørgensen Transport

Alle disse driver transport som er sammenlignbar med de analyserte rutebilselskapene. I grunnmaterialet var det to selskaper til, men disse er ikke presentert, da det er visse mangler ved deres tallmateriale. I første rekke mangler pålitelige vogndkilometertall.

I tabell 6.2 er sammenstilt totalkostnader pr. vogndkm i de analyserte selskaper for hhv. 1984 og 1985.

Tabell 6.2: Sammenligning av kostnader i og utenfor rutenæringen.

	1984		1985	
	Total- kostn./ vognkm	Andel vognkm gods	Total- kostn./ vognkm	Andel vognkm gods
1. <u>TIRB</u> - ord. gods enten spredn.	7.45	57.1	8.10	63.1
2. <u>Ofoten bilruter</u> - Kontraktruter	9.99	60.3	10.30	59.1
3. <u>Hemme-Orkladal Billag</u> - gods utenfor rute	7.61	77.3	8.52	81.6
4. <u>Firda Billag</u> - ord. gods uten spred. - utenfor rute	12.64 11.58	45.5 18.1	13.16 12.28	48.5 17.6
5. <u>HSD</u> - Kontraktruter - utenfor rute	10.86 11.62	6.7 5.3	13.42 13.25	5.9 5.8
6. <u>ADS/ATS</u> - ord. gods uten spredn.	15.99	27.3	14.39	94.4
7. <u>Bo-bussene</u> - utenfor rute (bulk)	10.48	100	-	-
8. <u>Trysil Bilruter</u> - utenfor rute	10.04	70.1	10.15	67.7
9. <u>Ottadalen Billag</u> - utenfor rute	10.33	64.2	10.40	62.1
10. <u>Bjørnflaten Frysetransport</u> - leievogntransportør	9.73	100	9.02	100
11. <u>Waagan Transport</u> - leievogntransportør	9.19	100	10.72	100
12. <u>Jørgensen Transport</u> -leievogntransportør(bulk)	-	-	11.55	100

Andel vognkilometer gods svarer til den aktuelle transportkategoriens del av total vognkilometer i godstransport.

Tallene for rutebilnæringen er tatt ut fra aktivitet som burde være sammenlignbar med virksomheten i leievognfirmaene.

For 1984 viser tallene etter gruppens oppfatning at kostnadsnivået gitt som totalkostnader pr. vognkm. ligger rundt kr. 10,- +/- 10 %. 7 av 13 aktiviteter ligger innenfor dette beltet. For to selskaper ligger kostnadene betydelig under; h.h.v. kr. 7.50 og 7.60. For fire selskaper ligger de over dette.

Sammenholder vi tallene for 1985, ser vi at situasjonen for så vidt er den samme, men at kostnadsnivået har øket noe. De to samme selskaper skiller seg ut nedover.

En interessant sammenligning er mellom selskapene Bo-

bussene og Jørgensen Transport A/S. For Bo-bussene har vi tall for 1984 og som korrigeres med 10% for å komme opp til 1985-nivå. Kostnadene ligger i 1985 på ca. kr. 11.50,- mens Jørgensen Transport A/S ligger på kr. 11.55,-. M.a.o. omtrent samme kostnadsnivå.

Hva som er årsaken til at de to selskapene TIRB og HOB ligger på et annet kostnadsnivå enn sammenlignbare selskaper, lar seg vanskelig forklare uten en dypere analyse. Dette er ikke foretatt av arbeidsgruppen. Hovedkonklusjonen er likevel at de fleste selskapene ligger innenfor samme nivået med de avvik man kan forvente utfra ulike driftsforhold, ulik ledelsesstruktur og ulik effektivitet i selskapet.

6.5. Rutebilselskapenes godstrafikk etter 1987 med en samferdselslov uten rutebegrepet

Det spørsmål man kan reise, er hvorvidt de endringer som er blitt gjort i samferdselsloven når det gjelder godstransport vil få betydning for kostnadsnivået og kostnadsallokeringen i rutebilselskapenes godstrafikk.

Hvis man studerer analyseresultatene for enkelt-selskapene, finner man at i alle selskapene er terminalkostnader/provisjoner m.v. i alt vesentlig grad ført på ordinære godsruter med spredning. I N-012 skjemaet er disse kostnadene plassert under begrepet særkostnader. I tabell 6.3 er det for hver enkelt av selskapene satt opp særkostnader for ordinære godsruter med og uten spredning. Som tabellen viser er det meget store forskjeller i kostnadene på de to rute kategorier. Selv om særkostnadsbegrepet inneholder andre kostnader enn terminalkostnader, er terminalkostnadene den tyngste posten. Tallene skulle derfor gi en indikasjon på problemets størrelse.

Tabell 6.3: Særkostnader inkl. terminalkostnader
godsruter med og uten spredningsfunksjon

Særkostnader pr. km. 1984 og 1985

	1984		1985	
	Ord.ruter med spred.	Ord.ruter uten spred.	Ord.ruter med spred.	Ord.ruter uten spred.
1. TIRB	4.10	0.57	4.75	1.34
2. OB	2.23	1.75	1.87	1.65
3. HOB	1.79	-	1.89	-
4. FB	7.38	2.63	8.57	2.57
5. HSD	5.10	-	4.65	-
6. ATS/ADS	1.29	0.75	-	1.45
7. BB	-	-	-	-
8. TB	2.17	1.29	1.42	-
9. OB	4.45	-	4.12	-

Det spørsmål som reiser seg er hva som vil skje fra og med 1987. Hvor skal man ta ut terminalkostnadene når en rekke ruter som tidligere har vært definert som subsidierte ikke blir ansett som det lenger og fylkeskommunene kan velge andre transportløsninger fra speditører eller lastebileiere uten slike høye terminalkostnader?

Med mindre ruteselskapene trapper ned eller avvikler terminalholdet sitt, vil de måtte velte kostnadene over på tidligere og nye usubsidierte aktiviteter. Da oppstår spørsmålet om de er konkurransedyktige i et framtidig hardt presset godsmarked hvor konkurrentene ikke har disse kostnadene. Arbeidsgruppen anser en tilpassning av terminalbehovet til den nye situasjon som rutenæringens godstransport står overfor, som en av næringens største utfordringer i de nærmeste årene.

7. ALTERNATIVE TILSKUDDSSYSTEMER

7.1. Innledning

Arbeidsgruppen har vurdert en rekke forskjellige alternative tilskuddssystemer. Disse systemene kan deles i to hovedgrupper:

- tilskuddssystemer som ikke nødvendiggjør endringer i nåværende samferdselslov
- tilskuddssystemer som gjør det nødvendig med endringer i Samferdselsloven.

I gruppe en faller følgende systemer:

1. Tilpasninger i dagens system med individuelt forhandlede tilskuddskontrakter
2. Bruk av et normtallssystem
3. Kombinasjoner av 1 og 2.
4. Tilskudd direkte til brukerne

I gruppe to som krever endringer i samferdselsloven, faller:

5. Den danske løsning med kontraktskjøring basert på normtall og offentlig administrasjonsselskap
6. Den svenske løsning med kontraktskjøring som åpner for anbud og offentlig administrasjonsselskap
- 7a). En ren anbudsløsning basert på et markeds-messig konsept av den typen man har i Storbritannia
- 7b). En anbudsløsning for inntreden i markedet uten at det skjer en fullstendig deregulering (såkalt franchising).

Nedenfor er det forsøkt gitt en oversikt over hovedtrekkene i disse alternativene og en vurdering av deres sterke og svake sider.

Ser vi på de løsninger som er valgt i de ulike land, kan vi si at de kan defineres som enten en løsning basert på bruk av offentlig transportadministrasjoner (adm. selskaper) eller en markedsmessig løsning.

Etter den 2.verdenskrig var markedet for kollektiv transport godt og de fleste transportselskaper ble drevet etter det vi kan kalle kommersielle prinsipper. Etter hvert som bilholdet økte og etterspørselen

etter kollektivtrafikk gikk ned av flere årsaker, ble det klart at mange transportselskaper ikke lenger kunne basere seg på selvfinansiering. Det offentlige måtte gå inn med ulike former for transportsubsidier. Dette skjedde i slutten av 60-årene. Mange europeiske land la om sin samferdselspolitikk i retning av større samordning og mer styring av kollektivtrafikken, ofte gjennom offentlige administrasjonsselskaper. Det kan her nevnes land som Vest-Tyskland, Nederland og Storbritannia som var eksponenter for denne linje. Samtidig ble det lagt større vekt på miljøspørsmål, særlig i byene, noe som i første rekke slo ut i den takstpolitikk man la opp til for kollektivtrafikken.

I Storbritannia var Transport Act 1968 et eksempel på denne tankegang. Denne politikk ble dominerende gjennom 1970-årene og ble forsterket av den første energikrisen i 1973/74.

I 1980-årene derimot førte med seg andre utfordringer gjennom nedgang i kollektivtrafikkens marked grunnlag, sterkt økte subsidier og økte subsidier og behov for å redusere de offentlige utgifter. Disse problemer førte til at man begynte å diskutere mere markedsrettede løsninger både for å få redusert subsidiene og for å få en kollektivtrafikk som gjennom innovasjoner og kostnadsreduksjoner kunne tilpasses bedre både kundenes behov og kravet om reduserte subsidier.

Fortsatt er filosofien om styring av kollektivtrafikken gjennom offentlige administrasjonsselskaper dominerende i Europa, men anført av Storbritannia som har lagt om sin politikk fra 60-årene, ser man også tendenser til mere markedsorienterte løsninger i andre land som Nederland og Sverige.

Ser vi nærmere på de to ulike løsninger, kan de i hovedtrekk karakteriseres slik:

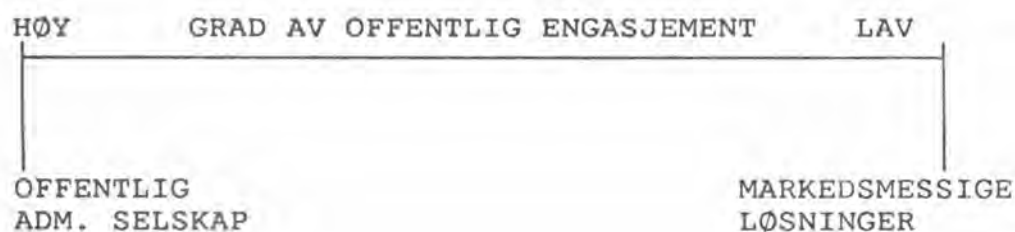
A. Offentlig administrasjonsselskaper.

- Tankegangen om et samordnet trafikknett
- Kryss-subsidiering mellom gode og dårlige ruter
- Enhetlige takstsystemer med gjennomgående takstberegning
- Ett offentlig "trafikkselskap" som er ansvarlig for finansiering og organisering av kollektivtrafikken
- Definerte minste transportstandarder som til en viss grad er uavhengig av etterspørsel
- Ofte offentlig drift av selve trafikken
- Relativt høy grad av subsidier.

B. Den markedsmessige løsningen.

- Ruter bygget opp på grunnlag av markedsmessig etterspørsel
- Ingen eller lite kryss-subsidiering mellom ruter
- Individuell takstfastsettelse, men muligheter for samarbeide om gjennomgående takster, måneds-kort osv. på kommersiell basis
- Liten grad av styring fra det offentliges side bortsett fra vurdering av hvilke ruter det er sosialt behov for og som ikke blir dekket av markedet
- Selvstendige selskaper står for driften
- Lav subsidieringsgrad

Benytter vi en skala, kan vi vise dette på følgende måte:



I den ene enden av skalaen finner vi en fullt offentlig eid kollektivtrafikk basert på synet om at kollektivtrafikken er et "felles-gode" som bør drives og finansieres av det offentlige. I den andre enden er synet det at kollektivtrafikk er et gode som bør tilbys i den utstrekning det er en etterspørsel som kan finansiere tilbudet.

Hvis vi skulle benytte den samme skalaen for å vise hvor noen land i Europa i dag befinner seg, så er bildet slik:



Hovedskillet etter denne figuren går mellom de land hvor selskapene (driftsenhetene) har et selvstendig økonomisk ansvar for sin virksomhet og innehar konse-

sjonene, og de land hvor dette ansvar er overtatt av offentlige organer som betaler for å utføre transportoppdragene.

I dag er det første tilfelle i Norge, Finland og Storbritannia, mens de andre landene i figuren har valgt løsninger med offentlig eide trafikkorganer som ansvarlige.

Selv om man har valgt ulike løsninger, betyr dette ikke uten videre at ikke også de selskaper som driver i land hvor markedsmessige prinsipper råder, i større eller mindre grad kan motta subsidier, noe Norge og for såvidt også Storbritannia skulle være gode eksempler på.

Hovedskillet går imidlertid på hvem som besitter konsesjonene (hvis man har konsesjonert kollektivtrafikk) som eksempelvis:

Vest-Tyskland:	Oftest Trafikkforbundene (hvor slike eksisterer)
Danmark	: Amtstrafikkselskapene
Sverige	: Hovudmannen (fra 1989)

I Norge og Finland er det selskapene selv som besitter konsesjonene. I Storbritannia eksisterer det i dag ikke konsesjoner, men en registreringsordning. Sverige er i en mellomstilling med en sterk "hovedmann", men selskapene har konsesjoner fram til 1989.

Det lar seg ikke gjøre å si at verken den ene eller annen løsning er bedre eller dårligere enn en annen fordi dette selvfølgelig er en funksjon av de trafikkpolitiske målsettinger de enkelte land har stilt opp.

7.2. Tilskuddssystemer som ikke krever endringer i nåværende samferdselslov

I tabell 7.1 er det vist hvilke typer av tilskuddsforhandlinger de enkelte fylkeskommuner benyttet i 1986. Som tabellen viser forsøkte to fylkeskommuner med forskjellige former for normkostnader i 1986, nemlig Oppland og Telemark. For 1987 har noen flere fylker tatt opp forsøk med normkostnader i forskjellige utforminger. Arbeidsgruppen vil senere komme tilbake til vurderinger av normkostnader.

Tabell 7.1: Fylkeskommunenes bruk av tilskudds-systemer

Fylke	Tilskuddsordning 1986	
	Prinsipp	Terskelverdi
Østfold	Tildeling av rammer Budsjettforslag Kontrakt	7 %
Akershus	Sl-kontr., Individ. normtall	Ingen
Hedmark	Regnskaps- basert budsjett, kontrakt, ex post vurdering	1 %
Oppland	Normtallsbaserte, bindende kontrakter	Ingen
Buskerud	Budsjettbaserte forhandlinger, bindende kontrakter	Ingen
Vestfold	Budsjettbaserte forhandlinger, vurdering ex post	2 %
Telemark	Normtallsbaserte forhandlinger (NRF) Bindende kontrakter	Ingen
Aust-Agder	Bindende kontrakter	Ingen
Vest-Agder	Bindende kontr.	Ingen/ 1 % (indi- vid.)
Rogaland	-	-
Hordaland	Budsjettbaserte, bindende avtaler	Ingen Unntatt B.S. og et komm. ferjeselskap hvor evt. oversk. skal tilb. føres
Sogn og Fjordane	Budsjettbaserte tilskuddsavtaler	5 %
Møre og Romsdal	Budsjettbaserte bindende til- skuddsavtaler	Ingen, men forbeh. for evt. uforut- sette forh.

Sør-Trøndelag	-	-
Nord-Trøndelag	Budsjettbaserte kontrakter, ex post vurdering	1 %
Nordland	-	-
Troms	Budsjettbaserte bindende kontrakter	-
Finnmark	Fylkeskomm. selskap	-

Under behandlingen av St.meld. nr. 50 (1979-80 Om overføring av tilskuddsansvar for lokale rutesamband fra staten til fylkeskommunene, uttalte Stortingets samferdselskomité i Innst. S. nr. 258 (1979-80) dette om ansvarsfordelingen mellom fylkeskommunene og ruteselskapene:

"Komitéen har merket seg at departementet på side 52 i St.meld. nr. 37 føreset at tilskottsstyresmakta også skal ha ansvaret for planlegginga av rutetilbodet.

Det er ein nær samanheng mellom ruteplanlegginga og den totale driftsplanlegging innan ruteselskapa. I praksis vil det difor etter komitéen si meining måtte skje ei arbeidsdeling mellom Samferdselsstyremakta og det einskilde selskap. Ei slik deling bør i grove trekk gå ut på at fylket gir rammer overfor det einskilde selskap med omsyn til transportstandard og tilskott. På dette grunnlag arbeider det einskilde selskap i samråd med vedkommande kommunar dei detaljerte ruteplanar innan konsesjonsområdet på dei vilkår som er fastsett i Samferdselslov og føresegner. Samferdselsstyremakta har så korreksjons- og godkjenningsansvar slik det vert mogeleg å halde oppe ruteopplegget innanfor det volum og den standard som dei økonomiske rammer tillet".

Etter at samferdselskomitéens Innst. S. nr. 258 ble avgitt, har det skjedd betydelige endringer i ansvarsforhold og overføringsordninger for de lokale rutene. Arbeidsgruppen vil her nevne:

- Innføringen av inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner i 1986
- Overføringen av ansvaret for grunnskoleskyssen fra kommunene fra samme tidspunkt med integrering av skoleskyss og ordinære ruter som ett rutesystem.

Inntektssystemet forutsetter at fylkeskommunene tar et selvstendig ansvar i prioritering mellom sektorer

og innen sektorer. Dette innebærer at fylkeskommunene, på selvstendig grunnlag, må fastlegge den transportstandard og det rutesystemet de ønsker å gi tilskudd til. Dette krever en langt mer aktiv holdning overfor ruteplanlegging enn det Innst. S. nr. 258 (1979-80) la opp til. Etter arbeidsgruppens mening må derfor fylkeskommunene ha den overordnede styring med ruteplanleggingen. Arbeidsgruppen ser det imidlertid slik at skift- og vognplanlegging fortsatt bør være transportselskaperens ansvar.

I et alternativ hvor revisjon av de nåværende tilskuddsordninger velges, er det derfor nødvendig med en nærmere avgrensning av ansvarsforholdet mellom fylkeskommunene og transportselskapene.

7.2.1. Bruk av et revidert dagens system, dvs. et forhandlingsopplegg

Hovedtrekkene i dagens system og de problemer dette skaper særlig m.h.t. skillet mellom subsidiert og ikke subsidiert virksomhet, er beskrevet foran. I dette avsnitt vil man vurdere en del elementer ved dagens system som det kan være ønskelig å gjøre noe med. Hovedtrekkene i dagens system kan oppsummeres slik:

- Systemet baserer seg på tilskuddsavtaler mellom fylkeskommunene og enkeltelskaper og er basert på individuelle forhandlinger med hvert enkelt selskap om takstforutsetninger og produksjon og kostnadsnivå.
- Systemet er en nettosubsidiemodell basert på faste tilskudd eller med en inntekts-/kostnadsgaranti hvor det tas hensyn til store avvik som skyldes uforutsette hendelser.
- Systemet har vært basert på enten garanti for avvik fra +/- 2% til +/- 5%, eller ingen garanti i det hele tatt. Gevinst innenfor garantirammen eller i forhold til avtøpt beløp, tilfaller selskapene.

Systemet er for kostnadenes vedkommende i de fleste fylker basert på kostnadsberegninger som tar utgangspunkt i den kostnadsmodellen som ligger i N-012 skjemaverket, dvs. med kostnadsfordeling mellom subsidiert og usubsidiert virksomhet.

Kritikken mot systemet har vært gjort gjeldende på felter, nemlig at

- det åpner for skjult subsidiering av virksomhet som skal være usubsidiert gjennom de kostnadsfordelinger man benytter
- at systemet er kostnadsdrivende og ikke fremmer effektivitet i rutesektoren

- at det er tungvint å administrere.

Fordelene med systemet knytter seg i første rekke til

- at det er fleksibelt og kan tilpasses den faktiske situasjon i hvert selskap
- at det kan være effektivitetsfremmende, men dette vil være avhengig av forhandlinger mellom selskaper og fylkesmyndigheter.

Når det gjelder spørsmålet om forbedringer i dagens system, har det vært hevdet at dette er vanskelig og at man heller bør erstatte det med et normtalls-system. Vurderingen av dagens system mot et normtalls-system vil man komme tilbake til senere. Nedenfor ser en på en del områder som det etter gruppens mening bør gjøres noe med om man skal fortsette å benytte dagens system.

Arbeidsgruppen anser at det viktigste problem som må løses, er en frigjøring fra N-012 systemet og dets metode, fordeling av felles- og kapitalkostnader for vogner og faste anlegg.

Hvordan dette skal gjøres i praksis vil man måtte drøfte nærmere, men man har registrert at mange fylker delvis har frigjort seg fra N-012 allerede. Disse foretar særlige kostnadsvurderinger av vognmateriell som benyttes både i subsidiert og usubsidiert virksomhet, med sikte på blant annet å hindre at ekstra kapitalkostnader som ikke har noe med rutetransport å gjøre, blir belastet denne. Videre er det enighet mellom NRF, NKS, SSB og Samferdselsdepartementet om et nytt skjemaverk som skulle være bedre tilpasset dagens situasjon. De nye skjemaene er tatt i bruk f.o.m. regnskapsåret 1986.

Et annet spørsmål som har vært diskutert, er overføringen av aktiva mellom subsidiert virksomhet og datterselskaper med sikte på tilbakeleie, alternativt opprettelse av datterselskaper for innkjøp m.v. Dagens lovgivning kan ikke hindre dette, men problemet kan vel løses gjennom privatrettslige avtaler, dvs. gjennom tilskuddsavtaleforhandlingene hvis fylkene skulle ønske å gjøre noe med dette.

Arbeidsgruppen tror at man forsåvidt kan leve med det forhandlede system, man benytter i dag om man skulle ønske dette, forutsatt at man får løst kostnadsfordelings-spørsmålet. Dette har i seg to aspekter, nemlig

- definisjonen av kostnadene og fordelingsreglene
- informasjon om kostnadsnivået i effektivt drevne selskaper som er nødvendig for å avgjøre hvilket nivå som er akseptabelt.

Det siste punktet er meget sentralt fordi hittil har man stort sett basert seg på NRFs kostnadsmateriale. Man har i alt for liten grad benyttet indikatorer på effektiv drift. NKS og fylkeskommunene må snarest utvikle sitt eget kostnadsmateriale. Dette bør ikke skje i form av faste normtall slik dette er definert i neste avsnitt, men gjennom en systematisk innsamling av kostnader for hvert fylke. Disse kan danne utgangspunkt for databaser som viser trender i kostnadsutviklingen og "kostnadsnormer" for effektive selskaper. Med dette kostnadsmateriale og med klare meninger om hva effektivt drevne selskaper bør ligge på i kostnader, står fylkene langt bedre rustet til å forhandle.

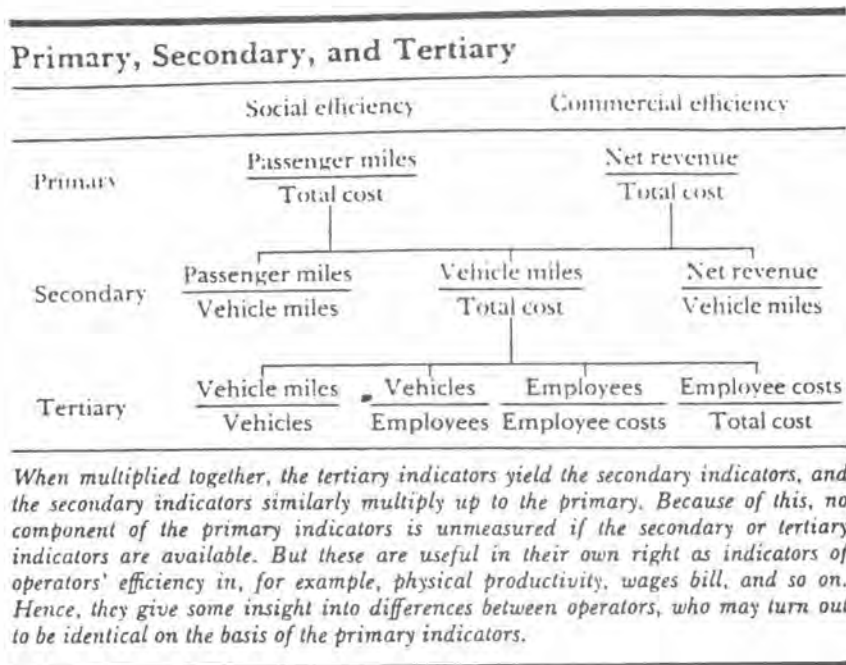
På den annen side bør fylkene også oppdatere sine kunnskaper på inntektssiden. Det er et kjent fenomen at mange selskaper systematisk underbud- sjetterer inntekter. Med et fast tilskuddsbeløp og ingen inntektsgarantiordning, vil dette kunne føre til at selskapene blir sittende igjen med store gevinster som kan benyttes i usubsidiert virksomhet.

For å kunne måle et selskaps effektivitet eller forandring i effektivitet ved hjelp av indikatorer må følgende krav til indikatorer være oppfylt:

- Indikatorene må knyttes direkte til selskapets målsettinger.
- Indikatorene må være entydige.
- Indikatorene må skille mellom faktorer som kan kontrolleres av bedriften og de som er utenfor bedriftens kontroll.
- Indikatorene må kunne relateres direkte til bedriftens resultat.

Utarbeidelse av slike indikatorer er ikke lett og det man nevnes at Monopolies and Merger Commission (Storbritannia) i forbindelse med en analyse av effektiviteten i rutenæringen i England utarbeidet følgende sett (HC442 1982):

Figur 7.1: Eksempel på effektivitetsindikatorer benyttet av Mergers and Monopoly Commission.



Etter at disse indikatorene var benyttet av MMC ble det reist til dels sterk kritikk mot bruken av dem. Hensikten med å presentere dem her, er å vise et eksempel indikatorer som kan benyttes til sammenligninger av effektivitetsutvikling over tid og mellom selskaper. Gruppen vil ikke her gå inn på en diskusjon av hvilke indikatorer som burde benyttes i Norge, men slå fast at dette burde være gjenstand for nøye vurdering i et revidert system.

7.2.2 Normtallsystemer

Normtallsystemer har vært diskutert som et aktuelt system for tilskuddstildeling til lokale bil- og båttruter gjennom flere år. Det var sist framme ved innføringen av tilskuddsavtalene i rutebilnæringen i 1983. Det ble den gang vurdert slik fra myndighetenes side, at normtall ikke var noe egnet middel til bruk i tilskuddsfastsettelsen; - i alle fall hvis målet var minst mulig bruk av subsidier og mest mulig effektive transportselskaper.

Rapporten "Ny tilskuddsordning for bilruter. Sluttrapport fra et prøveprosjekt i Vest-Agder." avgitt i 1979, har dannet bakgrunn for mye av den diskusjonen som man senere har hatt om bruken av normtall. Senere har NRF i forbindelse med innføringen av nytt inntektssystem fremmet forslag om et normtallssystem på nytt. Asplan Samferdsel A/S har også utarbeidet et forslag til normtallsopplegg for Norske Kommuners Sentralforbund. Dette har dannet bakgrunnen for de forsøk med normtall som fra 1986

blir gjennomført i Oppland og Telemark. NRFs veiledende kostnadsberegninger som er publisert siden 1982, er også et normtallsystem.

Normtall slik som NRF/NKS tenker seg dem er definert som standardiserte kostnader eller normale kostnader, som ikke tar hensyn til den faktiske situasjon i det enkelte selskap, men bygger på standarder for ulike typer drift med rimelig grad av effektivitet. I tilskuddsberegningen vil så kostnadene bli beregnet som produktet av en mengdefaktor og en prisledd for hvert element i normtallsystemet.

NRF og NKS sine systemer er i oppbyggingen like etter at man ble enige om et felles beregningsopplegg i 1986.

Normtallsystemene tar utgangspunkt i at man kan få et tilfredsstillende bilde av kostnadsstrukturen i rutebilsektoren (rutegående persontransport) ved å se på følgende faktorer:

- 6 vogngrupper
- 4 rutekategorier (basert på gjennomsnittshastigheter)
- Forbruk pr. km for distanseavhengige kostnader
- Utkjørt distanse
- Tid i rute
- Vognbehov
- Maksimum utkjørt distanse over levetiden for vognmateriell
- Ikke utnyttet kapasitet for mannskap (dødtid) og vognmateriell (tomkjøring)
- Standardprinsipper for beregning av alle rentekostnader (kalkulatoriske renter)
- Påslag i prosent til dekning av administrasjonskostnader (indirekte kostnader)
- Budsjett for spesielle kostnader.

For flere av kostnadselementene er en kombinasjon av kriterier nødvendig.

Hovedbegrunnelsene for å benytte et normtalls-system er:

- Et normtallsystem vil føre til mere effektiv drift i rutebilnæringen
- Bruk av normtall vil eliminere behov for kontroll og innsyn og samtidig eliminere påstandene om misbruk av tilskudd
- Normtall vil redusere offentlig byråkrati.

Den viktigste av disse begrunnelsene er - at bruk av normtall vil gi en mere effektiv drift enn det dagens tilskudds-systemer gir samtidig som det vil redusere muligheten for misbruk av subsidier. Som man skal komme tilbake til nedenfor er dette et betinget resultat av normtalls-systemet.

En vil allerede her understreke at normtall ikke gir objektivt riktige kostnader for rutedrift. Det er et forhandlet system hvor partene i stedet for å forhandle om avtaler for hver enkelt komponent i hvert enkelt selskap, forhandler om deler av systemet gjennom standardiserte kostnader.

Påstanden fra de som ønsker normerte kostnader, er at det vil eliminere de problemer man i dag har med tilskuddssystemer og kostnadsfordelinger. Denne påstand er bare korrekt under helt klare forutsetninger.

For det første vil ikke nødvendigvis et normtallsystem være effektivitetsfremmende. Dette vil avhenge av forutsetningene som legges inn. Gruppens påstand er:

- Normtall vil være et forhandlet system hvor man skal forhandle samtidig for hele eller store deler av rutebilnæringen om de effektivitetskrav som skal settes.

Dette vil etter all erfaring bety at man vil legge seg et sted "midt på treet" mellom det som i dag er gode og dårlige selskaper. Her vil man oppnå at "gode" selskapers kostnader øker til normtallene, og at "dårlige" selskaper må redusere sine kostnader.

Det kan diskuteres om ikke fylkeskommunene vil kunne oppnå det siste likevel, og at resultatet dermed blir at normkostnader fører til økte subsidier fordi de gode selskaper øker sine kostnader.

I tillegg kommer at effektivitetskravene skal endres med jevne mellomrom som følge av endrede forutsetninger. Spørsmålet blir da om man vil klare å stille stadig strengere effektivitetskrav ved endrede forutsetninger, eller vil man oppleve at systemet blir statisk der det eneste som skjer er at det blir foretatt prosentvise påslag i enhetskostnadene?

Erfaringene med skoleskysregulativet tyder på at dette skjedde, og at regulativet ble kostnadsdrivende.

Det andre moment man vil nevne, er kravet om at systemet skal være konkurransenøytralt. Dette henger igjen, som vi har vært inne på, sammen med kostnadsfordelingsreglene. De som er for normerte kostnader, hevder at man selvfølgelig vil eliminere skjevheter her ved riktig bruk av normtall. I teorien er dette sikkert riktig, men i praksis stiller man seg tvilende fordi det vil være vanskelig, for ikke å si umulig, å ikke ta hensyn til den nedfelte kostnadsstrukturen i rutebilselskapene. Selv om man da sier at man ønsker effektiv drift, vil man få med på lasset et felleskostnadsnivå som er basert på at

selskapene også driver annen aktivitet. Hvis man da fordeler etter forenklede metoder som idag eller baserer seg på rommelige normtall, ligger det store muligheter til å skape ulike konkurransevilkår.

Når det gjelder det siste av motivene, det å fremme innovasjoner, kan man heller ikke se at normtall skiller seg fordelaktig ut. Med en gang man har definert vogngrupper/kostnadskategorier osv., vil "nye ting" som går på tvers av det man er kommet fram til, bli ansett som lite ønskelig. M.a.o. systemet er konserverende.

Ut fra det som er sagt, kan det stilles spørsmål ved bruken av normerte kostnader. Gruppen innser at systemet er enkelt å håndtere, og at det også kan gi et "skinn av rettferdighet". Imidlertid blir systemet helt og fullt avhengig av hva vi legger inn av forutsetninger. Disse må det forhandles om. Med andre ord er også normtall et forhandlet system med alle de svakheter som slike systemer har i relasjon til markedet.

Bskrivelsen og vurderingen foran skulle vise at arbeidsgruppen er skeptisk til bruk av normtall alene. Gruppen er av den oppfatning at disse normtallene ikke løser det problem man står overfor. Problemet blir overført til en annen form, nemlig fastsettelsen av normtallene.

Imidlertid er de som hittil har gått inn for bruk av normtall, i ferd med å endre syn. Man er derfor over i et mere interessant alternativ, nemlig en kombinasjon av individuelle forhandlinger og kostnadsnormeringer for effektiv rutedrift under forskjellige forutsetninger.

7.2.3 Individuelle forhandlinger kombinert med kostnadsnormer for effektiv drift

Arbeidsgruppen ser dette som en ytterligere videreutvikling av dagens system ved at man fortsetter bruken av individuelle forhandlinger, men frambringer kostnadsnormer for reelt sett effektive selskaper. Disse benyttes som bakgrunnsmateriale for forhandlingene. På denne måten vil man måtte dokumentere og begrunne avvik fra kostnadsrammene i negativ retning. Man vil også være i stand til å ta ut effektivitetsgevinster i selskaper som fra før ligger under normene (og slike finnes). Videre vil man ikke være bundet opp til normtallssystemet slavisk slik som de første utspill fra rutebileierhold gikk på.

Arbeidsgruppen vil komme nærmere tilbake til dette forslaget i den samlede vurdering, men allerede nå peke på en del problemer som ikke løses ved å benytte normtalls-systemet enten i ren form eller i en kombinasjonsløsning.

For det første vil man fortsatt måtte operere med individuelle forhandlinger for godsruter idet man ikke har utviklet normer her. Arbeidsgruppen mener imidlertid at dette problemet kan løses enkelt ettersom rutebegrepet i godstransporten nå er avskaffet. Man har kun en kategori løyver for gods-transport på veg. Løyvene er ikke behovsprøvde. Løsningen er å benytte anbud som er åpne for alle aktuelle transportører, dvs. lokale rutebilselskap, lokale leievogntransportører eller samlastere/-speditører. På denne måten vil man sikre reell konkurranse og lavest mulig subsidiebehov.

For det andre vil ikke normtallssystemet løse kostnadsfordelingsspørsmålet i kombinerte selskaper med flere typer av subsidiert virksomhet. Dvs. at man fortsatt vil måtte fordele felleskostnader mellom bil-, båt- og ferjeruter. Gitt at man tetter igjen hullene når det gjelder bilrutene, kan det være grunn til å frykte at en størst mulig andel av felleskostnader blir forsøkt veltet over på båt- og ferjeruter noe som vil stille nye og strengere krav til tilskuddssystemene her.

På samferdselssjefmøtet i Hammerfest høsten 1986 ble erfaringene fra de to første fylkene som benyttet normtall (Oppland og Telemark) diskutert. Erfaringene har avdekket effektivitetssvakheter i selskapene. Særlig er det dødtidene som er blitt fokusert, idet alt for mange selskaper har hatt altfor høy dødtidsprosent. Arbeidet med tilskuddssaker er også blitt framhevet som mere interessant. Det er også grunn til å legge merke til at det har vært problemer, ikke minst i relasjon til klassifisering av ruter og vogner og til fastsetting av normkostnadene, med

andre ord hvor effektiviteten skal legges. Dette viser nettopp hva arbeidsgruppen har hevdet, nemlig at hvorvidt normtall er brukbart eller ikke vil være avhengig av om man lykkes med å definere effektive normer.

Ut fra den kjennskap arbeidsgruppen har til disse fylkene, tyder mye på at Telemark fikk et resultat som lå mye nærmere NRFs utgangspunkt enn fylkets eget utgangspunkt. Det har vært hevdet at man ville kommet like godt eller bedre, ut i dette fylket med individuelle forhandlinger. Dette viser dilemmaet med bruk av normtall.

7.2.4 Tilskuddssystemer basert på direkte tilskudd til brukerne

Et alternativ til tilskudd kanalisert gjennom utøverne (selskapene) er å vurdere tilskudd direkte til brukerne. Denne type tilskuddstildeling eksisterer på en del andre områder. Regionalpolitisk transportstøtte er et eksempel på dette. Tilskudd til reduksjon av fraktutgiftene for uttransport for visse typer av produkter fra nærmere definerte støtteområder er basert på søknader direkte fra bedriftene og blir gitt som en viss prosentsats.

Vi har videre samme ordningen når det gjelder refusjon for forskjellige typer av trygdereiser finansiert over Folketrygden. Her er det også utviklet et system med "skyss-skafferkontrakter" som gjør at brukeren slipper å henvende seg til trygdekantorene om refusjon. Systemet er dog basert på henvisning hva gjelder krav på transport.

Det som skiller de to ordningene er at den første er åpen, dvs. alle som oppfyller kravene, får støtte hvis de kan dokumentere transportutgifter for støtteberettigede produkter. Den andre krever henvisning fra helsevesenet og er basert på skjønn m.h.t. behov for og typen av transport, men forøvrig er også denne åpen. Dette betyr at man ikke på forhånd vil kunne fastlegge totalbeløpet som vil gå med til transport-subsider om man skulle velge en lignende ordning. Det sier seg selv at man innenfor kollektivtrafikken neppe kunne basere seg på en refusjonsordning mellom bruker og det offentlige (fylkeskommunen) fordi dette ville føre til uholdbare administrative og praktiske problemer.

Skulle det løses, måtte det gjøres ved at man fikk et system med full betaling for billetter av ulike typer fra fylkene til selskaper, og at fylkene videresolgte billettene, fortrinnsvis utenfor transportmiddelet. Dette måtte da i hovedsak gjelde rabatterte billetter, f.eks. månedskort, rabattkort o.l., mens man på transportmiddelet måtte betale full pris for enkeltbilletter. Imidlertid vil det være lite som

skiller denne ordningen fra en ordning hvor myndighetene overtar ansvaret for inntektene og selskapene kjører på kontrakt.

Videre er situasjonen den at et slikt system ikke garanterer effektiv drift og hindrer bruk av subsidier til usubsidiert virksomhet. Dette skyldes det enkle faktum at også dette system krever kontroll-systemer for selskapenes kostnadsnivå og bruken av ressurser. Dette fastlegger selskapenes fulle pris som de vil kreve av myndighetene. Med mindre selskapene da blir kontrollert m.h.t. effektivitet, har man ingen garanti for at selskapene ikke tar ut "monopol-gevinster."

Når man da samtidig vet at et slikt system ikke kan bindes opp hva gjelder subsidiebeløpets totalstørrelse, er gruppens konklusjon at denne type subsidieordning neppe er noe reelt alternativ. Det er da også symptomatisk at såvidt gruppen vet, eksisterer det ingen slike generelle ordninger noen steder i den vestlige verden.

7.2.5 Stor-Oslo Lokaltrafikk A/S

Arbeidsgruppen har også vurdert modellen for Stor-Oslo Lokaltrafikk A/S (SL). Dette er et alternativ som vil kunne gjennomføres innenfor nåværende tilskuddsordning hvis det er enighet om å gjennomføre en slik løsning mellom myndighet og transportselskaper.

Dannelsen av Stor-Oslo Lokaltrafikk A/S som kom i drift fra 1975, var et resultat av en langvarig prosess som startet med oppnevningen av Nærtrafikk-komiteen for Oslo-området. Denne ble oppnevnt i 1968 og avga innstilling i 1971. Videre resulterte prosessen i det såkalte "Forhandlingsutvalget" (jf. NOU 1974:19) og endelig behandling i Oslo kommune, Akershus fylkeskommune og Stortinget (jf. St.prp.nr. 143 (1973-74). Forhandlingsutvalgets forslag som ble vedtatt innebar dannelsen av Stor-Oslo Lokaltrafikk A/S (SL) hvor staten, Oslo kommune og Akershus fylkeskommune eier 1/3 av aksjene hver. I St.prp.nr. 143 (1973-74) heter det under sammendrag av utvalgets innstilling.

"Hensikten med forslaget er at selskapet skal være et utøvende styringsorgan som operer på grunnlag av politiske direktiver fra stat, fylke og kommune og at organet skal ha nær kontakt med disse myndigheter"

Videre heter det:

"Forslaget innebærer at regionens transportselskaper fortsatt vil bestå som selvstendige enheter, som kjører på kontrakt med Stor-Oslo Lokaltrafikk. Med unntak for bane- og sporvegstrafikk vil Stor-Oslo Lokaltrafikk etter for-

slaget få områdekonsesjon for all personrute-
trafikk og selskapet vil få ansvar for sam-
ordningen av transportselskaperens ruteopplegg
for takstpolitikken og transportstandarden".

Den organisasjonsmodell som ble valgt forutsatte at selskapene overlot sine løyver til SL mot å få en 10 års kontrakt. Det var opprinnelig forutsetningen at Oslo Sporveier med sine datterselskaper, også skulle inn i SL-modellen, noe som imidlertid ikke skjedde. Det betød at SL måtte opprette avtaler om takst-samordning og samarbeide med Oslo Sporveier.

Kontraktene innebærer at SL har rett til å bestemme takstene, takstsystemet, bussrutenes traséer og antall avganger. Alle billettinntekter tilfaller SL. Buss-selskapene har overført løyvene til SL. Buss-selskapene mottar godtgjørelse basert på personal-innsats, km-priser for drivstoff, vedlikehold osv. samt kapitalinnsats etter bestemte regler. Modellen innebærer at det økonomiske ansvar påhviler SL. Samarbeidet med NSB og Oslo Sporveier har vært et takstmessig samarbeid som nevnt ovenfor.

Skal man vurdere SLs resultater, kan man se på disse innenfor:

- takstsamordning
- rutesamordning
- omstigningsforhold og holdeplasser
- investeringer i bussmateriell og anlegg.

Arbeidsgruppen skal ikke gå inn på disse områdene i detalj, men slå fast at på takstsamordningsområdet har SL lyktes godt og skapt et enhetlig takstsystem og -nivå i området til beste for trafikantene.

Når det gjelder rutesamordning kan det nok diskuteres hva som er oppnådd selv om det utvilsomt er skjedd en del m.h.t. samordning, korrespondanser og eliminering av parallellkjøring. Men det er et faktum at det er skjedd relativt lite på tvers av ruteselskapene tidligere territorier slik at selskapene i stor utstrekning kjører der hvor de kjørte tidligere. Dette skyldes også kontraktene.

Etter gruppens oppfatning skyldes dette selve utformingen av kontraktene med buss-selskapene. Disse har gjort det lønnsomt å maksimalisere utkjørte kilometer og i liten grad ført til den effektivisering som man kunne forvente.

I OECD-prosjektet "Institutional Structures for Government/non Government Partnerships (OECD-TECO Project) om Greater Oslo Passenger Transport Ltd; A Case study, heter det om ulempene ved SL:

"A more critical disadvantage of current arrangements arises from the fact that contracts

give Greater Oslo Passenger Transport little opportunity to profit from improved efficiency of operations, and may in, fact make costs difficult to control. Overall costs do vary considerably from one company to the next within the Greater Oslo system. A report shows that in 1983 costs varied from 25% under to roughly 15% over the average for all 18 companies in the system. Some of these differences are unavoidable, since running buses in urban centers, for example, is more expensive than in outlying areas. Greater Oslo Passenger Transport Ltd. has had to compensate for such differences. The principal difficulty confronted in this regard, however, is the limited possibilities Greater Oslo enjoys to prevent unnecessary cost differences which result from the ways in which various bus companies are run. Before contacts were entered into with the bus companies in 1974, a check on costs was conducted which revealed substantial differences among them. Yet it proved difficult to do anything about these differences at that point. Cooperation in the system being created was voluntary as far as the bus companies were concerned. This situation meant that to get all of the bus companies to participate, Greater Oslo Passenger Transport had to offer to cover all relevant costs. Less efficient bus companies were in essence subsidized at the outset to prevent the cooperative venture from breaking down even before it got started. And once initially accepted, many of these differences have been carried forward to the present.

At this time Great Oslo Passenger Transport's central management faces many difficulties in obtaining a full picture of the individual bus company's accounts. It has been argued, therefore, that the various bus companies can exploit the system to their own advantage. Under present conditions, for instance, companies may in fact obtain a subsidy for the purchase of new buses and installations, enabling a company to build up considerable capital assets with public support."

Dette sitatet viser kjernen i problemet i Stor-Oslo, Lokaltrafikk nemlig en kontrakt som ikke eller i liten grad har ført til ønsket effektivisering i kollektivtrafikken i Sls ruteområde.

Videre er det grunn til å nevne at hele SL-modellen er under vurdering.

Utfra alt som er framkommet ovenfor anser ikke arbeidsgruppen SL-modellen i sin nåværende form som et aktuelt alternativ for å nå de målene arbeidsgruppen har trukket opp med hensyn til tilskudds-

systemet.

Med en revidert kontraktsordning eller bruk av anbud, vil SL-modellen kunne være en løsning. Modellen er da lik de alternativer som gruppen vil behandle nedenfor.

7.3 Tilskuddssystemer som krever endringer i samferdselsloven

7.3.1 Det danske system med entreprenørkontrakter

I mars 1978 vedtok det danske Folketing en ny busslov og kollektivtrafikkloven (Lov om den lokale og regionale kollektive personbefordring utenfor hovedstadsområdet). Disse to lover danner grunnlaget for det løyve-, plan legging- og tilskuddssystem man i dag har i Danmark utenfor hovedstadsområdet (Stor-København).

De to lover må sees i sammenheng. Bussloven omhandler selve konsesjonssystemet. Kollektivtrafikkloven pålegger hver fylkeskommune å utarbeide en samlet plan for den lokale- og regionale trafikk med baner og busser. Planen skal utarbeides i samarbeide med kommunene. Fylkeskommunenes ansvar er koordinering av lokal-, regional- og fjerntrafikken slik at den fungerer som en helhet. Kollektivtrafikkloven definerer tre typer av kollektivtrafikk:

- fjerntrafikk som er Trafikkministeriets ansvar
- regional- og lokaltrafikk som er fylkenes ansvar.

Sentralt i fylkenes ansvar er selve trafikkplanleggingen. I Kollektivtrafikkloven er det slått fast at utgangspunktet for fylkenes arbeide er utarbeidelse av en samlet plan for fylkenes kollektivtrafikkavvikling i et langsiktig perspektiv. Planen skal omfatte linjeføringen og driftsomfanget for den kollektivtrafikk som omfattes av planen.

Det skal redegjøres for de forutsetninger som planen bygger på, takstpolitikk og for de økonomiske konsekvenser for kommunene og fylkene av planen.

Det er viktig å være oppmerksom på at kollektivtrafikkplanen danner grunnlaget for utstedelse av konsesjoner etter bussloven.

Kollektivtrafikkloven gir også lovgrunnlaget for opprettelse av felleskommunale trafikkselskaper som vil bli behandlet i neste avsnitt.

Den felleskommunale trafikkvirksomhet (amts-selskapene)

Etter Kollektivtrafikkloven kan et fylkesting (amtsråd) med tilslutning av 1/3 av kommunestyrene i fylket, hvis disse representerer minst halvdel av folketallet, beslutte å opprette et felleskommunalt trafikkelskap. Disse felleskommunale trafikkelskapene har ansvaret for takstfastsettingen, dvs. takstnivå og- system, og ruteplanleggingen.

Loven gir dette felleskommunale trafikkelskap anledning til selv å drive bussdrift i fylket eller gjøre det ved hjelp av entreprenører.

Bussloven skiller mellom to typer av rutedrift

"Almidelig buskjørsel" som er åpen for alle og som kan sammenlignes med ordinære ruter i Norge

"Special buskjørsel" forbeholdt særlige brukergrupper f.eks. skolebarnkjøring.

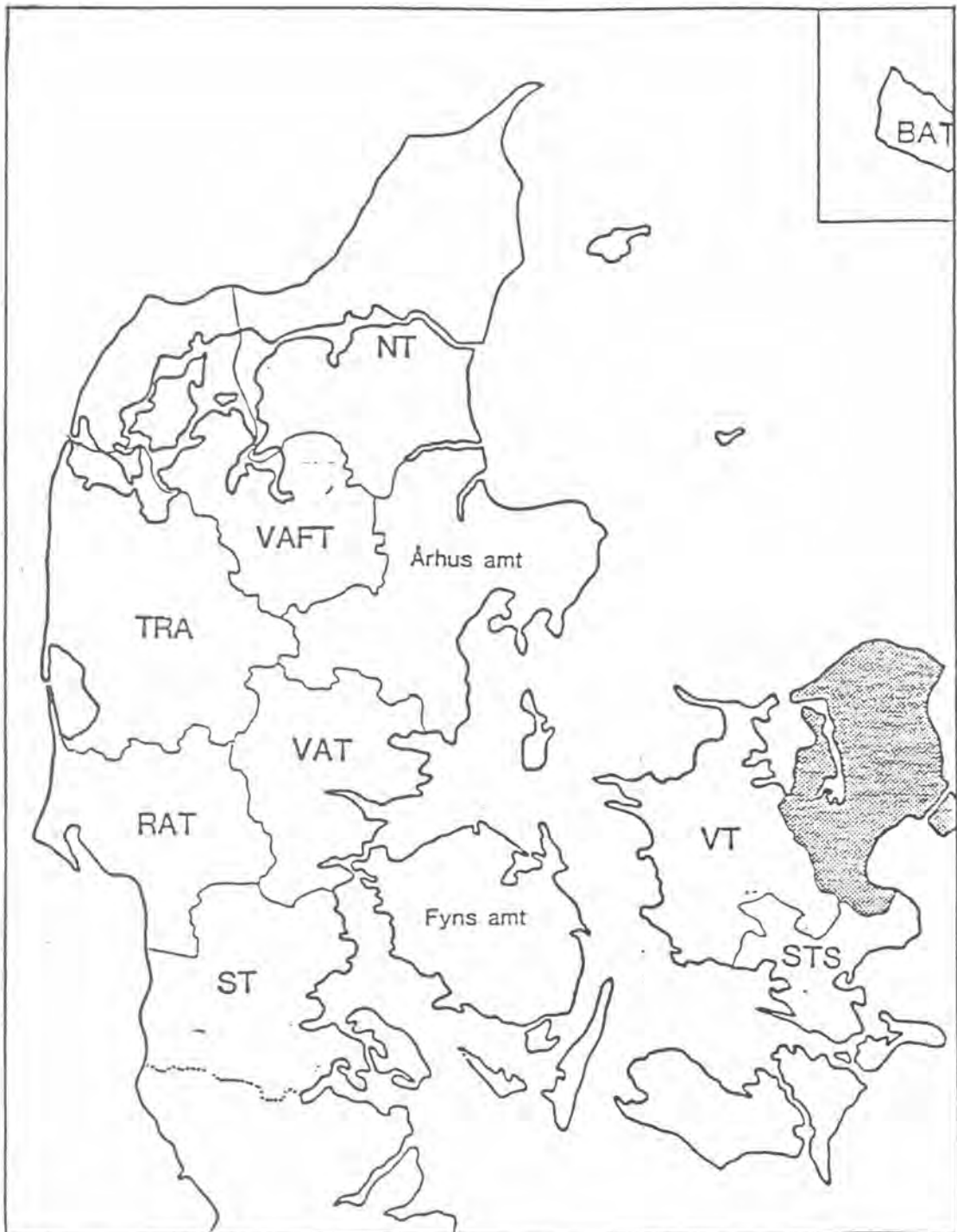
Den siste type transport tillates kun hvis ikke den ordinære rutetransport dekker behovet. Normalt utføres "special buskjørsel" etter avtale med kommunene og private busseiere.

Kollektivtrafikkloven gir videre fylkeskommunene eller de fylkeskommunale trafikkelskaper muligheter til å øve større innflytelse på jernbanenes takster og ruter. Hittil har denne mulighet kun vært benyttet når det gjelder "privatbanenes" togtrafikk. Høsten 1986/87 ble det ført forhandlinger, og man er nå kommet til enighet om takst- og rutesamarbeid også med DSB.

Hensikten med bussloven og kollektivtrafikkloven er bedre ressursutnyttelse og særlig koordinering av ordinære ruter med spesielle ruter i første rekke skolebarntransporten. I Danmark koster denne fylker og kommuner ca. D kr. 350 mill. pr. år.

I dag er det dannet felleskommunale trafikkelskaper i 9 av 11 fylker slik som figur 7.2 viser. På Fyn og i Århus fylker har fylkestinget bare ansvar for den regionale trafikk. Dette skyldes i vesentlig grad at den lokale trafikk er dominert av bytrafikken i byene Odense og Århus. I Århus har det kommunale selskapet Århus Sporveje driftsansvaret, og i Odense er det kommunale Odense Bytrafikk som driver. I Odense har man gått i mot et fylkes-selskap fordi kommunen mener det blir for dyrt.

Figur 7.2: Felleskommunale trafikkselskaper i Danmark



- BAT = Bornholms Amts Trafikkselskap
 NT = Nordjyllands Trafikkselskap
 RAT = Ribe Amts Trafikkselskap
 ST = Sønderjyllands Trafikkselskap
 TRA = Trafikkselskapet Ringkøbing Amt
 VAFT = Viborg Amts Fælleskommunale Trafikkselskap
 VAT = Vejle Amts Trafikkselskap
 VT = Vestsjællands Trafikkselskap
 STS = Storstrøms Trafikkselskap

Alle amts- og felleskommunale trafikkselskaper er rene administrasjonsselskaper som får utført selve kjøringen ved hjelp av entreprenører. Disse entreprenørene er:

- Private buss-eiere
- Offentlige selskaper som DSB, privatbanene og kommunale trafikkselskaper.

Totalt kjører ca. 2 100 busser for trafikkselskapene utenfor Stor-København. Ca. 40 % er eiet av offentlige selskaper.

Når det gjelder de felleskommunale trafikkselskapenes interne organisasjon, så stiller kollektivtrafikkloven ingen krav til hvordan de skal organiseres bortsett fra at loven fastsetter at fylkestinget skal ha den dominerende innflytelse i selskapets styrende organ.

Organiseringen varierer, men stort sett har man to modeller:

- Representantskap som møtes en gang i året og fastsetter budsjett og takster og et styre som tar seg av ledelsen forøvrig
- Bare et styre som øverste myndighet.

Antall medlemmer ligger stort sett på 11-13 med fylkesordføreren (amtsborgermesteren) som formann.

Et viktig punkt er finansiering av det felleskommunale trafikkselskap, dvs. dekning av underskudd.

Byrdefordelingen mellom fylke og kommuner varierer fra selskap til selskap og er fastsatt i selskapenes vedtekter. I 7 av de 9 selskapene betaler fylket 50 % av underskuddet og kommunene samlet 50 % av underskuddet. Kommunenes andel fordeles normalt med 1/2-parten etter folketallet i kommunene og 1/2-parten etter omfanget av rutedriften i den enkelte kommune (utkjørte km).

På Bornholm og i Nordjylland dekker fylket underskuddet på de regionale ruter og kommunene underskuddet på sine lokale ruter.

Tilskuddssystemet

Det danske opplegg baserer seg som vist ovenfor, på entreprenører eller kontraktskjøring. Hovedprinsippene i kontraktene er at de felleskommunale

trafikkselskapene dekker entreprenørenes bruttoutgifter, etter sentralt fastsatte normer.

I 1984 var den samlede betaling til entreprenørene 1.3 mrd. Dkr. som utgjør ca. 92 % av de samlede utgifter. (Resten dekkes av entreprenøren selv f.eks. gjennom reklame hvor entreprenøren beholder 50 % av inntektene og fylkes-selskapet resten). I dette tall er også den regionale trafikk i Århus og Fyn medtatt. I tabell 7.2 er tallene for 1984 og 1986 (budsjett) vist. Når det gjelder inntektene, så tilfaller disse fylkesselskapene. De utgjorde i 1984 ca. 57 % av de samlede utgifter, som vist i tabell 7.2. Alle fylker (unntatt Århus og på Fyn) har et sonetaktsystem.

Denne type kontraktskjøring kalles kostnads-kontraktkjøring. Fylkesselskapene betaler for utførte tjenester etter en kontrakt. Således blir utformingen av kontrakten av vesentlig betydning for styringen av tilskudds-systemet.

Tabell 7.2: Trafikkselskabenes økonomi 1984 og 1986.
Mill.kr.

Regnskab 1984	Samlede utgifter	Entre- prenør- betaling	Passager- indtægter	Til- skud	Passager- finansiering, pst. ¹
HT, Hovedstadsområdet ²	2.657,0	1.543,0	1.420,0	1.237,0	53,0
VT, Vestsjællands amt	158,2	140,5	76,3	81,8	48,0
STS, Storstrøms amt	163,9	144,5	72,6	86,3	46,0
BAT, Bornholms amt	20,0	18,8	15,2	4,7	76,0
Fyns amt ³	76,4	75,0	67,7	8,7	89,0
ST, Sønderjyllands amt	117,5	108,9	64,7	52,7	55,0
RAT, Ribe amt	102,0	93,8	46,4	55,6	45,0
Vat, Vejle amt	161,6	158,4	87,2	72,7	55,0
TRA, Ringkjøbing amt	115,4	106,1	46,6	68,5	40,0
Århus amt	123,1	116,2	104,9	18,2	18,0
VAFT, Viborg amt	92,2	89,8	46,0	46,2	50,0
NT, Nordjyllands amt	273,7	250,5	174,3	98,6	64,0
Uden for hovedstadsområdet	1.404,0	1.302,0	801,9	594,0	57,0
Hele landet	4.061,0	2.845,0	2.221,9	1.831,0	55,0

Budget 1986	Samlede udgifter betaling	Entre- prenør- betaling	Passager- indtægter	Tilskud	Passager- finansiering, pst. ¹
HT, Hovedstadsområdet ²	2.799,0	1.625,0	1.548,0	1.251,0	55,0
VT, Vestsjællands amt	172,1	151,3	89,8	81	53,0
STS, Storstrøms amt	175,9	150,5	79,5	91	47,0
BAT, Bornholms amt	22,8	21,50	16,8	6,0	74,0
Fyns amt ³	86,5	85,0	75,1	11,4	87,0
ST, Sønderjyllands amt	124,2	117,0	70,4	53,8	57,0
RAT, Ribe amt	109,5	99,6	52,0	57,5	47,0
VAT, Vejle amt	181,6	174,2	93,6	85,0	52,0
TRA, Ringkjøbing amt	126,0	118,0	49,3	76,6	39,0
Århus amt	137,2	125,0	116,3	21,0	85,0
VAFT, Viborg, amt	104,1	99,7	50,1	54,0	48,0
NT, Nordjyllands amt	301,7	275,1	188,8	112,3	63,0
Udenfor hovedstadsområdet	1.541,6	1.416,9	881,7	649,9	58,0
Hele landet	4.340,6	3.041,9	2.429,7	1.900,9	56,0

Kilde: Trafikkselskabernes regnskaber og budgetter.

Anm. :

I Trafikkselskaberne uden for hovedstadsområdet betaler amterne normalt 50 pst. af tilskuddet, kommunerne de øvrige 50 pst. - for Nordjyllands og Bornholms vedkommende dækker dog underskuddet på de regionale ruter, og kommunerne underskuddet på de lokale ruter. På Fyn og i Århus dækker amtet under-

skuddet på de regionale ruter. For HT betaler Hovedstadsrådet tilskuddet (ekskl. statens kompensationsbeløb til banetrafikken i området - beløbet skulle svare til underskuddet ved banetrafikken).

For alle trafikselskaber er de samlede udgifter opgjort netto for så vidt angår mellemregning med andre amter.

Noter :

- 1) Passagerfinansieringsgrad - passagerindtægter (passagerindtægter + tilskud)
- 2) Samlede udgifter er for både baner og busser, entreprenørbetalingen er beregnet som de samlede udgifter til buskørsel. Tilskuddet er inkl. staten kompensationsbeløb på 532 mill.kr i 1984 og 549 mill.kr. i 1986.
- 3) Trafikordningen omfatter kun regionale busruter.

Det danske system for oppgjør med entreprenørene er i hovedtrekk slik utformet at betalingen skjer etter følgende faktorer:

Antall busser, månedssats for faste kostnader i sær avskrivninger og forrentning av bussene

Antall kjøreplantimer, timesats for drivstoff, reparasjon og vedlikehold og en sjåførtimesats

Størrelsen på den enkelte buss dens alder

Forskjellen mellom samlet sjåførarbeidstid og kjøreplantid, med andre ord et uttrykk for spill-tid. Dette tillegg avtales med den enkelte rutebileier for hver driftsperiode (kjøreplanperiode).

Kjøringens fordeling på dag, kvelds- og natt-timer og på hverdager og søn- og helligdager.

Rutehastighet som anvendes til å gradere drivstoffbetalingen.

Det er utformet en standard-entreprenørkontrakt mellom Amtsrådforeningen i Danmark og Landsforeningen Danmarks Bilruter og DSB. Det er forutsetningen for inngåelse av denne kontrakten at entreprenørene overlater sine konsesjoner til fylleselskapene mot at de som det heter i kontrakten: "Ved fastlæggelse af linieføring tager Kontraktgiveren så vidt mulig hensyn til entreprenørenes ønske om at udføre kørselen på ruter, denne hidtil har drevet".

Det kan imidlertid nevnes at mens Nordjyllands Trafikselskab i første kontraktsperiode 1982-84 lot ruteselskapene beholde konsesjonene, har de nå forlatt dette for andre kontraktsperiode 1984-1989.

Den betalings-modell som er valgt i standard-

kontrakten er en form for normtalls-system kombinert med forhandlinger om bl.a. spilltid.

Standardkontraktens kapitel 5 definerer materiellets standard, og i et bilag til kontrakten er vogntypene i detalj definert i 3 grupper, buss-type I, II og III. Det er fylkes-selskapene som bestemmer hvilke krav kontrakten skal oppfylle med hensyn til busser av forskjellige kategorier. En buss skal senest utskiftes etter 12 år. Kapitalkostnader er graderte slik at det for de første 8 år betales en høyere sats enn for busser som er mellom 8 og 12 år gamle. Det er ingen forskjeller i betalingen for de ulike kategorier bortsett fra at småbusser avtales særskilt.

De betalings-satsene som er valgt er ens for hele Danmark og variasjoner taes kun inn som følge av

- Fordeling av trafikken over dag og uke for sjåførkostnader
- Kjørehastighet for drivstoff
- Spilltidsprosent.

Beregningen av spilltidsprosent er i detalj fastlagt i et eget vedlegg til standardkontrakten.

En kort vurdering av det danske system

Det danske system for planlegging, drift og tilskudd er vesentlig forskjellig fra det norske i første rekke fordi det er offentlige selskaper som sitter med hele økonomi- og planleggingsansvaret, mens selve driften utføres av entreprenører som ikke lenger har egne konsesjoner.

Selve tilskudds-systemet er i hovedtrekk normtallsbasert og ens for hele landet. Hvorvidt tilskudds-systemet kan ansees som effektivt eller ikke, vil være avhengig av i hvilken grad fylkesselskapene klarer å oppfylle kollektivtrafikklovens intensjoner om effektiv ressursutnyttelse og i hvor stor grad normtallsatsene som er framkommet er romslige eller ikke, i relasjon til effektiv drift. Dette er avgjort ved forhandlinger.

Fylkenes muligheter til å effektivisere ligger i første rekke i de muligheter de har til samordning og integrering og ved å kunne se hele fylket under ett. For buss-selskapene ligger det en stor grad av sikkerhet i opplegget ved at de har kontrakt for en 5 års periode med faste satser for betaling justert en eller to ganger i året i h.h.t. prisutviklingen. Systemet som sådant er gunstig for buss-eierne ved at eventuelle effektivitetsgevinster som taes ut i forhold til normtallene, tilfaller selskapene. Hvis det skulle vise seg at kontraktene er for romslige, så er mulighetene til justering i kontraktsperioden små bortsett fra at man kan endre spilltidsprosenten for hver kjøreplanperiode. Dette tilsier at fylkes-selskapene må følge nøye med i utviklingen i hvert

enkelt selskap, noe det er lagt opp til. I den utstrekning tilskudd-systemet har "tatt høyde" for lite effektivt drevne selskaper, vil systemet ikke være kostnadseffektivt.

En vesentlig forskjell mellom Danmark og Norge er at man ikke har blandede selskaper med gods og persontrafikk og at hovedtyngden av virksomheten til selskapene er ren bussdrift. Dette betyr at man ikke har det norske felleskostnadsfordelingsproblem.

I den utstrekning de driver blandet buss- og turkjøring, så er det i betalingsmodeller lagt inn enhetskostnader for bussdrift med ordinære busser.

Det er også grunn til å peke på at selskapsstrukturen i Danmark er helt annerledes enn i Norge. I 1983 var gjennomsnittstørrelsen på selskapene 4 busser utenfor hovedstadsområdet, Fyn og Århus og 6,7 busser inklusive disse områder.

7.3.2 Det svenske system med bruk av entreprenører

Lovgrunnlaget

Ansvar for den lokale kollektive persontrafikk er gitt i loven om hovedmannskap for viss kollektiv persontrafikk (1978:438) Dette er en lov som omhandler selve organiseringen av den lokale og regionale kollektivtrafikken, men selve konsesjonene behandles i Yrkestrafikkloven av 1979 (1979:559) og Yrkestrafikkförordningen (1979:871).

Organiseringen av kollektivtrafikken var basert på flere store utredninger som resulterte i loven om hovedmannskap, i sær den såkalte länskortutredningen (SOU 1976:43).

"Hovedmannen" er definert til å være et felleskommunalt transportselskap eiet av fylkene (län) og kommunene i länet. Denne hovedmannen har som i Danmark, ansvaret for ruteplanleggingen og takstpolitikken.

Hvis hovedmannen benytter den første løsning, må de selskaper som ved innløsningen har rutekonsesjonene holdes økonomisk skadeløse gjennom den innløsningssum som fastsettes.

Velges entreprenørløsning, forutsatte man i proposisjonen om lokaltrafikkspørsmålene at selskapene fortsatt skulle sitte med konsesjonene gitt med hjemmel i Yrkestrafikkloven og Yrkestrafikkförordningen.

Når det gjelder organiseringen av hovedmannen, har en følgende valgmuligheter:

- Aksjeselskapformen
- Kommunalforbund etter kommunallovgivningen (Kronborg og Jämtland)

Det er valgt ulike modeller i de ulike fylker dog slik at flesteparten av fylkene har satset på aksjeselskapformen.

Når det gjelder eierfordelingen på de forskjellige hovedmenn eller länsselskap, så varierer denne også fra fylke til fylke, men i de fleste tilfellene eier fylkeskommunene ca 50% og kommunene ca 50% enten fordelt etter befolkning i kommunene eller skattegrunnlag.

Når det gjelder trafikkansvar, er det også nokså varierende hva länsselskapene har ansvar for. Noen har tatt på seg ansvar for både bytrafikk og transport i utkantområder mens andre selskaper har lagt opp til å også ta ansvaret for kompletterings-trafikk og skoleskyss. I noen tilfeller er det spesielle ordninger for byområder.

Det svenske systemet baserer seg på at hovedmannen har det økonomiske ansvar. Dette økonomiske ansvar innebærer at inntektsansvaret er ført over til hovedmannen. Han fastlegger takstpolitikk og takstsystem. Hovedmannen skal basere sin drift på en såkalt "trafikkforsørjningsplan" for länet, skal og denne danne utgangspunkt for driften av kollektivtransportsystemet i fylket. Dvs. at hovedmannen har ansvar for ruteplanleggingen.

Når det gjelder byrdefordelingen, dvs. dekning av underskudd på driften, er det også mange forskjellige typer av avtaler, de viktigste modeller er:

- Fylket dekker 50% av underskuddet, resten dekkes av kommunene og fordeles etter vognkilometer kjørt i kommunen
- Fylket dekker 50% av underskuddet på "landsbygdtrafiken" og kommunene 50% fordelt etter vognkilometer. For "bytrafikken" dekker angjeldende kommune en stor prosent, fra 66% til 95%, og fylket resten, fordelt etter vognkilometer. (Noen fylker fordeler etter skattegrunnlaget)
- Enkelte kommuner dekker en gitt prosent eller hele deles av eget underskudd.

Når det gjelder driftsformen har flertallet av län valgt å drive trafikken i entreprenørform. Kun fire län driver trafikken helt eller for overveiende, del i egen regi (Stockholm län, Södermanlands län, Örebro län og Vestermanlands län).

Mange län har regler som tilsier at for nye ruter skal hovedmannen sitte med konsesjonene.

Innføringen av hovedmannsordningen var slutført i 1983. Göteborgområdet var det siste som innførte reformen.

Som nevnt foran har situasjonen fram til 1985 vært den at det enkelte buss-selskap har sittet med konsesjonene etter Yrkestrafikklagen for den drift de hadde da hovedmannsordningen trådte i kraft. Dette betyr at disse selskaper har enerett til å drive de konsesjoner de har fått. Konsesjonene gjelder inntil videre og gies av fylkestinget (länsstyrelsen) med Transportrådet som ankeinstans. Transportrådet gir konsesjoner som gjelder flere fylker.

Tilskuddssystemet

Det er fylket og kommunene som svarer for hovedtyngden av tilskuddene til den lokale og regionale kollektivtrafikken. Staten bidrar også gjennom de såkalte bussbidragene. Dette tilskuddet dekker bare en liten del av totalkostnadene.

Disse gies til hovedmannen resp. kommunene for kompletteringstrafikk. Bussbidraget fra staten omfatter et tilskudd pr. vognkm fra de forskjellige typer av trafikk til dekning av et basistilbud definert som et visst antall tur/retur reiser pr dag (2-3 dobbeltturer pr. dag, mandag - fredag).

Dette tilskuddet fra staten er nå under nedtrapping og forventes avviklet.

I tabell 7.3 er vist andelen fylkes- og kommunalt bidrag og trafikkinntekter i de enkelte fylker, samt prisen på månedskort. Som tabellen viser dekker trafikkinntektene en relativt lav andel av de totale utgiftene.

Tabell 7.3: Fordeling av utgifter på inntekter og tilskudd, Sverige, fylkesvis 1983.

Län	Trafikintäkter %	Landstings- og kommunbidrag %	Statsbidrag m.v. %
Stocholms	31	63	6
Uppsala	58	34	8
Södermanlands	54	40	6
Östergötlands	45	51	4
Jönköpings	45	49	6
Kronobergs	45	43	12
Kalmar	44	48	8
Gotlands	36	47	17
Blekinge	35	55	10
Kristianstads	53	40	7
Malmöhus	52	45	3
(Göteborgs- regionens Lokal- trafik AB-GL	43	56	4
Skaraborgs	43	48	9
Värmlands	46	41	13
Örebro	48	38	14
Västmanlands	42	52	6
Kopparbergs	51	43	6
Gävleborgs	55	38	7
Västernorrlands	47	43	10
Jämtlands	32	54	14
Västerbottens	31	37	32
Norrbottnens	29	41	30

Kilde: Kommunaktuellt

Anm. :

Förutom persontrafikintäkter och Landstings- og kommunbidrag får länshuvudmännen statsbidrag. Dessutom förekommer andra former av inntäkter, eksempelvis från godsbefordran, reklam, beställningstrafikk. Länshuvudmannaskap i Hallands, Göteborg og Bohus samt Älvsborgs län bildades under 1983. I GL:s trafikområde ingår kommunerna i Göteborgsregionen.

Selve tilskuddstildelingen mellom hovedmann og trafikkselskaper varierer nokså mye, men vi kan si at det er basert på kostnadsdekningskontrakter hvor hovedmannen dekker opp entreprenørens totalutgifter for driften av et gitt rutenett til gitte takster. Trafikkinntektene er hovedmannens ansvar. Selve tilskuddsavtalen er ikke som i Danmark bygget på normkostnader og en standardkontrakt, men på forhandlinger

I et system med entreprenører basert på bruk av kosstnadskontrakter og hvor inntektsansvaret ligger hos hovedmannen kan det reises spørsmål om det finnes tilstrekkelige incitamentter til effektivisering og

rasjonalisering. Man har sett det slik at dårlig drevne selskaper blir beskyttet av systemet, mens gode ikke har noe incitament til videre effektivisering fordi de ikke beholder rasjonaliseringsgevinster.

Fra hovedmannssiden har det vært hevdet at den monopol-stilling som selskapene har gjennom konsesjonssystemet, fører til et for høyt kostnadsleie.

Fra Kommunikasjonsdepartementets side ble den såkalte "LÄNSAM utredningen" tatt til inntekt for at det burde skje en endring i gjeldende regelverk i Sverige og at det var store muligheter til rasjonaliserings- og effektiviseringsgevinster om hovedmannen kunne frigjøre sin trafikkplanlegging fra konsesjonsgrensene til de enkelte selskaper. Rutenæringen var sterkt uenig i dette og mente at LÄNSAM ikke kunne tolkes på denne måten.

Reformen av 1985

Som nevnt foran ønsket man en mere effektiv kollektivtrafikk og gjennom LÄNSAM prosjektet mente man å ha bevist at om man kunne eliminere konsesjonene, ville man oppnå mere effektiv kollektivtrafikk og lavere kostnader.

I Dsk 1984:3 Busslinjetrafiken - Förslag til endringar i lagstiftningen, fremmet Kommunikationsdepartementet forslag til endringer. Disse møtte meget sterk motstand fra rutebileierhold. Endringen ble likevel gjennomført fra 1985 og innebærer i realiteten et fullstendig brudd med tidligere organisering. Man fikk et system med følgende hovedtrekk:

- De konsesjoner til ordinær rutetrafikk (linjetrafiktilstånd) som selskapene tidligere har hatt skal i løpet av en overgangsperiode fram til 1989 overføres til hovedmannen.
- Hovedmannen skal etter 1989 stå fritt til å slutte kontrakt med hvem han måtte ønske, dvs. at anbudssystemet kun benyttes.
- De entreprenører som vil drive kontraktskjøring for hovedmannen må ha såkalt "beställningstilstånd" (kan sammenlignes med vårt turvognløyve). Dette er gjort for å sikre seg mot uønsket konkurranse og lite seriøse selskaper.
- Overføringen av linjetilståndene til hovedmannen gjelder bare for lokale og regionale ruter. Linjetilståndene beholdes hos selskapene for interregionale ruter, eller for ruter som hovedmannen ikke ønsker å drive. Videre vil man opprettholde dagens linjetilståndssystem for kompletteringstrafikk der kommunene har ansvaret.

- I overgangsperioden kan de konsesjonærer som ikke ønsker å fortsette driften, begjære innløsning av materiell og andre driftsmidler etter nærmere regler.
- De to nemdene "Buss og taxiværderingsnemden" som behandler spørsmål om erstatning for konsesjoner som etter dagens ordning blir overtatt av hovedmannen (innløsningsspørsmål), og "Kollektivnemden" som behandler spørsmål om betalingens størrelse i forholdet mellom hovedmann og entreprenør, slås sammen.
- Lengden på avtalene mellom entreprenør og hovedmann i det nye systemet er ikke fastlagt, men i utredningen diskuteres det betydelig lengre avtaler enn i dag (som stort sett er ettårige), f.eks. 5 år, av hensyn til planlegging og investering i selskapene.

I sin utredning argumenterer Kommunikationsdepartementet sterkt for at

"Innføring av mere marknadsmessige førehållende inom busslinjetrafik kan sees som en naturlig utveckling mot allmant gällande principer för upphandling."

Som nevnt ovenfor har det vært til dels sterk motstand mot de foreslåtte endringer fra rutebilnæringen og i en uttalelse fra Svenska Busstrafikförbundet heter det:

"SBF underkänner helt det S.k. LÄNSAM-prosjektet hittil redoviserade materiell som underlag för en genomgripande rettsreform. Avgjörande för utfallet av en reform på detta område er trafikföretagens reaktioner. Om företagen inte upplever erfordeling stimulans ock trygghet i sin verksamhet bortfaller den åsyftande marknadsmessighet vid upphandlingen och ersetts av faktiske trafikeringsmonopol för länshovudmannen eller stora trafikföretag med särskilda ressurser att kunna varja seg mot konkurrens. En långsiktig reformering av lagstiftningen bør innriktas på konkreta åtgjerdar till stimulans av effektivisering och inte grundlösa föreställningar ock förventningar om effektarna av en rasering av hittil svarande rettsordning."

Fra rutebileierhold har det blitt hevdet at det svenske system vil føre til en såkalt "dobbelt-sosialisering" av rutenæringen ved at hovedmannen etter en overgangsperiode vil bli sittende med det meste av driften i egen regi og ingen konkurranse.

Det sier seg selv at man foreløpig ikke har noe grunnlag til en praktisk erfaringsvurdering av det svenske systemet, men hittil tyder erfaringene på at

ikke særlig mange rutebilselskaper har krevd utløsning.

En kort vurdering av det svenske system

Det svenske system bygger på offentlig planleggings- og økonomiansvar for kollektivtrafikken gjennom en hovedmannsordning. Imidlertid har man kommet til at dagens ordning er blitt for kostbar og for lite effektiv. Man går inn for at konsesjonene overføres til hovedmannen, og at man har anledning til å benytte anbudsprinsippet for selve utførelsen av trafikken, for å kunne i større grad få til et marked innenfor dette området.

Den svenske modellen er et system hvor man vil prøve å kombinere et sterkt offentlig ansvar med øket konkurranse. Det er interessant å merke seg at man regner med at man vil få konkurransen til å virke innenfor et slikt system. Antallet selskaper i markedet og at disse har hatt sine klart definerte konsesjonsområder, blir ikke sett på som et problem.

Hvorvidt man vil oppnå de ønskede resultater vil vel i stor utstrekning være avhengig av i hvilken grad selskapene velger å bli utløst innen 1989 eller velger å fortsette. Det er interessant å registrere at sjefene for SJs busstrafikk som driver 1750 busser og har 90% av sin trafikk for hovedmennene, mener at SJ må ha en langsiktig avtale (5 år) innen overgangstiden utløper i 1989. Hvis ikke så bør de avvikle den virksomhet de i dag har for hovedmennene. Den viktigste årsak til dette er usikkerheten m.h.t. framtidige investeringer. Indirekte sier han også at SJ ikke vil være konkurransenytig overfor små foretak og særlig familieforetak, m.a.o. at det ikke eksisterer stordriftsfordeler i rutebilnæringen. Som nevnt foran har ikke særlig mange selskaper krevd utløsning hittil.

7.3.3. Anbudssystemer

Innledning

Diskusjonen av bruk av anbudsprinsippet i kollektivtrafikken har fått økende aktualitet i de siste år som følge av omleggingen til hva vi kan kalle "den totale deregulering" i Storbritannia. Anbudssystemer er forøvrig heller ikke noe nytt i Norge innenfor transportsektoren. Som et resultat av den deregulering som er skjedd på godstransportsiden i 80-årene er det også åpnet for anbud her. Dette er et resultat av at samferdselslovens rutebegrep for gods-transport er tatt bort og man har fått en løyveordning for godstransport på veg basert på kvalifikasjonskrav. Fylkeskommunene står derfor i dag fritt til å vurdere hvordan de vil dekke sine behov for transporttjenester som ble utført med de

tidligere subsidierte lokale godsruiter. Dette kan skje enten i form av fastsatte subsidier til slike godsruiter med samme transportør som tidligere og på samme vilkår, eller ved bruk av andre transportører. Fylkeskommunene står også fritt til å få trukket inn de lokale godsrutetjenester den mener det er behov for gjennom en åpen anbudsløsning.

Innledningsvis blir hovedtrekkene i det britiske forslaget til deregulering av busstrafikken gjennomgått. Deretter følger en nærmere gjennomgang av aktuelle anbudsprinsipper. Dereguleringen i Storbritannia har foregått i to hovedfaser gjennom Transport Act 1980 og Transport Act 1985.

Transport Act 1980 dannet grunnlaget for deregulering av langdistansebusstrafikken og skapte såkalte "Trial Areas"

Dereguleringen av langdistansetrafikken inklusive ekspressbussrutene, innebar at man stort sett fritt kunne etablere nye ruter, legge om gamle og fastsette prisene selv på ruter som var mere enn 30 miles.

Ordningen med "Trial Areas" innenfor at fylkene (county councils) kunne få deler eller hele fylket erklært som prøveområde. Dette betød en deregulering for alle ruter i området for en prøveperiode på 2-5 år.

Bare tre fylker søkte om å få opprette slike prøveområder. Det var Devon, Norfolk og Hereford and Worcester. Det siste var det mest interessante i det det også omfattet en mindre by (Hereford, 40 000 innb.). Det er erfaringene fra Hereford and Worcester som har blitt brukt som en del av begrunnelsen for den mere omfattende deregulering som ble vedtatt i 1985. Noen konklusjoner kan trekkes er:

- På grunn av at alle prøveområdene lå i utkant-områder var det vanskelig å trekke entydige konklusjoner om hvorvidt konkurransen virker eller ikke.
- I Hereford synes det som om konkurransen for å komme inn på markedet var sterkere enn konkurransen innen markedet.
- Hereford gikk over til et anbudssystem, og dette har gitt betydelige besparelser for fylket.
- I de områder som hadde størst trafikkgrunnlag, var konkurransen vært størst, dvs. i Hereford by.
- Det er blandede erfaringer m.h.t. sikkerhet og standard på vogner m.v.

Som nevnt ovenfor kom erfaringene fra "Trial Areas" til å danne noe av bakgrunns materialet for gjennomføringen av den store reformen som man fikk gjennom Transport Act 1985. I juni 1984 publiserte den britiske regjering Whitepaper Buses (Cmnd. 9300) som satte kursen for den deregulering som skulle finne sted. Regjeringen definerte to hovedmål for sine omlegginger:

- En reduksjon av offentlige utgifter
- Konkurransen

Hensikten er å:

- Redusere enhetskostnader
- Skape innovasjoner og effektivitet
- Redusere kryss-subsidiering
- Bryte etablerte monopoler.

For å oppnå effektiv konkurranse fastla Whitepaperet følgende nødvendige betingelser:

- Oppdeling av de største selskapene som er offentlige til mindre enheter (National Bus Company, selskaper i større byområder)
- Overføring av en vesentlig del av næringen (den offentlige del) til privat sektor (55% av britiske busser er off. eiet)
- Etablering av såkalte "arms length relationships" mellom fylker og selskaper fordi man anså at det var et for nært forhold mellom selskapene og fylkene i dagens system
- Deregulering, dvs. endring av den lovgivning man hadde hatt siden 1930 med hensyn til behovsprøving og regulering av markedet (Prisfastsettelse var blitt noe liberalisert allerede i 1980).
- Subsidiert på basis av anbudssystemer.
- Honnørbillettordninger for pensjonister og uføre som var åpen for alle selskaper, og som fylkene var ansvarlig for.

Whitepaperet Buses skapte en storm i Storbritannia; særlig fra fylkene og selskaperenes side. I 1985 fremmet regjeringen lovforslaget etter en omfattende høring og behandling av Whitepaperet i Parlamentet. Loven ble vedtatt med noen mindre endringer høsten 1985. Den omfatter følgende timeplan for overføring til et deregulert regime:

- Innen februar 1986: Registrering av lønnsomme ruter.
- Mars - august 1986: Anbudsprosedyre, tilpasning og registrering

- 31. oktober 1986: Deregulering
- November 1986/Januar 1987: Fastfrysing av rutetilbudet
- 31. januar 1987: 42-dagers regelen blir effektiv, dvs. at nye ruter kan komme til og gamle legges ned med 42 dagers varsel.

I den kamp mot loven som ble ført blant annet fra buss-hold, enkeltelskaper og Bus and Coach Council, (BCC) er det viktig å merke seg at rutebilnæringen i sin helhet aksepterte bruk av anbudsprinsippet som et verktøy for å skape mere innovasjon og høyere effektivitet av rutenæringen.

I sin høringsuttalelse til Whitepaperet Buses uttaler Bus and Coach Council:

"BCC, as previously recommended to Government, believes that competition can be introduced without loss of essential services if road service licencing were retained for all local bus services with (as is now proposed in the White paper) a scheme of tendering for supported services."

Nærmere om anbudssystemene

I vurderingen av anbudssystemer vil gruppen ta utgangspunkt i den britiske diskusjonen. Det er bare der det er arbeidet med dette område på en måte som det går an å bygge på. I Sverige f. eks. finnes det ennå ikke noe særlig materiale tilgjengelig.

I Storbritannia har man arbeidet ut fra to hovedsystemer:

- Anbud på enkeltturer eller rutegrupper i et fullt ut deregulert system. (Dette var regjeringens valg)
- "Francising" for et knippe ruter eller hele ruteområder med et løyvesystem som beskytter de som får anbudet fra konkurranse og gir muligheter til en viss kryss-subsidiering (Dette ble avvist av regjeringen).

Gruppen vil nedenfor behandle disse to forskjellige anbudssystemer mere i detalj.

Anbud på enkeltruter eller rutegrupper kombinert med full deregulering

De problemer de britiske myndigheter sto ovenfor når man skulle utvikle anbudssystemer var:

- Hvordan kunne man klare å identifisere med

tilstrekkelig presisjon et "kommersielt rutenett" slik at ruter som har behov for subsidier (dvs. ruter som fylkene finner at det er samfunnsmessig behov for) kunne identifiseres ?

- Hvordan kunne selskapene inngå kontrakter når de kunne risikere at kommersielle selskaper kunne komme inn og underminere det grunnlag man har inngått anbud på ?

Det første er løst ved hjelp av registreringsrutiner og ved 42-dagers regelen for inn- og uttreden i markedet.

Spørsmålet om beskyttelse for selskaper som inngår kontrakt ble avvist. Hvis det skulle vise seg at det ble konkurransen om en rute som var subsidiert, så betydde det kun at ruten eller deler av den, burde vært usubsidiert. Beskyttelse mot konkurransen på subsidierte ruter mente man også ville kunne føre til at selskapene ville forsøke å få skapt "subsidierte ruter med god økonomi" for å få beskyttelse fra den konkurransen som det kommersielle markedet ga.

Anbudsprinsippene slik de er bygget opp er gitt i et rundskriv fra Departement of Transport (I/85). Hovedtrekkene i den ordning man kom fram til er skissert nedenfor.

Som vi har nevnt foran skal busstransport gies på grunnlag av hva det frie marked kan gi og ikke på basis av at lokale myndigheter (fylker) planlegger integrerte totalløsninger. Fylkene sørger for ruter som er "socially necessary" der hvor det frie marked ikke gir noe tilbud.

Dette betyr at fylkenes subsidieansvar begrenses til transport oppgaver enten i form av ruter eller ruteavganger som ellers ikke ville blitt drevet.

Videre er det en klar forutsetning at fylkene gjennom bruken av sine subsidierings-fullmakter, kan legge ut på anbud kombinasjoner av rutegrupper for å ta ut effektiviseringsgevinster ved å se områdene i sammenheng. (Dette vil ikke eliminere konkurransen fordi man aldri vet om man får tilslaget og samtidig alltid kan risikere usubsidierte ruter.)

Fylker som grupperer ruter på en slik måte at små selskaper faller utenfor eller som tildeler alle eller hoveddelen til et selskap, vil bli trukket til ansvar under reglene for brudd på konkurransen.

Selve anbudsprosedyren kan stilles opp i følgende punkter:

- Fylkene sender ut forslag til anbudskonkurransen åpen for alle som fyller lovens krav for å drive kollektiv persontrafikk. (PSV licence).
- Fylkene setter en rimelig periode for å inngi

anbud.

- Fylkene vurderer anbudene ut fra lovens kriterier om at "Authorities should aim to get best value for money from the funds they have at their disposal for the payment of service subsidies".

Det er viktig å være oppmerksom på at fylkene ikke nødvendigvis må akseptere det laveste anbud hvis de mener et anbud har andre implikasjoner som gjør det til "best value for money".

Fylkene bør i anbudsutlysningen forbeholde seg retten til å anta et hvilket som helst anbud eller forkaste alle og ikke bare godta det laveste. Imidlertid skal fylkene når de godtar et anbud offentliggjøre:

- hvem som fikk anbudet
- størrelsen på anbudet
- antall anbud som ble mottatt
- høyeste og laveste anbud

Målsettingen er at en ikke skal hindre konkurransen. DTP gjør særlig oppmerksom på at følgende handlinger kan ha denne effekt:

- Subsidierting av ruter som dupliserer usubsidierte ruter uten betydelig markedsdifferensiering (Det er imidlertid ikke forbudt å subsidiere ruter med en annen markedsprofil på samme ruteområde). Hovedhensikten er å hindre at subsidier blir brukt til å skape kombinasjoner av takster og frekvenser som gjør at usubsidierte ruter ikke kan konkurrere.
- Bruke anbudssystemet på så store ruteområder ("pakker") at bare ett eller et fåtall selskaper kan konkurrere.
- Spesifisere anbudet slik at det hindrer seriøse selskaper fra å gi inn anbud
- Tildeler alle kontraktene til samme selskap med det for øye å redusere antallet selskaper som i framtiden kan inngi anbud.

Fylkene skal utforme innenfor relativt stor frihet, men departementet sier at man kan velge å spesifisere

- ruter og stoppesteder inkludert buss-stasjoner, (terminaler)
- rutetider, dvs. frekvens og periode for drift
- kapasitet på ruten
- vognstandard og andre fasiliteter
- takstnivå

Det understrekes at konkurransen om anbudene skal foregå på like vilkår. Dette skulle indikere at fylkene burde spesifisere alle detaljer ved en rute slik at det eneste de skulle var anbudsbeløpets størrelse.

På den annen side vil det kunne være fordeler med å

bare gi en grov indikasjon på hva man ønsker for å kunne trekke veksler på selskapenes merkedsinnsikt m.v. Dette kan imidlertid skape problemer m.h.t. like vilkår, men det blir ikke sagt at dette er forbudt. Under enhver omstendighet må det spesifiseres hvilke steder som skal betjenes og en minimums frekvens.

Når det gjelder minimumskapasitet, er imidlertid departementet av den oppfatning at dette ikke bør spesifiseres annet enn som kapasitet pr. tidsperiode, med det for øye at man ikke skal utelukke bruken av mindre vogner (drosjer, minibusser).

Takstnivået er det opp til fylkene å avgjøre om de vil spesifisere eller ikke. I prinsippet er det to muligheter:

- Anbud på basis av at selskapene fastsetter takstene slik at man maksimaliserer inntektene og minimaliserer subsidiene.
- Anbud innenfor gitte maksimumstakster.

Departementet frarår at fylkene definerer takstene i detalj fordi dette vil hindre at man kan nyttiggjøre seg de erfaringene selskapene sitter inne med.

Når det gjelder størrelsen på anbudene, har fylkene anledning til å benytte anbud for enkeltruter eller anbud på grupper av ruter.

Det siste skal skje under hensyntaken til de fordeler som ligger i at alle typer av ruteselskaper, særlig små, kan ha muligheter til å oppnå kontrakter. Dette kan gjøres ved at fylkene bryter ned rutene på en måte som tar hensyn til strukturen i rutebilnæringen i fylket.

For å skape like konkurranseforhold skal fylkene i størst mulig grad å publisere de forhold de vil legge vekt på utover det som er spesifisert i selve anbudsinnbydelsen.

Når det gjelder selve kontraktstypene er den eneste begrensning som loven fastsetter at maksimum kontraktsperiode er 5 år. Fylkene anbefales å legge seg på et opplegg med kontrakter av varierende lengde i alle fall i første kontraktsrunde, for å lette administreringen av ordningen og øke konkurransepresset. Problemet med kontraktene knytter seg i første rekke til inntektsrisikoen og usikkerheten m.h.t. kostnadene.

Det finnes to hovedtyper av kontrakter:

- tilskuddskontrakter (net subsidy agreement)
- kostnadskontrakter

Disse varierer ut fra den måten de behandler usikkerheten m.h.t. inntektene på.

Når det gjelder tilskuddskontrakter, gir selskapet tilbud på basis av sin vurdering av sannsynlige inntekter og kostnader og derav følgende subsidiebehov. Risikoen faller da på anbyderne. I en slik kontrakt vil det være normalt at fylkene spesifiserer maksimumstakter.

Kostnadskontrakter medfører at selskapenes risiko er begrenset til kostnadssiden idet fylkene helt eller delvis har inntektsrisiko. En kostnadsbasert kontrakt kan anta to former:

- Inntektsgaranti hvor fylket dekker manglende inntekter innenfor et fastlagt minimumsnivå.
- Fylket dekker tilbudets kostnader fullt ut og tar alle inntekter (som i det danske system)

Under begge alternativer vil fylket måtte spesifisere takstene.

Fordelene med "net subsidy contract" er at selskapene vil få incentiv til å skape størst mulig inntekter ved å gi trafikantene best mulig rutetilbud. For fylkene er fordelene at de har en fastsatt økonomisk forpliktelse. Ulempene med systemet er at det kan føre til høyere tilbud som følge av risikoen, eller at noen avstår fra å by. For fylkene er ulempen at selskapene blir sittende med gevinsten av for høye tilbud.

Fordelen ved kostnadskontrakter er at de vil kunne redusere tilbudsprisen, og oppmuntre selskaper til å tilbud. Ulempene er at fylkene ikke vil vite hva deres økonomiske forpliktelse er før året er omme. Selskapene har få eller ingen incentiver til å øke inntektene, og fylkene må følge opp nøye og involvere seg sterkt i driften.

Departementet mener at fylkene bør vurdere fordeler og ulemper med de to typer kontrakter og balsenere dem, men henviser til at en inntektsgarantiordning vil kunne kombinere fordeler og ulemper med de to ordninger. Dette vil i hovedtrekk vil være en "net subsidy" ordning med mulighet til oppdekning hvis inntektene er mindre enn et minimum eller tilbakebetaling av inntekter over en maksimumsgrense.

Franchising (anbud på inntreden i markedet)

Under behandlingen av "White Paper Buses" i Parlamentet ble det fremmet flere forslag om en mindre vidtgående deregulering gjennom utviklingen av et "franchising-system". Parlamentskomiteen som behandlet meldingen endte opp med å foreslå en slik

ordning (HC-38I/84-85 Financing of Public Transport Services: The Buses White Paper).

Et franchising system er et anbudssystem hvor anbudene gjelder adgangen til å komme inn på markedet og hvor man er sikret monopol for den perioden man har fått anbudet.

Dette systemet er vanlig i andre typer av virksomhet som f.eks. anbud på den uavhengige TV-virksomheten og på kabel-TV i Storbritannia. Det har dessuten en del likhetstrekk med det system som gjelder i London. London er unntatt fra den generelle dereguleringen.

Et slikt anbuds-system kan utformes på forskjellige måter, men vil i hovedtrekkene omfatte følgende elementer:

- Rutene vil bli spesifisert av en anbudsmyndighet og kan omfatte både lønnsomme og ulønnsomme ruter, dvs. at systemet åpner for kryss-subsidiering.
- Når en anbyder har fått kontrakten, vil han ha monopol i sitt område og risikerer derfor ikke konkurranse fra andre selskaper kontraktsperioden.
- Anbudene går normalt på basis av laveste subsidiebeløp for det aktuelle "franchise". Alternativt kan man definere på forhånd gitt subsidiebeløp som så danner basis for utvelgelsen av selskapet med høyest transportstandard.
- Subsidier vil bli garantert for hele kontraktsperioden som kan være mellom 3 og 5 år basert på selskapenes behov for nødvendig avkastning for investeringer, samtidig som perioden ikke må være så lang at den eliminerer konkurranseelementet.
- Det er nødvendig å utarbeide en detaljert driftsplan og økonomiske beregninger som fylkene kan benytte for å kontrollere selskapene i anbudsperioden.
- Det er forutsetningen at selskapene beholder inntektene sammen med tilskuddsbeløpet og har den finansielle risiko innenfor avtalt anbud.
- Det må videre i kontrakten være regler som muliggjør overføring av aktiva til en ny anbyder ved utløpet av anbudsperioden.

Hovedhensikten med et slikt anbudssystem er:

- Systemet tillater konkurranse ved inngang i markedet, men hindrer den instabilitet

som et rent anbudssystem gir.

- Systemet gjør det mulig å beholde den koordineringsfunksjonen som fylkene har hatt og sikrer dermed et integreert rute-system.
- Systemet gir fylkene over- sikt over subsidiestørrelsene for en lang tidsperiode.
- Systemet fremmer effektivitet uten å skape et ustabil marked.

De som går inn for dette systemet er imidlertid klar over at det vil være manglende incentiver til å skape innovasjoner i et slikt system.

I et tilsvarende svar til Parlamentet før Transport Act (Bill) ble fremmet, imøtegikk Department of Transport sterkt disse synspunkter og hevdet at systemet har en rekke betydelige svakheter:

- Systemet vil være et mere restriktivt enn det man hadde i 1984/85 fordi det eliminerer alle muligheter til å få inn konkurrerende ruter i kontraktperioden for monopole.
- Systemet vil ikke fremme innovasjoner selv om fylkene skulle klare å skape rom for konkurranse mellom store og små busser, f.eks. gjennom et duopol, fordi det ofte er utenforstående som skaper innovasjoner.
- Systemet vil fremme kryss-subsidiering, især hvis fylkene setter et høyt takstnivå for å skaffe "internsubsidier" til ulønnsomme ruter. Dette vil fortsette den prosess hvor stadig flere passasjerer slutter å benytte buss.
- Systemet vil legge en tung byrde på fylkene som skal spesifisere servicetilbud og takster administrativt uten å få markedets dom. Videre vil det være behov for et meget sterkt kontrollsystem.
- Det vil være vanskelig å definere tildelingskriterier i detalj for slike store anbud, noe som vil kunne føre til usikkerhet og problemer underveis.
- Den som først har fått et slikt anbud vil i kraft av dette ha store fordeler, noe som vil kunne komme dem til gode ved utløpet av kontrakten.
- Denne type anbud vil kunne være kostnadsdrivende ettersom det vil være vanskelig å motstå krav om kostnadsøkninger (subsidieøkning) underveis under trussel av forstyrrelser

i tilbudet.

Ut fra disse motforestillinger og særlig at et slikt system ikke ville fremme effektiv konkurranse, avviste de britiske myndigheter systemet, selv om det var dette systemet ruteselskapene og mange av fylkene mente de kunne leve med som et kompromiss.

Forutsetninger for at anbuds-systemene skal virke etter hensikten.

En vesentlig forutsetning i hele det britiske systemet er å sikre at konkurransen virker på like vilkår. Derfor er det sentralt å sørge for at det ikke oppstår konkurransehindrede elementer i systemet. Som beskrevet foran vil det vesentligste være at man opererer et fullstendig deregulert system. Dette i seg selv vil ikke være nok med mindre man legger forholdene til rette for økt konkurranse. Anbud i den form man har valgt for subsidierte ruter, er et virkemiddel og likeså det at man bryter opp de store offentlig eide selskapene og privatiserer dem.

Vi er her ved kjernen av problemet, nemlig antallet selskaper i markedet og deres struktur.

Man ble klar over dette i sin fulle tyngde under dereguleringen av lengre ruter (Transport Act 1980) hvor National Bus Company i kraft av sin tyngde fullstendig tilrev seg initiativet og delvis konkurrerte ut andre selskaper. Videre fikk man en konkurranse i duopol-form mellom NBC og British Rail. Etter en periode opplevde man også samarbeidsavtaler mellom NBC og mindre selskaper ("collusion").

Sentralt i det opplegg man i Storbritannia har lagt seg på, blir derfor å skape mange aktører ved

- å dele opp offentlige selskaper
- å tillate drosjer og "leievogner" å drive rutetransport, dvs. transportere passasjerer til separate takster
- å sterkt understreke at anbuds-systemene skal utformes slik at små selskaper kan delta i konkurransen.

Myndighetenes ønsker om å få konkurranse til å virke blir derfor av stor betydning. Skal man få reelle anbudskonkurranser er det nødvendig med flere anbydere. Da må man i mange områder enten bryte opp store selskaper, eller sørge for at nye aktører f.eks. drosjenæringen, kommer inn i tillegg til de som allerede er der.

Som nevnt ovenfor har man også satset sterkt på at konkurransen skal skje på like vilkår. Dette har ført til at man har vært nødt til å skjerpe kravene til de kvalitative kvalifikasjoner for å få drive rutetransport gjennom at det kreves såkalt Public

Service Vehicle Licence av de som skal drive. (Dette systemet er nokså likt våre løyvekurs for godstransport). Videre er det nødvendig med en skjerping av kravene til vognmateriell og kontrollen av det. Det har vært hevdet med blant annet henvisning til erfaringene fra Hereford & Worcester, at øket konkurranse går ut over vognstandarden og derved sikkerheten.

Kort vurdering av bruken av anbud.

Den britiske modellen for anbud bygger på helt klare forutsetninger, i første rekke at det kun er den subsidierte delen som blir igjen etter at lønnsomme ruter er definert i et deregulert system, som er gjenstand for anbud.

Videre er det som nevnt foran nødvendig å skape forutsetninger for såvel konkurranse som for bruken av anbud gjennom å sikre så mange aktører i markedet som mulig. Dette betyr et brudd med tidligere praksis og tenking om store selskaper (noe vi også har praktisert i Norge), men idet det ikke er påvist at det eksisterer stordriftsfordeler i rutebilnæringen, vil dette ikke skape problemer for ønsket om lavere enhetskostnader.

Bruken av anbuds-systemer i Norge vil også møte de samme problemer ettersom det i mange områder ikke vil være mere enn ett ruteselskap. Det er for såvidt ikke noe i veien for å benytte anbud i mange områder hvor det eksisterer nok selskaper til å kunne skape en reell konkurranse. Det skulle heller ikke være noe problem å skape nye selskaper i områder hvor det kun er ett selskap, ved å slippe til drosjeeiere og andre med løyve til persontransport utenfor rute.

Dagens løyveordninger i Norge vil imidlertid ikke være forenlig med den rene anbudsløsningen. Derimot er det mye som tyder på at man lettere vil kunne benytte franchiseløsninger, dvs. anbud over inntreden i markedet. Det som da blir spørsmålet er om ulempene ved dette systemet slik det er framkommet foran, er så store at de vil overstige eventuelle fordeler.

Et annet spørsmål som man må være klar over og som det er redegjort for foran, er at det selv i et anbudssystem er nødvendig med en eller annen form for tilskuddskontrakt. Enten en kontrakt basert på fast subsidiebeløp eller en kostnadskontrakt. Benyttes kostnadskontrakt, vil man nærme seg det danske system eller det nye svenske system. Bruker man fast tilskudd, så betyr dette at det egentlig ikke er store forskjeller fra dagens system bortsett fra måten man kommer inn i markedet på.

Når det gjelder faste anlegg og vognmateriell, har man i Storbritannia ikke ansett dette som noe stort problem. I Norge er dette blitt gjort til et hoved-

problem. Med en anbudsperiode på 5 år vil vognmateriell være finansielt avskrevet stort sett, og skulle derfor ikke skape noe problem. Når det gjelder anlegg, så synes det som om vi i Norge kan ha lagt oss på en standard som er fremmed i andre land, noe som selvfølgelig skaper behov for langsiktige kontrakter og som skaper infleksibilitet.

Det må antagelig også legges til at alternative anvendelser av anlegg i utkant-Norge er færre enn i England.

Som en foreløpig konklusjon kan det vel sies at det rene anbudssystem i et deregulert system neppe er særlig aktuelt, men at en eller annen franchiseordning burde være aktuelt forutsatt at man kan skape konkurrerende transportselskaper, og at man kan løse problemer med de faste anleggene. Det viktigste er eventuelt å skape alternative selskaper slik at dagens løyvehavere ikke blokkerer hele systemet gjennom f.eks. å la være å inngi anbud.

De løyvemessige implikasjoner vil bli behandlet i kapittel 10.

Anbudssystemet som benyttes av London Regional Transport (LRT).

Bakgrunn

I 1984 ble kollektivtrafikken i London omorganisert ved at London Transport Executive ble overført fra Greater London Council til staten etter å ha vært eiet av GLC siden 1969. Samtidig ble selskapet omorganisert slik at man fikk et holdningsselskap med navnet London Regional Transport som er ansvarlig for den strategiske planlegging, finansiering, takster osv. Selve driften ble overlatt til de to datterselskapene London Buses Ltd London Underground Ltd. Vedlikeholdsanleggene ble utskilt i et eget selskap og et selskap står for utbygging.

Bakgrunnen for London Regional Transports anbudssystem er London Regional Transport Act der det i Part I Section 6 er stilt krav om at LRT skal benytte anbudsprinsippet for deler av sin virksomhet.

Samferdselsministeren har videre satt nærmere mål for virksomheten i LRT. Disse mål ble gitt i juli 1984 og kan oppsummeres slik:

- LRT skal ta hensyn til transportbehovene i Greater London
- koordinere sine ruteopplegg med ruteoppleggene til British Rail
- fastlegge takstnivå og transportstandard for de ruter det tilbyr eller kjøper inn

- anvende anbud for de aktiviteter hvor LRT finner det fornuftig
- sørge for at den private sektor blir trukket inn hvor den er mere effektiv
- redusere enhetskostnadene med 2,5% pr. år i årene som kommer

Reduserte kostnader skal oppnåes gjennom bruk av kontraktører med lavere enhetskostnader enn London Buses Ltd (LRTs datter- selskap) og indirekte ved å utsette London Buses Ltd for konkurranse gjennom anbud.

Dessuten er det et direkte krav i London Regional Transport Act 1984 at man hvert år i årsberetningen skal informere om hva LRT har foretatt seg for å oppfylle kravene vedrørende bruk av anbud.

Kontraktstyper og spesifisering av anbudene Kontroll-muligheter

London Regional Transport har vurdert to ulike typer av kontrakter for anbud:

- Tilskuddskontrakter ("minimumsubsidies contracts" eller "bottom-line contracts"). Disse kontraktene overlater den økonomiske risikoen til kontraktøren.
- Kostnadskontrakter hvor LRT betaler for selve tjenesten, mens inntektene blir overlatt LRT.

LRT har valgt å benytte begge kontraktstypene. I utgangspunktet var tanken at man burde satse på minimum-subsidiekontrakter fordi dette ville legge mest press på kontraktøren for mest mulig effektiv drift. Imidlertid viser det seg at innenfor den lovgivning og rammebetingelser forøvrig som LRT arbeider under, så har denne typen kontrakter en rekke ulemper. I første rekke i forhold til LRTs plikt til å koordinere takster og til å forenkle og integrere takster og takstsystemer.

Etter LRTs syn vil forsøk på integrering av buss/undergrunnsbane og jernbane lett kunne bli underminert hvis kontraktørene begynte å konkurrere direkte mot andre buss- og jernbaneruter. Derfor er denne type kontrakter lite egnet.

Ut fra dette har derfor LRT bestemt seg for å benytte kostnadskontrakter i utstrakt grad. Imidlertid er situasjonen slik at kostnadskontrakter krever omfattende kontroll med inntektsinnkrevningen, herunder løpende kontroll på bussene, og dessuten kontraktsklausuler som gir fradrag for ukorrekte billetter basert på utvalgsundersøkelser.

Når det gjelder spesifisering av anbudene, dvs. hvilke tjenester LRT skal kjøpe, gir LRT:

- minimum transportstandard i form av frekvenser gitt for tidsperioder over dagen og uken

- første og siste buss som skal kjøres

- veier og holdeplasser som skal brukes

Spesifikasjonene forutsetter også hvilken kapasitet, dvs. buss-størrelse, som skal benyttes.

Kontraktperioden er 3 år og det er ikke anledning til å avvike fra det man er blitt enige om.

Kontraktene spesifiserer rutetabellen og totalt utkjørte vognkilometer. LRT kontrollerer derfor at det antall km man er blitt enige, om kjøres. Dette gjøres gjennom bruk av fartsskrivere og innsending av rapporter. Det er lagt opp til fradrag for ikke-utkjørte km.

Videre er det oppfølging av regulariteten, gjennom bruk av LRTs "Quality of Service Indicator"

Når det gjelder fradrag for ikke kjørte km, kan dette gjøres på følgende måter:

- ved å trekke fra ut fra marginalkostnader pr. km.
- ved å benytte gjennomsnittskostnader pr. km
- ved å benytte gjennomsnittskostnader pluss et tillegg for tapte passasjerkm.

LRT valgte å benytte gjennomsnittskostnader selv om gjennomsnittskostnader pluss tillegg ville vært mere i tråd med LRTs målsettinger som tar hensyn til maksimalisering av "passenger miles" som genereres. Bruk av marginalkostnader ville være det gunstigste for kontraktørene.

Når det gjelder kvalitet, spesifiserer kontraktene

- at kontraktørene ikke skal være mere enn 2 minutter for tidlig i ruten
- ikke mere enn 5 minutter for sent
- alle avganger som er mere enn 15 minutter for sene anses som kanselert og som det derfor skal trekkes for.

Det er videre etablert en terskel som de enkelte kontraktørene evalueres mot. Denne terskelen er ikke kjent for kontraktørene, og hver kontraktør gies poenger som vurderes mot denne terskel.

LRTs anbudsprogram og resultatene

I mai/juni 1986 hadde LRT gjennomført 2 anbudspakker og klarlagt to til. Den første av disse var relativt beskjeden og ment å være en første test på hvor effektivt LRTs anbudssystem var. Den besto av 13 ruter med et omfang på 2 millioner miles (1,2 % av

bussdriften). Den ble utlyst i oktober 1984 med driftsstart i juli/august 1985. De rutene som ble valgt ut var to-manns betjente. De lå blant de 25% høyeste hva angikk:

- lav gjennomsnittlig utnyttelse pr. buss
- høye kostnader pr. busstime
- lavt bussbehov for å betjene ruten.

Den andre pakken omfattet:

- en gruppe på 10 ruter (12 kontrakter)
- en områdegjennomgåelse og for å finne passende anbudsområder
- en pakke ruter som krysset grensene for Greater London.

Pakken ble valgt etter de samme kriterier som første pakke, og omfattet 2,4 millioner miles pr. år, med utlysning i juli 1985 og start våren 1986. Den grensekryssende pakken inneholdt 6,1 mill. vognmiles.

I 1986 regner LRT at 1/8 av totale vognkilometer vil være ute på anbud. Målet for utgangen av 1988 er at 1/4 av alle utkjørte km skal skje på kontrakt. LRT mener selv, når man vurderer anbudsprogrammet ut i fra forskjellige kriterier, at programmet har vært en betydelig suksess. I tabell 7.4 er resultatene vist.

Tabell 7.4. Resultatene av LRTs anbudsrunder 1984 - 1986.

	Første 12 ruter	Andre 12 ruter	Ruter som krysser GLC grensen	Orpington- området
Antall bud	47	46	66	46
Antall opprinnelige ruter (antall kontrakter)	12	10(12)	16(19)	12
Vellykkede tilbud:				
London Buses Ltd	6	3	6	10
National Bus Co.	4	5	12	1
Private selskaper	2	4	1	1
Basiskostnader (m£)	4.0	5.3	12.5	5.4
Anbudets vogn- miles (mill)	2.1	2.6	6.1	2.7
Vognmiles forandr.(%)	+2.5	+3.5	-2.0	+8.0

Noter:

London Buses Ltd er det heleide datterselskap til LRT som må delta på lik linje med andre anbydere og som ikke skal favoriseres på noen som helst måte.

Kostnadsbesparelsene har vært meget store i alle 4 pakkene. Hvis man tar hensyn til kostnadene ved å kontrollere anbyderne, har man alle steder oppnådd ca. 20 % kostnadsbesparelser.

For London Buses Ltds tilbud må man imidlertid ta i betraktning at disse besparelsene ikke kan oppnåes øyeblikkelig på grunn av faste kostnader som man kan redusere over en viss tid.

Det er også viktig å være oppmerksom på at kostnadsbesparelsene ikke har blitt oppnådd som følge av lavere transportstandard og dårligere kvalitet. (I Orpington har transportstandard øket betydelig i form av økte frekvenser ved bruk av mindre busser).

Regulariteten målt som prosentvis antall busser som ankommer i rute og opp til 5 minutter for sent, har vært varierende, men også her er resultatet forbedret. Særlig for de ruter NBC datterselskaper har vunnet, har der vært store forbedringer. De rutene som NBC fikk, hadde før anbudsinnhenting en regularitet etter ovennevnte kriterier på hhv. 48 %, 41 %, og 59 % og etter tilbud hhv. 68 %, 83 % og 72 %.

Inntektene har øket på flere ruter i betydelig

omfang. Dette kan tilskrives i første rekke bedre regularitet og øket markedsføring.

Kvaliteten på vognmateriellet er ikke lavere enn tidligere.

Når man skal vurdere resultatene, må man være klar over at i og med at London Buses Ltd. er et datterselskap av LRT, så er det fare for favorisering. Dette gjelder særlig hvis man definerer så store pakker at mindre private selskaper ikke kan delta. Det er videre klart at når situasjonen er slik, er det viktig med klare "rules of engagement".

Det er videre viktig å være klar over at de private anbyderne kun i ett tilfelle har vært i stand til å konkurrere med London Buses Ltd og NBC når det skulle anskaffes nye vogner. Dette betyr at de private kun er konkurransedyktige med eldre allerede innkjøpte vogner. En måte å løse dette problemer på og som skal benyttes for en gruppe av minibussanbud i det sentrale London, er at LRT leaser ut vogner til anbyderne. Dette vil også bli vurdert for andre typer av vogner. De vogner som skal kjøpes inn for leasing er av typen Optare-VW.

Skal man oppsummere må konklusjonen bli at LRTs anbuds løsninger har gitt:

- betydelige kostnadsbesparelser (20%)
- mulighet til å gjennomføre ruteomlegginger
- økning i rutekvalitet og dermed øket etterspørsel.

LRT ser det imidlertid slik at i et stort byområde som London er det begrenset i hvilket omfang man kan benytte anbudsprinsippet gitt de overordnede mål om et integreert transportsystem. Man regner derfor med at det maksimale man kan realisere er 25 % av totalt antall tilbudte vognkm.

Den anbuds løsningen man har valgt i London har mye til felles med det system man får i Sverige fra 1989. Det vil si at et koordinerende organ (LRT) har overordnet planleggings- og finansieringsansvar, mens så deler av tilbudet satt ut på anbud til entreprenører i form av egne datterselskaper, andre offentlige eller private transportselskaper.

Modellen er det vi kan kalle en franchiseløsning, og den kan derfor sammenlignes med det vi har diskutert generelt foran. Denne modellen viser etter arbeidsgruppens mening, at det lar seg gjøre å benytte et slikt franchise-system under en del forutsetninger. Den viktigste er at det finnes konkurrenter som kan delta i anbudsutlysningen, dvs. at det ikke må eksistere noe de facto geografisk monopol for et transportselskap.

Videre er det grunn til å påpeke at LRT tross alt ikke regner med å utlyse mere enn ca. 20 % av sitt totale rutenett på anbud, og at man i første omgang har valgt anbudsområder i utkanten av London.

Under enhver omstendighet er London-eksemplet interessant, og det skulle indikere at f.eks. i store byområder hvor mange selskaper er etablert, er det mulig å få et anbudssystem til å virke på den måten det er gjort i London. Overført på Norge ville dette gjelde Oslo med Akershus-området og Bergen. Innenfor London-modellen er det altså mulig å opprettholde et integrert transportsystem med et felles takstsystem og et samordnet rutenett.

Arbeidsgruppen vil også nevne at for tiden arbeider den britiske regjering med forslag om å gjøre den fullstendige deregulering gjeldende for London også. I så fall må det nåværende anbudssystem omlegges.

Oppsummering av noen erfaringer fra Storbritannia med deregulering og anbud etter ett års virke

Overgangen til et deregulert system.

Den britiske regjering hadde ved gjennomføringen av Transport Act 1985 følgende forventninger:

- 30 % reduksjon av enhetskostnadene
- Øket grad av innovasjoner
- Nye aktører i markedet for lokaltrafikk, i første rekke mindre private selskaper
- Øket bruk av drosjer og leiebiler i lokal rutetransport
- Sterkt reduserte subsidier som følge av øket konkurranse og bruk av anbudssystemet.

Det er selvfølgelig for tidlig å trekke særlig mange langsiktige konklusjoner, men nedenfor vil det bli gitt en oppsummering av:

- erfaringene med selve gjennomføringen av dereguleringen/anbudene slik de framkom i oktober 1986
- erfaringene etter ett år, altså i oktober 1987
- Highland Region i Scotland vil bli beskrevet noe nærmere som et eksempel på en utkantfylke.

Registreringen av kommersielle ruter

Ved utgangen av februar 1986 skulle alle ruter som skulle drives kommersielt være registrert. I tabell 7.5. er vist resultatet av denne registreringen slik den framkommer i en publikasjon fra Transport and Road Research Laboratory.

Tabell 7.5: Registrering av kommersielle ruter
pr. februar 1986

	Previous road ser- vice lic- ences (a)	Registrations to 28 February (case A) (b)	(b) as perce- tage of (a)
National Bus Company	6 000	4 600	76%
Passenger Transport Executives	1 651	1 500	91%
Scottish Bus Group	1 674	1 133	68%
Municipal Operators	1 516	1 271	84%
Private Operators	7 137	5 590	78%
Other Operators	488	147	30%
	18466	14 241	77%

Kilde: TRRL-Report no. 107: Bus Dere-
gulation in Great Britain: A Review of the Opening
Stages, by R.J. Balcome et.al.

Som tallene viser er over 70 % av tidligere ruter registrert som kommersielt. Imidlertid viser det seg at rutedefinisjonene varierer sterkt før og etter dereguleringen. Hvis man for å få et sikrere mål benytter utkjørte miles, så viser det seg, ifølge samme rapport, at mellom 70 og 80 % av tidligere utkjørte miles er registrert som kommersielle. Det er imidlertid grunn til å være oppmerksom på at det er betydelige variasjoner i registreringen og at særlig på søndager og tidlig morgen og sein kveld, er det registrert langt færre ruter som kommersielle. Det samme gjelder forsåvidt også i utkantstrøk.

I tabell 7.6 er vist hvordan NBC har registrert ved inngangen til dereguleringen.

Tabell 7.6: National Bus Companys registrering
av kommersielle ruter 1986.

Kategori rute	% av utkjørte miles tidligere drevet
Totalt	83 %
Konvensjonelle busser	70 %
Minibusser	337 %
Byruter	91,5%
Utkantruter	64,6%
Dagtid hverdager	91,2%
Tidlig morgen	63 %
Kveld	57 %
Søndager	48 %

Kilde: The Times 6. mai 1986.

Som tabellen viser er det en betydelig økning i

minibussruter, og en kutt på 30 % i konvensjonelle busser, likeledes betydelige kutt i morgen-, kveld- og søndagsruter. I utkantområder er der en forbausende høy registreringsprosent (64,6 %).

Anbudene

De ruter som ikke ble registrert som kommersielle og som de lokale samferdselsmyndigheter mente det var behov for, skulle settes ut på anbud. Totalt sett ble det fram mot dereguleringsdagen 26. oktober 1986, satt ut ca. 8 000 kontrakter på anbud. Dette var kontrakter både på enkeltruter og på pakker av ruter innenfor de grenser som Transport Act 1985 trakk opp.

De aller fleste kontraktene ble inngått som tilskuddskontrakter (net revenue contracts); ca. 94 %. Resten var kostnadskontrakter eller inntektskontrakter. De fleste kontrakter var inngått i perioder fra ett til tre år. Når det gjelder det økonomiske resultat av kontraktene, er det variasjoner til stede. Hovedkonklusjonen er betydelige besparelser. I gjennomsnitt ca. 20 % besparelse i relasjon til det enkelte fylkes subsidieutgifter tidligere.

En undersøkelse gjort i 20 fylker (counties and regions) viser:

- 45 % med reduserte kostnader
- 40 % med sterkt reduserte kostnader
- 15 % med økte kostnader
- kun 5 % reduksjon i rutetilbudet.

Dette var imidlertid den første anbudsrunde, og mange ventet at etter 26. januar 1987 hvor det ble tillatt å trekke seg fra kommersielle ruter, så ville subsidiene øke som følge av overregistrering på galt grunnlag. Dette har imidlertid vist seg å ikke skje. Vi skal komme tilbake til det nedenfor. Det kan derfor slås fast at besparelsene i subsidier det første året i alle fall har vært i området 20 % av tidligere subsidier. Man har videre fått en rekke ruter hvor man tidligere måtte subsidiere som i dag drives usubsidiert.

Konkurransen etter deregulerings-dagen 26. oktober 1986

Et av de store spørsmål var hva som faktisk ville skje i markedet den 26. oktober 1986, dvs. deregulerings-dagen. Visse slutninger kunne man trekke allerede på grunnlag av registreringen og anbudene. De fleste tips gikk i retning av at konkurransen allerede hadde skjedd på papiret, dvs. gjennom registrering av anbud, og at lite konkurranse ville skje i selve markedet, dvs. på gaten.

Dette har vist seg å holde stikk selv om det er skjedd en god del parallellell-registreringer, dvs. at

flere selskaper har registrert ruter som er helt eller delvis sammenfallende.

En del interessante ting har imidlertid skjedd og særlig i Skottland. Dette kan i hovedsak forklares med at Scottish Bus Group har inntatt en positiv og aggressiv holdning til dereguleringen og sett mange nye markedsmuligheter i områder som tidligere ble betjent av kommunale selskaper. Det best kjente eksemplet er Glasgow hvor konkurransen faktisk startet allerede før "D-dagen".

Det har også oppstått direkte konkurranse andre steder. Vi kan nevne Manchester-området hvor det tidligere PTE-selskapet (kommunalt) konkurrerer med det private United Transport International som har satset på bruk av minibusser, og Poole/Bournemouth og Oxford hvor der er betydelig faktisk konkurranse, mellom tidligere NBC selskaper.

Selv om det har vært en del konkurranse på gaten, er hovedkonklusjonen at overgangen har gått meget godt og at det har vært lite bruk av ulovlige konkurransemidler. Konkurransen har derfor stort sett foregått på papiret gjennom anbud og registreringer, og ikke på gaten.

Situasjonen ett år etter dereguleringen, oktober 1987

Som nevnt foran regnet kriteriene av dereguleringen med at det ville skje en betydelig de-registrering av kommersielle ruter etter 26. januar 1987 hvor slik de-registrering ble tillatt. Dette har imidlertid ikke skjedd. Arbeidsgruppens medlem Bjørn Andersen har under et besøk i Department of Transport/Transport and Road Research Laboratory i november 1987 fått opplyst at følgende har skjedd:

- Mellom november 1986 og mai 1987 økte registreringen i bus miles med 7 %
- Mellom november 1986 og november 1987 har økningen i registreringene vært på 12-13 % i forhold til det som ble registrert i utgangspunktet.

Med andre ord har det ikke blitt noen massiv de-registrering, men tvert i mot en økning i registreringene.

Når det gjelder anbuds-delen av kollektivtrafikken, ser det også ut som den totalt sett holder de besparelser man fikk i utgangssituasjonen, men her er det selvfølgelig variasjon fra fylke til fylke.

Mye av diskusjonen om anbud knytter seg for tiden til bruk av anbudspakker, og den betydning dette har for konkurransen og særlig muligheten for mindre selskaper til å delta i anbudsprosessen. Videre diskuteres bruken av kanselleringsklausuler i

kontrakter. En del av fylkene hva benyttet slike kanselleringsklausuler på en slik måte at anbudene blir av meget kort varighet med derav følgende problemer for transportselskapene.

Når det gjelder innovasjoner er det vel riktig å si at disse i første rekke knytter seg til bruken av minibusser. Det er i dag over 200 områder hvor over 5 000 minibusser er i bruk. Dette er i hovedsak bymessige områder.

Når det gjelder de negative sidene ved dereguleringen kan disse sies å være knyttet til følgende områder.

- Tap av områdeintegreerte takster og gjennomgående takstsystemer selv om det fortsatt finnes slike systemer som er kommet i stand på kommersielt grunnlag.
- Usikkerhet særlig i de store byområdene m.h.t. rutetilbudet. Selv om mange byer faktisk har fått et bedre rutetilbud, oppfatter trafikantene det som et dårligere tilbud fordi det har vært for lite informasjon om endringer og tildels for hyppige endringer.
- Noen områder har fått økte takster. Særlig i områder som tidligere hadde meget lavt takstnivå. Dette er like meget et resultat av statens begrensninger i mulighetene til å subsidiere, ved bruk av såkalte "cash limits", som et resultat av selve systemet.

Nedenfor skal man gå gjennom hva som har skjedd i et utkantområde i Skotland, eksemplifisert ved Highland Region.

Kollektivtrafikken i Highland Region før og etter dereguleringen.

Opplysningene i dette avsnitt er basert på samtaler mellom personer i fylkesadministrasjonen og i busselskaper og gruppens medlem Bjørn Andersen i november 1987.

Highland Region er det største fylket (local authority) i Storbritannia med et areal på 25 132 km² (ca. 1/3 av Skotland) og med en befolkning på 197 000 (1985).

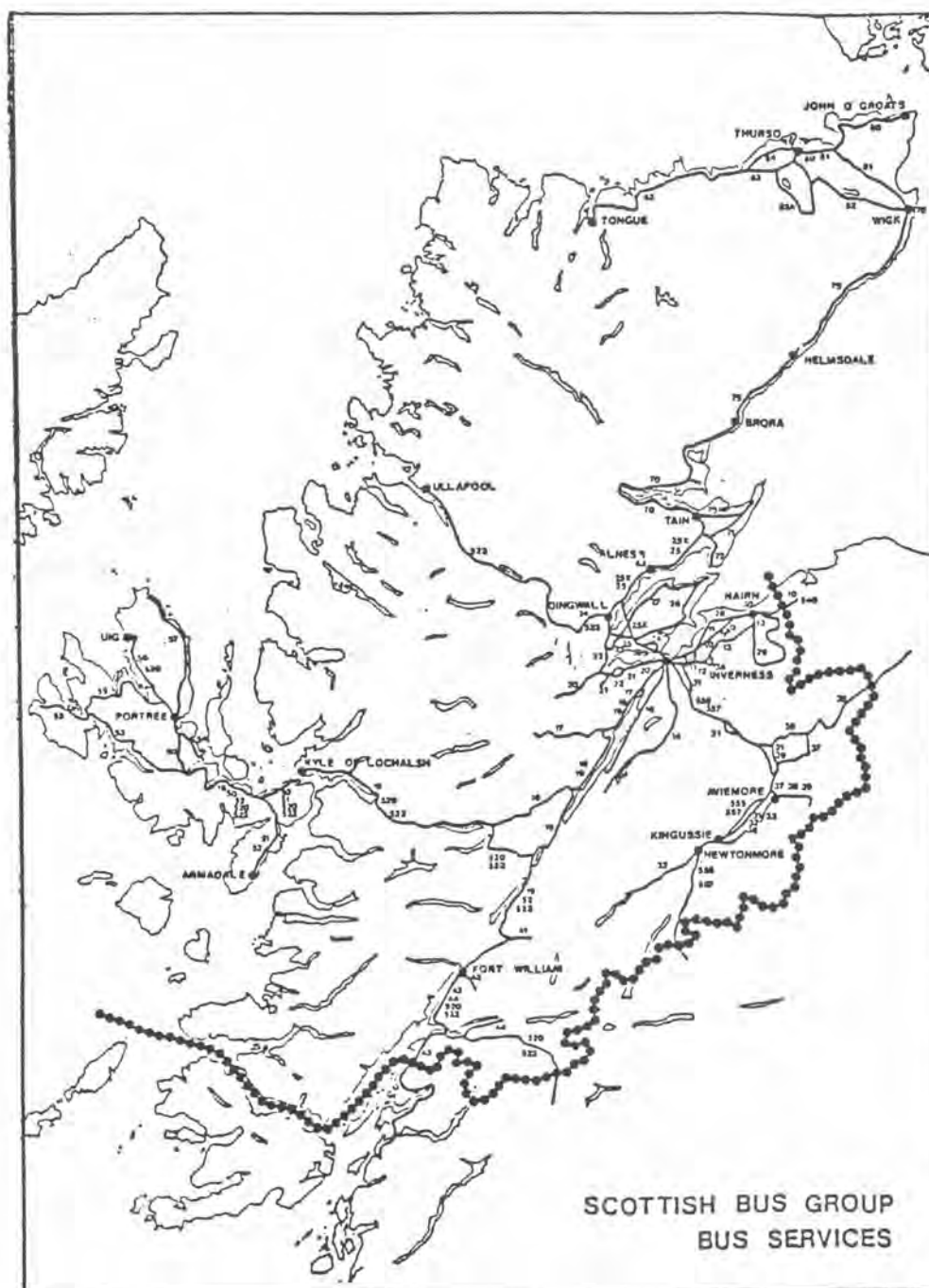
2/3 av befolkningen er konsentrert i kystområdene Moray Firth, Wick, Thurso og Fort William. De siste ca. 70 000 personer bor meget spredt over et område som er like stor som Wales.

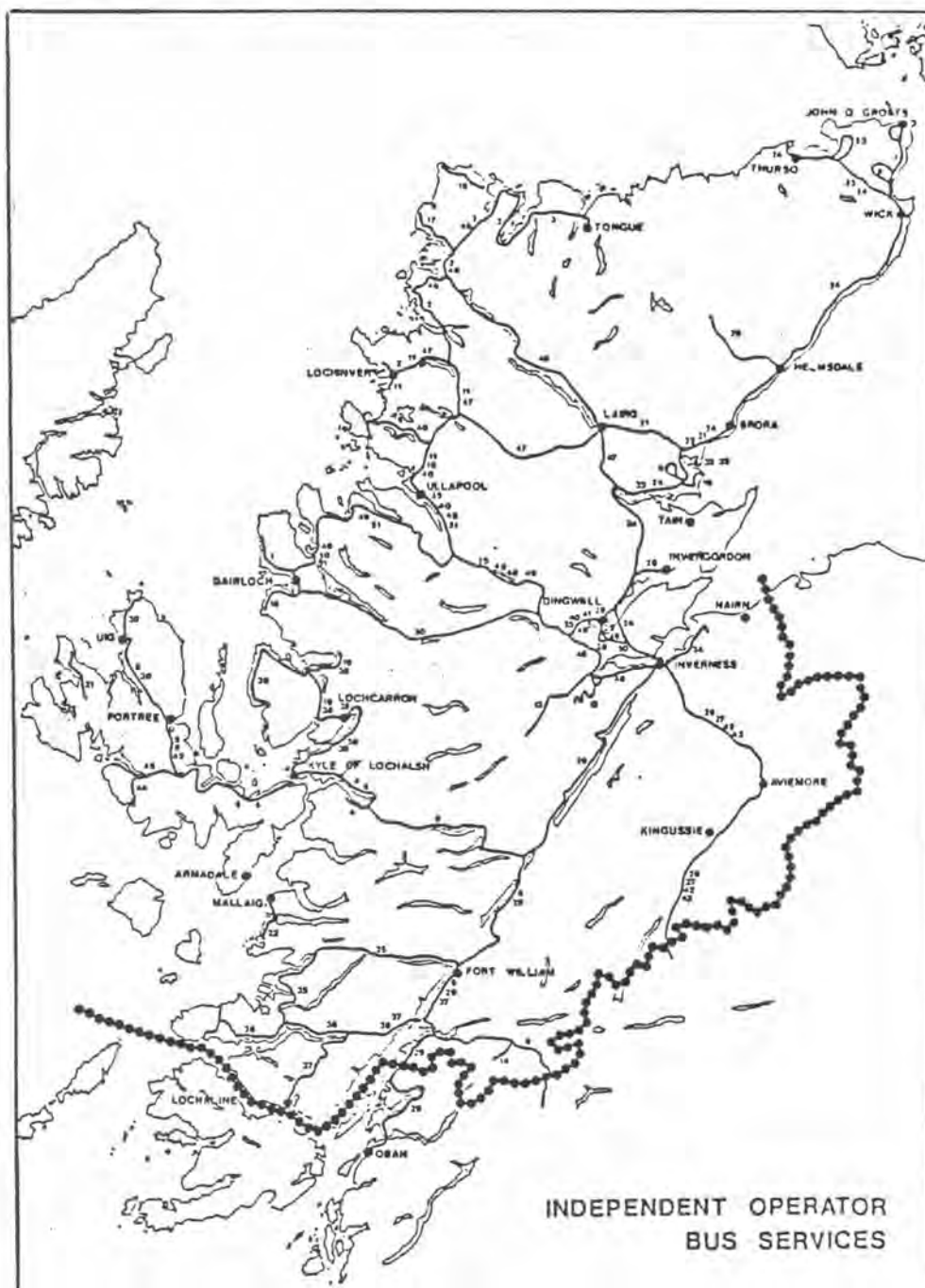
Befolkningstettheten i fylket er 7.5 personer pr. km², mot 66.9 personer pr. km² i Skotland og 236.7 personer pr. km² for Storbritannia.

Den delen av fylket som har lavest befolkningstetthet

er Sutherland hvor folketettheten er 2.6 personer pr. km². Til sammenligning kan det nevnes at folketettheten i Norge er 13.6 personer pr. km². I fig. 7.3 er vist et kart av fylket, med rutenett inntegnet.

Figur 7.3 : Rutenettet i Highland Region





Når det gjelder kollektivtrafikken, så er fylket betjent av:

- busser
- ferjer både for passasjerer og biler
- jernbane

For bussenes vedkommende finnes tre typer av eieforhold, nemlig

- Scottish Bus Group (SBG) som er statseid og betjener fylket gjennom sine datterselskaper; i første rekke Highland Scottish Omnibusses Ltd. som har ca. 200 busser og 360 ansatte.
- Private selskaper, det finnes 17 selskaper hvor de fleste er meget små med fra 1 til 5 busser.
- Postbussruter hvor Postverket tar med passasjerer i sine biler for postombæring. Det er ca. 35 slike ruter i drift hvor subsidiene fra fylket dekker Postverkets marginalkostnader ved å ta med passasjerer.

Ferjedriften er i det alt vesentlige dekket av selskapet Caledonian McBrayne. Dette er et datterselskap av Scottish Transport Group som også eier Scottish Bus Group. Dette selskapet driver ferjer over hele vestkysten av Skotland og er subsidiert direkte fra staten over Scottish Development Departments budsjett. Subsidiordningen er basert på et rammetilskuddssystem. I tillegg kommer en rekke mindre ferjeforbindelser som subsidieres av fylket.

Der er 5 jernbaneforbindelser i og ut/inn av fylket:

- Inverness - Perth - (Glasgow/Edinburgh)
- Mallaig - Fort William - Glasgow (West Highland)
- Inverness - Wick/Thurso
- Inverness - Kyle of Lochalsh
- Inverness - Aberdeen

Alle disse linjene drives av British Rail og er direkte subsidiert av staten.

For bussdriftens vedkommende transporterte SBG ca. 8.2 millioner passasjerer i 1984, mens de 17 private selskaperes trafikk tall ikke er kjent.

I Highlands region ble 56% av utkjørte miles registrert som kommersielle etter dereguleringen. (Dette omfattet over 50% av rutene).

Fylket hadde fryktet at man ikke ville greie seg med de subsidier man hadde før dereguleringen og hadde derfor forberedt to strategier:

- 1: Opprettholdelse av hele det gamle rutenettet
- 2: Et redusert rutenett hvor man særlig skar ned i utkantene.

Ved inngangen til det deregulerte system i oktober 1986 viste det seg imidlertid at med det som ble registrert kommersielt og i tillegg subsidierte ruter gjennom anbud, så var fylket i stand til fullt ut å opprettholde rutenettet og samtidig oppnå en mindre subsidiebesparelse for budsjettåret 1986/87. For

året 1987/88 er rammene for hvor mye fylket kan benytte til subsidier, blitt redusert i løpende kroner. Man har likevel klart å opprettholde rutetilbudet, slik at det totalt sett er besparelser i størrelsesorden 5%. Fylkets subsidiebudsjett er på ca. 11. mill.kroner. Fylket innser imidlertid at det på noe lengre sikt kan bli behov for rutereduksjoner særlig hvis det skulle vise seg at det skjer betydelige deregistreringer.

Når det gjelder anbudsmodellen, har fylket benyttet seg av "net subsidies contracts" i stor utstrekning. En har ført en bevisst politikk med kun tilbud på enkelt ruter for å gi mulighet for mindre selskaper å komme inn. Det har da også vist seg at det dominerende selskap Highland Scottish har mistet en rekke tilbud til mindre selskaper som har vært i stand til å konkurrere. Dette har igjen ført til priskrig i enkelte områder som konkurransemyndighetene har grepet inn mot.

Fylket benytter kontrakter av 3 års varighet, men med en 3 måneders oppsigelsesklausul. Denne oppsigelsesklausulen har vært mye diskutert, fordi den i realiteten gjør det mulig for fylket til enhver tid å bryte anbudskontraktene med 3 måneders varsel. Dette skaper stor usikkerhet for transportselskapene.

Alt i alt har ikke dereguleringen skapt noen særlige problemer i dette området, rutetilbudet er blitt opprettholdt og subsidiene noe redusert. Imidlertid har det foregått omfordelinger mellom ruteselskapene, og særlig er dette gått ut over Highland Scottish. Dette selskapet har nå fått strengere retningslinjer å drive etter fra sitt hovedkontor. Dette vil måtte resultere i en mere aggressiv holdning og en mere kritisk holdning til hva som er kommersielt registrert.

Fylkets syn var imidlertid at man gjerne skulle ha sett fortsatt ordningen med network subsidies som man hadde tidligere, men dette synet kunne vil i alle fall delvis begrunnes i større arbeidsbyrde (anbudene) og mindre innflytelse for fylket.

8. EN VURDERING AV BRUK AV ANBUDSSYSTEM I RIKS- VEGFERJEDRIFTEN.

8.1. Bakgrunn for vurderingen. St.meld.nr. 42 (1986-1987) og behandlingen i Stortinget, Innst. S. nr. 193 (1986-87).

I forbindelse med behandlingen av St.meld.nr. 42 (1986-87) Om fylkeskommunal takstmyndighet for lokale ruter og nytt tilskuddssystem for riksvegferjedriften (Takstmeldingen), uttalte Samferdselskomiteen i Innst. S. nr. 193 (1986-87) enstemmig.

"Komiteen antar at overgang fra salderingskontrakt til rammebevilgning gir mulighet for at anbud kan benyttes som system i riksvegferjedriften. Samferdselslovens krav om rutekonsesjon for ferjeruter utelukker dette i dag. Komiteen vil be departementet vurdere bruk av anbud i riksvegferjedriften, herunder følgende av å oppheve konsesjonskravet for riksvegferjer."

Under debatten i Stortinget den 26. mai uttalte statsråd Kjell Borgen:

"Jeg har merket meg at komiteen ber om at det blir vurdert om en kan bruke anbud som system i riksvegferjedriften. Som komiteen bemerker, vil innføringen av et anbudssystem kreve endring i Samferdselslovens bestemmelser om konsesjon for ferjeruter. Etter mitt syn vil det være vanskelig å vurdere konsesjonsbestemmelsene for ferjene uten også å ta for seg de tilsvarende bestemmelsene for andre deler av kollektivtrafikken. Imidlertid er det jo slik at skal man komme over på et anbudssystem, slik komiteen ber om, er det også tvingende nødvendig at man ikke foretar veldig langsiktige løyvetildelinger nå, fordi det vil være et hinder for at dette skal kunne fungere.

Jeg vil videre påpeke at et anbudssystem forutsetter et visst antall tilbydere for å kunne virke etter sine forutsetninger. Disse tilbyderne må rå over en viss produksjonskapasitet. I dag er situasjonen at kapasiteten i ferjeflåten ikke er tilstrekkelig og at mange fartøyer er urasjonelle i drift. Dette kan peke i retning av at det kan være vanskelig på kort sikt å etablere det konkurransemarkedet som er en forutsetning for at et anbudssystem skal føre til en rimeligere ferjedrift. Et anbudssystem vil videre kunne få konsekvenser for mulighetene til å rokere ferjer fra ett selskap til et annet

ved salg. En kan også risikere at det blir vanskelig å opprettholde systemet med standardferjekonsepter.

Med disse betraktninger vil jeg likevel få lov å si at departementet selvsagt vil fortsette det arbeidet som er lagt i meldingen, og det som komiteen har nevnt i sin innstilling."

I sitt møte 22. juni 1987 ble arbeidsgruppen bedt om å inkludere en vurdering av tilbud i riksvegferjedriften i sitt mandat, slik det er kommet til uttrykk i Innst. S. nr. 193 (1986-87).

8.2. Dagens løyveordning i riksvegferjedriften

Ferjedrift omfattes løyvemessig av samferdselsloven av 1976 §§ 3 og 4 om persontransport i rute med motorvogn eller fartøy, dvs. den samme lovgivning som gjelder for annen persontransport i rute. For ferjer i riksvegsamband er imidlertid forvaltningen annerledes enn for lokale bil- og båruter. I forskrifter om persontransport i rute innenlands med motorvogn eller fartøy av 8. des. 1986 nr. 2170 heter det i nr. 20:

"For ferjer i riksvegsamband utøves myndigheten etter nr. 9, 10, 14 annet og tredje ledd, nr. 15 og nr. 16, av vegsjefen i samråd med fylkeskommunen så langt disse bestemmelser passer."

Dette betyr at vegmyndighetene dvs. vegsjefen, i det enkelte fylke er myndighet hva gjelder

- godkjenning av fartøy (nr.9)
- godkjenning av ruteplan (nr. 10)
- godkjenning av kai (nr. 14, 2. ledd)
- anledning til forhåndsbestilling (nr. 15)
- innsending av økonomiske og statistiske opplysninger (nr. 16)

Dette er saker som når det gjelder lokale bil- og båruter er tillagt fylkeskommunen ved dets valgte organer og samferdselsadministrasjon.

Videre er det når det gjelder takstregulativ (bestemmelsens nr. 11) delegert myndighet fra Samferdselsdepartementet til vegstyremaktene ved Vegdirektoratet. Disse fullmakter forvaltes av Ferjekontoret i Vegdirektoratet og vegsjefen i det enkelte fylke.

Dette betyr at alle praktiske gjøremål vedrørende riksvegferjedriften tilligger vegstyremaktene, enten lokalt eller sentralt.

Selve løyvetildelingen er derimot lagt til fylkeskommunene som behandler søknader om løyve etter de generelle regler for søknad om ruteløyve for per-

sontransport. Dette betyr at for ruter som går innen ett og samme fylke, så er fylkeskommunene løyvemyndighet med Samferdselsdepartementet som ankeinstans. For løyver som omfatter mere enn ett fylke, er det Samferdselsdepartementet som er løyvemyndighet. Løyvene gies etter § 15 normalt for 10 år, som for annen rutetransport.

I praksis betyr dette at samferdselslovens bestemmelser for ruteløyver gjelder uavkortet også for riksvegferjedriften, men at den daglige utøvelsen av de bestemmelser som er knyttet til løyvene er tillagt vegstyrmaktene. Arbeidsgruppen viser forøvrig til kap. 3 og kap. 10 i denne innstilling.

Når det gjelder tilskuddsordningen for riksvegferjedriften, er denne behandlet i kap. 3.2.

8.3. Krav til et anbudssystem for funksjonsdyktighet

Arbeidsgruppen er av den oppfatning at skal et anbudssystem fungere i riksvegferjedriften, må det oppfylle en rekke ulike krav. Noen av disse kravene er forsåvidt generelle og knyttet til et hvert tilskuddssystem, mens andre er spesielle og knyttet til anbud som tilskudds-/løyveform.

De generelle kravene til tilskuddssystemene er behandlet i kap. 5, men arbeidsgruppen vil gjenta dem her:

- tilskuddssystemet må virke effektivitetsfremmende
- tilskuddssystemet skal være ikke-kostnadsdrivende
- tilskuddssystemet skal virke konkurranse- nøytralt
- tilskuddssystemet skal fremme målstyring og ikke detaljstyring.

Etter arbeidsgruppens oppfatning fremmer bruken av et anbudssystem i prinsippet alle disse mål under en bestemt forutsetning, nemlig at det eksisterer konkurranse mellom to eller flere tilbydere om å få utføre rutetransporten, dvs. at markedet fungerer.

I ferjedriften kommer det dessuten inn endel spesielle krav til et anbudssystem.

Forutsetningene må nemlig, etter arbeidsgruppens mening, være at konkurransen mellom ruteselskapene skjer på like vilkår. Like vilkår i denne sammenheng vil si at dagens tilskuddsordning ikke skal gi de ulike selskaper fortrinn i konkurransen som hinder at anbudssystemet kan benyttes.

Etter arbeidsgruppens oppfatning ligger her et av problemene knyttet til overgang til et anbuds-system. Dette problem knytter seg i første rekke til kapitalkostnadenes behandling i dagens tilskudds-system, og det utslag dette kan gi i anbudskonkurransen. I motsetning til i annen rutedrift utgjør kapitalkostnadene en betydelig del av kostnadene i ferjedriften. Gruppen vil behandle dette nærmere nedenfor.

Arbeidsgruppen vil oppsummere sine krav til anbuds-systemet slik:

- Anbudssystemet må fylle alle de krav som arbeidsgruppen generelt stiller til et tilskuddssystem
- Anbudssystemet må fungere innenfor rammer som ikke gir enkelte av aktørene fortrinn som andre konkurrenter ikke har hvor disse fortrinn er myndighetsskapt, for eks. gjennom tidligere tilskuddsordninger, løyvesystemer osv.
- Anbudssystemet må for å kunne virke etter sin hensikt, forutsette at det reelt sett er konkurranse om anbudene slik at man ikke risikerer kun ett anbud for hvert ruteområde/rute. Videre må systemet være utformet slik at man har muligheter til å kontrollere at det ikke avtales samarbeid mellom konkurrentene med det for øye å eliminere virkningen av anbudene.
- Ferjeleienes og ferjenes tekniske standard må være slik at ferjene lar seg flytte mellom distriktene er og mellom ulike ferjeruter.
- Anbudssystemet forutsettes å fungere innenfor et system hvor man har et felles takstregulativ etter de linjer som Stortinget har sluttet seg til i behandlingen av St.meld. nr. 42 (1986-87).
- Anbudssystemet skal fungere innenfor et system med fortsatt kryss-subsidiering mellom gode og dårlige ruter eller et nytt system som slik utformet at det totale subsidiebehov ikke øker i forhold til utgangssituasjonen og helst fører til lavere subsidiebehov enn under et rammetilskudds-system.

I neste avsnitt vil arbeidsgruppen gå nærmere inn på de ulike anbudstyper som kan tenkes i riksvegferjedriften. Arbeidsgruppen vil nedenfor se nærmere på hvordan det vi kan kalle tilbudsiden i ferjemarkedet i dag, er organisert i Norge, og hvordan dette tilfredsstillende de krav gruppen har stilt.

Tabell 8.1 gir en oversikt over ferjerederiene i de enkelte fylker, antall ferjer og kapasiteten. Opplysningene er innhentet fra Vegdirektoratets ferjekontor og skulle være ajour pr. november 1987.

Tabell 8.1. Antall selskaper og ferjer i riks- og fylkesvegsamband
Kapasitet i personbilenheter (PBE)
og gjennomsnittsstørrelse 1987.

Fylke og selskap	Antall ferjer	Kapasitet i PBE	Gj.sn. størrelse i PBE
<u>Østfold:</u>			
Hvaler Båt og Ferjeselskap A/S	2	72	36
Bastøfergen A/S	2	400	200
<u>Akershus:</u>			
Bilfergen Drøbak-Hurum A/S	4	199	30
<u>Aust-Agder:</u>			
Risør Fjordruter	1	4	4
<u>Vest-Agder:</u>			
Flekkefjord D/S	3	43	14
<u>Rogaland:</u>			
Det Stavangerske D/S	19	1023	54
<u>Hordaland:</u>			
Hardanger-Sunnhordlandske D/S	24	1228	51
Bergen-Nordhordland Rutelag A/S	10	661	66
Rutelaget Askøy-Bergen A/S	3	400	133
Team Askøy-Bergen A/S	1	140	140
Øygarden og Sotra Rutelag L/L	2	330	16
<u>Sogn og Fjordane:</u>			
Fylkesbaatane i Sogn og Fjordane	25	922	37
<u>Møre og Romsdal:</u>			
Møre og Romsdal Fylkesbåtar	49	1666	34
<u>Sør-Trøndelag:</u>			
Fosen Trafikklag A/S	11	450	41
<u>Nord-Trøndelag:</u>			
Innhærredsferja	3	70	23
Namsos Trafikkselskap A/S	7	79	11
Rolf Østby	2	30	15
<u>Nordland:</u>			
Torghatten Trafikkselskap A/S	3	73	24
Helgeland Trafikkselskap A/S	11	257	23
Vesterålen Trafikklag A/S	3	66	22
Lofoten Trafikklag A/S	3	42	14
Salten Dampskipsselskap A/S	8	203	25
Vesteraalens Damskibsselskap	5	156	31
Nord-Ferjer A/S	9	395	44
<u>Trøms:</u>			
Trøms Fylkes Dampskibsselskap	19	403	21
Bjørklids Ferjerederi	3	70	21
<u>Finnmark:</u>			
Finnmark Fylkesrederi og Rutes.	8	211	26
Sum	240	9583	

Kilde: Vegdirektoratet.

Som tabell 8.1 viser, er det kun ett ferjeselskap, i

fylkene:

- Akershus
- Aust-Agder
- Vest-Agder
- Rogaland
- Sogn og Fjordane
- Møre og Romsdal
- Sør-Trøndelag
- Finnmark

Av disse fylkene er særlig Rogaland, Sogn og Fjordane og Møre og Romsdal viktige ferjefylker. I to av disse fylkene er ferjedriften også fylkeskommunal, og bedriftene er organisert som rene fylkeskommunale forvaltningsselskaper. Også i Finnmark har man et fylkeskommunalt forvaltningsselskap som har ansvaret for ferjedriften.

I de andre fylkene hvor det er flere enn ett selskap er det kun Hordaland og Nordland hvor det eksisterer relativt mange selskaper. I de andre fylkene har man kombinasjonen av ett dominerende selskap og ett/flere mindre selskaper.

Ser man på antallet ferjer og deres størrelsesstruktur, gir tabell 8.1 også visse indikasjoner på forskjeller. Vi ser at Rogaland og Hordaland og til dels Sogn og Fjordane har høyere gjennomsnittskapasitet i PBE enn de andre kystfylkene. Dette illustrerer selvfølgelig at etterspørselen etter ferjetransport er ulik i de ulike fylker, men det er en markert forskjell mellom Nord- og Sør-Norge når det gjelder gjennomsnittsstørrelsen på ferjene. Dette betyr i alle fall på kort sikt at vi i realiteten har to forskjellige markeder med forskjellig markedsstruktur, selv om det selvfølgelig er store forskjeller mellom ruter i samme selskap og innenfor samme fylke.

Det tallmateriale som er presentert her illustrerer på en enkel måte at det kan stilles visse spørsmålstegn ved om markedet vil fungere. Dette skyldes særlig at man i mange fylker kun har ett selskap at tre dominerende ferjefylker har fylkeskommunale forvaltningsselskaper.

Spørsmålet blir derfor om man kan forvente konkurranse fra selskap i andre fylker her. Etter arbeidsgruppens syn er det liten tvil om at det kun er i Hordaland at man har en struktur og sammensetning av ferjeflåten som er slik at man i dag kunne tenke seg at konkurranse ville virke på visse premisser. Arbeidsgruppen utelukker imidlertid ikke konkurranse på tvers av fylkesgrensene.

Når det gjelder tekniske forhold knytter disse seg til ferjeleienes og ferjenes utforming. Arbeidsgruppens syn er at man i rimelig grad har brakt standardiseringen så langt at den i seg selv ikke vil

om ulik sammensetning og størrelse på etterspørselen. Dette er i dagens system tatt vare på gjennom ordningen med rokering av ferjer. Hvis det er markerte forskjeller mellom de ulike deler av landet og som gir seg utslag i ferjestørrelse og -type, sier det seg selv at dette vil til en viss grad skape i alle fall regionale markeder. Arbeidsgruppen viser til diskusjonen av dette spørsmål ovenfor.

Som nevnt ovenfor forutsetter arbeidsgruppen at man skal fortsette med et landsomfattende takstregulativ etter de retningslinjer som er trukket opp i St.meld. nr. 42 (1986-87). Dette legger for såvidt ikke noen bånd på bruken av anbud i det man definerer at anbudene må forutsette at takstsystemet skal benyttes. Et problem kan imidlertid reise seg, og det er spørsmålet om den anledning som finnes til bruk av mere markedsrelaterte takster slik de er definert i St.meld.nr. 42 (1986-87). Det er helt klart at her kan ulike anbydere ha ulikt syn avhengig av sine markedsmessige vurderinger og derigjennom påvirke det anbud som inngies. Etter arbeidsgruppens syn vil imidlertid disse virkninger kunne isoleres slik at man vil kunne sammenligne anbud med sammenlignbare takster.

Kryss-subsidieringsspørsmålet er et annet problem som arbeidsgruppen har måttet avklare idet man i dagens tilskuddsordning baserer seg på rutenettverks-subsidier, dvs. at lønnsomme og ulønnsomme ruter sees i sammenheng før eksterne subsidier kommer inn.

Arbeidsgruppen har innhentet opplysninger om størrelsen på dette kryss-subsidieringsproblemet fra Vegdirektoratets ferjekontor. I 1986 er situasjonen at følgende ferjesamband gikk med overskudd:

<u>Møre og Romsdal:</u>	<u>Overskudd</u>
MRF: Volda-Folkestad	1.5 mill
Aursnes-Magerholm-Ikornes	1.9 "
Ålesund-Valderøy (nedlagt 1.12.87)	1.6 "
Sølsnes-Åfarnes	1.5 "
Kvalvåg-Kvisvik	1.4 "
Kvanne-Røkkum	<u>0.4 "</u>
	8.3 "
<u>Hordaland:</u>	
BNR: Steinstø-Knarvik	2.8 "
<hr/>	
Totalt for riksvegnettet	<u>11.1 mill</u>

Gruppen vil imidlertid peke på at overskudd/-underskudd er delvis en funksjon av hvilken alder ferjen som går i sambandet har (jf. neste avsnitt).

Totalkostnadene i riksvegsambandene er for 1986 1.124 mill. Dette betyr at kryss-subsidieringen har et omfang på 1 % av kostnadene i riksvegferjedriften i 1986.

Etter arbeidsgruppens oppfatning betyr dette at kryss-subsidieringsspørsmålet ikke er noe problem i dag. Arbeidsgruppen vil under behandlingen av alternative tilskuddssystemer komme nærmere inn på en løsnings-modell hvis kryss-subsidiering skulle bli et større problem i framtiden.

Kapitalkostnadsproblemet

Som nevnt i kap. 8.2. er ferjedriften regulert med hjemmel i samferdselsloven. I tillegg til de reguleringer som er hjemlet i samferdselsloven med forskrifter, er forholdet mellom staten og selskapene også regulert i den såkalte standardkontrakten. Kontrakten ble undertegnet av de fleste selskapene i 1950 og 60 årene, og den er nå undertegnet av samtlige selskaper som mottar tilskudd. Undertegning av kontrakten er en forutsetning for å få tilskudd.

Dagens tilskuddssystem er basert på en såkalt salderingskontrakt hvor differansen mellom regnskapsmessige kostnader og inntekter balanseres ned stats-tilskudd. Endelig fastsettelse av tilskudd fastsettes derfor først når Vegdirektoratet har godkjent selskapenes regnskap.

Som nevnt har Stortinget samtykket i at man fra 1990 går over til et rammetilskuddssystem for ferjedriften (jf. St.meld.nr. 42 (1986-87)).

Det vesentligste problemet med dagens tilskuddsordning og som antagelig vil bli videreført selv i en rammetilskuddsordning, er beregningen av kapital-kostnadene i tilskuddssammenheng.

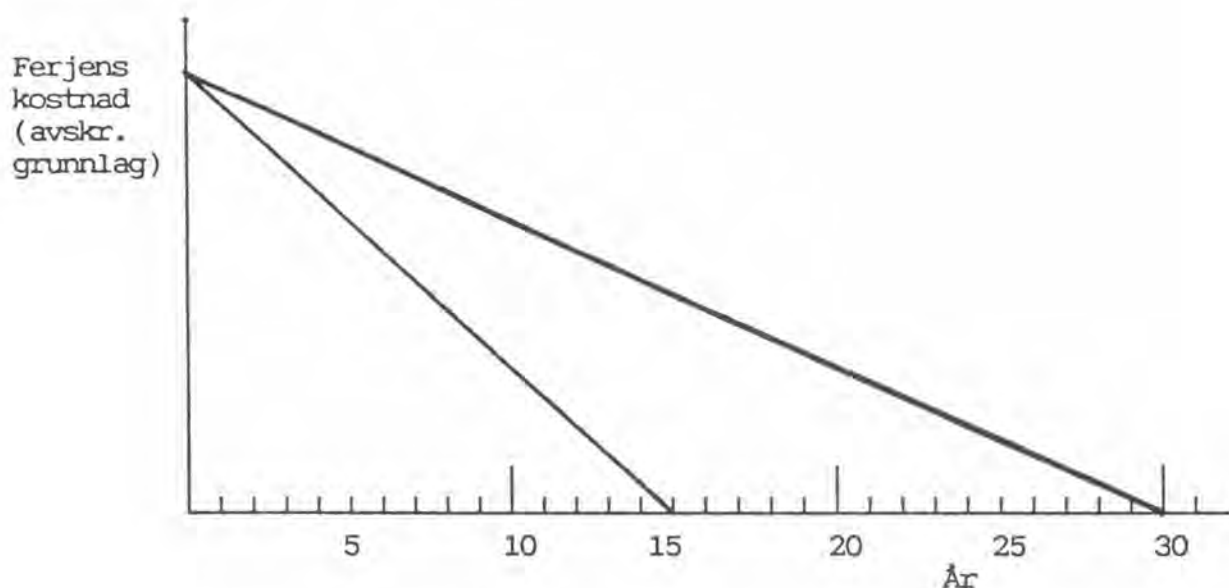
Standardkontrakten har regler som statlig godkjenning av nye ferjebygg og om hva som skal gjøres med salgsgevinst på gamle ferjer. Videre er det en forutsetning at nye ferjer skal finansieres gjennom Postsparebanken over lånerammen for samferdselsformål. Vanligvis dekker lånene 80% av byggekostnadene.

Det som er spesielt for denne del av næringen er at avskrivningene stort sett følger nedbetalingen av lånene over en 15 års periode, mens den reelle levetid for ferjen er betydelig lenger, fra 25 år og oppover. De faktiske renteutgifter dekkes i tillegg.

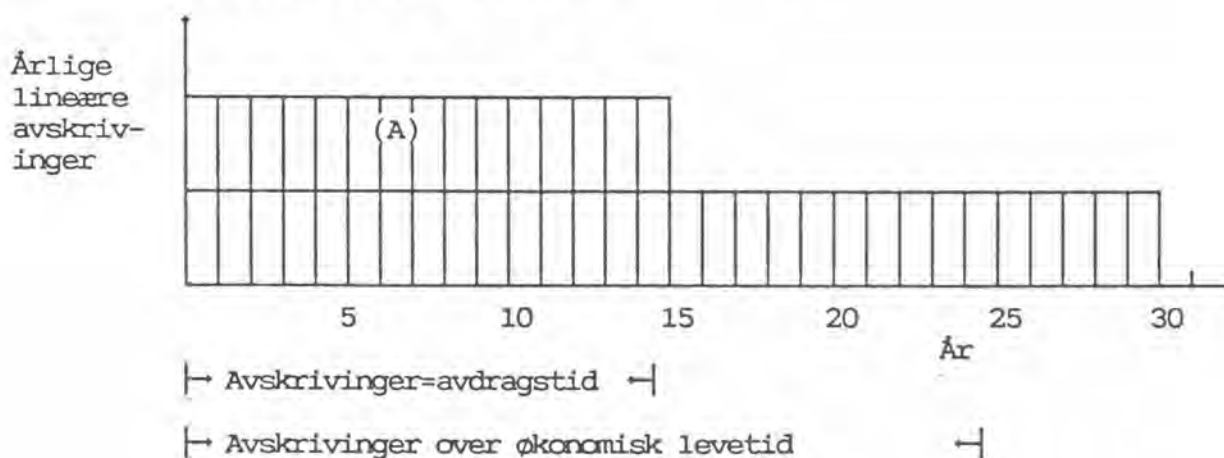
Denne kapitalkostnadsmetoden betyr at nye ferjer har høye kapitalkostnader de første årene og avskrivninger over 15 år, mens brukstiden er over 30 år. Dette betyr da at ferjen i 10 år av levetiden, utover 15 ikke har kapitalkostnader som går inn i tilskuddsgrunnlaget.

Dette prinsippet kan illustreres slik som vist i figur 8.1

Figur 8.1 : Sammenhengen mellom avskrivninger over avdragstid og økonomisk levetid (lineære avskrivninger).



Avdragstid lån = 15 år
 Økonomisk levetid = 30 år



A = likviditetsbehov ved endret avskrivningordning

Sett i relasjon til et anbudssystem skaper denne kapitalkostnadsberegningemetoden overgangsproblemer som kan illustreres ved følgende eksempel:

To ferjerederier planlegger å gi tilbud på en ferjestrekning. Det ene selskapet har en 18 år gammel fullt teknisk/økonomisk brukbar ferje uten kapitalkostnader, mens det andre selskapet må man bygge en ny ferje med fulle kapitalkostnader for å kunne utføre tilbudet.

Kapitalkostnadene for en ny 40 pbe pendelferje svarer til ca. 30 % av totalkostnadene det første året. Det spørsmål som da må stilles er om denne kostnadsulikheter er så stor at man kan si at det eksisterer

ulike konkurransevilkår som umuliggjør bruk av anbud.

Etter arbeidsgruppens mening lar dette problemet, dvs. konkurransefordelen til det selskap som har en nedskrevet ferje, seg løse fordi det må sees i sammenheng med de totale kapitalkostnader i ferjedriften til vedkommende selskap. Benytter vi data for 1986 var kapitalkostnadene totalt (renter og avskrivninger) 180 mill. kroner av totalkostnad på 1124 mill., dvs. 16 %. Tatt i betraktning at vi stort sett har med større selskaper å gjøre som har ferjer av ulik alder og størrelse, mener arbeidsgruppen derfor at det enkelte selskap vil kunne tilpasse seg en anbudsordning i en overgangsperiode uten at dette vil få store problemer for bruken av selve anbudssystemet.

Etter at anbudssystemet er kommet i drift, vil det være naturlig å endre finansieringsordningen for ferjer. Dette betyr at man frigjør ferjefinansieringen fra Postsparebanken og lar selskapene finansiere sine ferjer i det vanlige markedet for skipsfinansiering til de vilkår som gies der.

Selskapene vil da bli stilt likt finansieringsmessig i det nye systemet også, men til andre vilkår. I et system hvor det er konkurranse om anbudene vil man i praksis finne at kapitalkostnadene for nye ferjer vil måtte beregnes ut fra konkurransesituasjonen og dette betyr i mange tilfeller at kapitalkostnadene vil bli tilpasset den økonomiske levetiden for ferjene. I tilfeller med liten konkurranse vil man kunne få situasjoner der kapitalkostnadene blir lik nedbetalingstid på lånene, dvs. den samme situasjonen som i dag.

I tillegg til de overgangsproblemer som er nevnt ovenfor vil det kunne oppstå likviditetsmessige problemer i selskapene ved overgang til ny tilskuddsordning. Dette vil gjelde for ferjer med høye kapitalkostnader i dag hvis kapitalkostnadene som av konkurransemessige grunner kan innkalkuleres i anbudene blir lavere enn de faktiske avdrag og lånekostnader. Arbeidsgruppen ser det imidlertid slik at med en relativt stor ferjeflåte i de fleste rederiene vil dette likviditetsproblem la seg løse i alle felle over noe sikt.

8.4. Alternative anbudssystemer

Innledning

Som nevnt i foregående avsnitt kan det tenkes flere alternative anbudsløsninger. Arbeidsgruppen ser det slik at det i hovedtrekk dreier seg om følgende løsninger:

- anbud på enkeltruter hvor selskapene eier og driver sin nåværende ferjeflåte.

- anbud på større ruteområder under forutsetning av at selskapene eier og driver ferjeflåten sin.

Anbud på enkeltruter

Etter arbeidsgruppens syn vil det være en viktig forutsetning for at anbudsprinsippet skal virke at terskelen for inntreden i markedet er lavest mulig. Dette peker i retning av at man bør velge et anbudssystem hvor anbudene settes ut for enkeltruter.

Et slikt anbudssystem på enkeltruter vil måtte legges opp slik at myndighetene definerer de forutsetninger som skal ligge til grunn for anbudet, dvs:

- ferjerutens åpningstider, eventuelt
- frekvensene og andre kvantitetskrav, og
- takstnivå og takstpolitikk,

Rederiene kommer med forslag til hvordan rutene skal betjenes for å dekke opp de krav som myndighetene har satt og den pris de skal ha for å betjene ruten, dvs. subsidiebeløpet.

I de fleste tilfellene vil det være naturlig å legge opp til en netto subsidiemodell, dvs. at selskapene inngir anbud på hva de må ha i subsidier for å betjene ruten. Selskapene har da inntektsansvaret, men det kan også tenkes andre løsninger, i første rekke kostnadsanbud hvor inntektsansvaret ligger hos tilskuddsmyndigheten. Som erfaringene fra andre land viser, kan en slik modell ha fordeler i de tilfeller hvor man ønsker nye aktører inn i markedet fordi det eliminerer noe av den risiko man vil ha ved bruk av en netto subsidiemodell. Kostnadsanbud kan også være et aktuelt tilfelle hvis det skulle vise seg at kryss-subsidieringsproblemet får et annet omfang enn i dag. Ved å overføre inntektsansvaret til tilskuddsmyndighetene, vil man kunne la denne foreta den utjevning mellom lønnsomme og ulønnsomme ruter som er nødvendig, mens anbudene i et slikt tilfelle vil gå på å få lavest mulige kostnader i de aktuelle sambandene. Som vist foran er ikke kryss-subsidiering i dag noe stort problem. Større grad av takstdifferensiering enn i dag vil også tale for å overføre inntektsansvaret.

Arbeidsgruppen ser det imidlertid slik at i de fleste tilfeller vil en netto subsidiemodell være det mest aktuelle fordi dette vil overlate inntektssiden til selskapene og derigjennom kan man få inn selskapenes ulike vurderinger av markedssituasjonen og det inntektpotensiale som ligger i dette.

Anbud på større ruteområder

Det systemet består i at myndighetene definerer en transportpakke som de ønsker anbud på med gitte forutsetninger om hva pakken skal inneholde. Det

blir så opp til transportbedriftene å konkurrere om å vinne denne pakken med laveste anbud for en gitt tidsperiode.

Problemene knyttet til denne politikken vil være hvordan definere ruteområder eller rutepakker som er slik at man kan opprettholde kryss-subsidieringen.

Hvis man velger å opprettholde anbudspakker som er tilnærmet like store som dagens ruteområder, vil man selvfølgelig løse problemet. Da vil man på den andre siden etter gruppens oppfatning antagelig eliminere muligheten for konkurranse fordi terskelen for inntreden i markedet blir for høy. I realiteten vil det i alle fall på kort sikt, være mulig å finne tilbydere i tillegg til de som i dag har rutene fordi det ikke eksisterer et alternativt ferjemarked hvor ferjer kan hentes inn i det subsidierte systemet.

Myndighetenes oppgave vil derfor i første rekke måtte være å definere rutepakker eller ruteområder som balanserer hensynet til ønsket om konkurranse mot ønsket om å opprettholde kryss-subsidieringen. Etter arbeidsgruppens oppfatning vil dette kunne la seg gjøre.

Når det gjelder terskelen for inntreden i markedet, har det vært hevdet at denne er relativt lav, dvs. at man kan flytte ferjer fra et samband til et annet uten større problemer. Dette resonnement bygger da på den forutsetning at det er ledig ferjekapasitet i markedet, eller at noen vil være villig til å gå inn med nyinvesteringer i dette markedet.

I dag eksisterer ingen særlig stor ledig kapasitet i markedet. Når det gjelder nybygging, er det liten tvil om at man ville kunne finne rederier som ville gå inn. Arbeidsgruppen ser det imidlertid slik at terskelen vil være betydelig høyere for rutepakker enn for enkeltruter.

Defineringen av anbudene i et system basert på større områder kan etter gruppens oppfatning gjøres på følgende måte basert på en ordning med anbud på tilskudd, altså ikke kostnadskontrakter:

Myndighetene

- fastsetter ruteplanene det skal drives etter
- hovedtrekkene i takstsystemet som skal benyttes (tillater markedsbegrunnede avvik, jf. St.meld. nr. 42 (1986-87)).
- stiller krav til enten ferjekapasitet eller maksimale ventetider i sambandet.

Selskapene

- vurderer inntektsgrunnlaget og har den

økonomiske risikoen for sine inntektsprognoser

- har kostnadsansvar for driften innenfor de rammer som er trukket opp m.h.t. ruteplan, transportkapasitet m.v.

Arbeidsgruppen er av den oppfatning at også kostnadskontrakter vil kunne være aktuelle i dette tilfelle, men her i første rekke ut fra begrunnelsen om at myndighetene ønsker å opprettholde en kryss-subsidiering eller økt takstdifferensiering, jf. diskusjonen foran.

Ut fra en samlet vurdering har imidlertid arbeidsgruppen kommet til at i valget mellom tilbud på enkeltruter og tilbud på rutepakker vil vi anbefale tilbud på enkeltruter. Dette vil arbeidsgruppen i første rekke begrunne med ønsket om en lavest mulig terskel for inntreden i markedet. Siden det heller ikke vil oppstå nevneverdige problemer i dagens situasjon hverken ved kryss-subsidiering eller kapitalkostnader når det gjelder enkeltruter, er det lite som taler for en løsning med tilbud på rutepakker.

8.5 Løyvemessige og eventuelle erstatningsmessige virkninger av anbudssystemet. Salgsgevinster.

I kap. 10 er de løyvemessige forhold og de eventuelle erstatningsmessige problemer knyttet til overgang til et nytt tilskuddssystem hvor løyvene skilles fra driften av transporten, behandlet. Forholdene for riksvegferjedriften er parallell og det vises derfor til dette kapittel. Gruppen vil imidlertid understreke at skal man operere med et anbuds-system, så må man overføre løyvene til tilskuddsmyndigheten også for ferjedriften, dvs. til vegstyresmaktene, altså Vegdirektoratet.

I kap. 10 har utvalget gitt sine konklusjoner og er kommet til at man for lokale bil- og båtruter vil anbefale at det åpnes for at løyvene overføres til tilskuddsmyndig heten under den forutsetning at fylkene selv skal kunne velge hvilket tilskuddssystem de ønsker å benytte, kontraktsløsninger eller anbuds-løsninger.

Hvis løyvene for lokale bil- og båtruter blir overført til tilskuddsmyndighetene, mener arbeidsgruppen at det vil være naturlig å overføre også løyvene for ferjer til tilskuddsmyndigheten selv om man velger å beholde den rammetilskuddsordningen som er foreslått i St.meld. nr. 42 (1986-87) Takstmeldingen.

De implikasjoner som dette har og de vurderinger som

må gjøres, er behandlet i kap. 10 i rapporten.

Arbeidsgruppen vil videre understreke at i et system med anbud, vil de problemer man har behandlet vedrørende salgsgvinster, jf. kap. 3.6, falle bort, idet det ikke vil være naturlig med krav til anvendelsen av salgsgvinster i et slikt system. Dette gjelder ferjer som bygges etter at systemet er trådt i kraft.

Imidlertid oppstår det et overgangsproblem med hensyn til eksisterende ferjer finansiert og avskrevet i det nåværende tilskuddssystem. Dette vil gjelde de ferjer som er avskrevet og med nedbetalte lån over 15 år og som blir solgt i perioden fram til økonomisk levetid jf. figuren foran. Etter arbeidsgruppens syn må man her komme fram til en løsning som gjør at staten sikrer sine interesser hensyn tatt til den fordel selskapene har hatt av nåværende tilskuddsordning. Hvis ikke dette gjøres, vil det kunne oppstå en situasjon hvor selskapene selger ferjer seg i mellom for å realisere salgsgvinster med det til følge at det totale subsidievolum øker. Dette spørsmål må nærmere utredes etter de retningslinjer som er beskrevet i kap. 3.6 om salgsgvinster i de tilfeller hvor samfunnskapte forhold fører til nedleggelse av et ferjesamband.

8.7. Arbeidsgruppens konklusjoner om bruk av anbud i riksvegferjedriften

Arbeidsgruppen har vurdert de forutsetninger som må være til stede for bruk av et anbudssystem. De generelle krav til tilskuddssystemet er behandlet i kap. 5 i denne innstilling. I tillegg kommer en del spesielle krav som må oppfylles i riksvegferjedriften. Dette er

- at det eksisterer en reell konkurranse om anbudene hvis et slikt system skal gjennomføres.
- at man kan opprettholde et felles takstregulativ etter de retningslinjer som er trukket opp i St.meld. nr. 42 (1986-87)
- at man kan fortsette kryss-subsidieringen mellom gode og dårlige ruter
- at ferjekonstruksjon og ferjeleier muliggjør bruken av ferjene over hele landet.

Opp mot disse krav har arbeidsgruppen vurdert følgende anbudsløsninger:

- anbud på enkeltruter hvor selskapene eier og driver ferjene

- anbud på ruteområder/rutepakker hvor selskapene eier og driver ferjene

Arbeidsgruppen er kommet til at anbud er fullt mulig å innføre i riksvegferjedriften og vil anbefale at man satser på anbud på enkeltruter da dette er det system som best ivaretar de krav man har satt til anbudssystemets funksjonsdyktighet. Særlig har arbeidsgruppen lagt vekt på at terskelen for inntreden i markedet da blir lavest.

Arbeidsgruppen har videre påvist at hvis man i framtiden skulle komme i den situasjon at det blir snakk om kryss-subsidiering av et annet omfang enn i dag, så vil man kunne løse dette ved å overføre inntektsansvaret til tilskuddsmyndigheten å operere med kostnadsanbud.

I et nytt system med bruk av anbud vil man måtte overføre kosesjonene til tilskuddsmyndigheten.

Salgsgevinstproblemet i dagens tilskuddssystem vil bli eliminert i et anbudssystem, dog således at det må finnes en overgangsløsning for ferjer finansiert og avskrevet etter dagens tilskuddsordning.

9. ARBEIDSGRUPPENS KONKLUSJONER

9.1 Innledning - lokale ruter

Utgangspunktet for arbeidsgruppens konklusjoner er at man ønsker en subsidieordning som fremmer de mål gruppen har definert, nemlig at

- systemet må virke effektivitetsfremmende
- systemet må være ikke-kostnadsdrivende
- systemet skal være konkurransenøytralt
- systemet skal virke innovasjonsfremmende
- systemet bør være lett å kontrollere og bør bidra til målstyring og ikke detaljstyring.

Videre vil arbeidsgruppen se det som et mål at man viderefører en politikk hvor det er et klart skille mellom driften av transportvirksomheten og den myndighet som har ansvar for subsidietildeling.

Dette betyr at det bør være selvstendige selskaper som står for driften av den subsidierte transportvirksomheten. Siden man i alle år har hatt en blanding av privat og offentlig drift av transportselskaper, er det gruppens oppfatning at dette ikke er noe som lar seg endre. Det vesentlige må være at uansett eierform, må det være et klart skille mellom transportselskapet og tilskuddsmyndigheten. I den utstrekning det eksisterer fylkeskommunale selskaper, må da selskapene være organisert og styrt slik at det ikke kan reises tvil om eieren opptre som eier eller som tilskuddsmyndighet. Arbeidsgruppen vil imidlertid frarå at man tolker gruppens anbefalinger som en åpning for økt satsing på offentlig drift.

Arbeidsgruppen ser det videre slik at det i hovedtrekk er to alternativer som åpnes hvis man ønsker å nå de målene man har skissert ovenfor:

- en tilpasning av dagens tilskudds- og løyvesystem
- en omlegging hvor man endrer dagens løyveordning som gir selskapene et lovbeskyttet monopol for en gitt tidsperiode.

Siden siste gang tilskuddsordningene ble vurdert i slutten av 70-årene, har det skjedd betydelige endringer i både andre rammebetingelser, i markedsgrunnlaget og i den måten selskapene er organisert på. Arbeidsgruppen nevner her:

- Transportselskapenes stadig økende opptak av usubsidierte aktiviteter etter hvert som markedsgrunnlaget i subsidiert virksomhet er blitt redusert.
- En stadig økende tendens til omorganisering av

transportselskapene, hvor faste anlegg og usubsidiert virksomhet skilles ut i egne datterselskaper.

- Innføringen av et nytt inntektssystem, herunder også overføringen av ansvaret for grunnskole-skyssen, som langt sterkere enn tidligere slår fast fylkeskommunenes selvstendige ansvar for kollektivtrafikken og i første rekke for prioriteringen av denne sektor opp mot andre sektorer som fylkeskommunene har ansvar for.
- Deregulering av godstransporten på veg i Norge hvor skillet mellom godstransport i og utenfor rute er tatt bort. Dette gir nye aktører muligheter til å delta i den del av godstransportmarkedet som tidligere var forbeholdt rutenæringen.
- En liberalisering av reglene for turkjøring hvor hele landet nå er et løyveområde parallelt med en liberalisering av reisebyråloven.

Alle disse momenter kombinert med den til dels sterke kritikk som er kommet fra konkurrenter i usubsidiert virksomhet, mot transportselskaperens bruk av subsidier, nødvendiggjør etter gruppens oppfatning en omlegging av tilskudds-systemene.

9.2 Arbeidsgruppens prinsipale forslag for lokale ruter

Ut fra de vurderinger som arbeidsgruppen har gjort foran i denne innstilling er man kommet fram til at en tilpasning av dagens tilskudds- og løyvesystem ikke vil gi de ønskede resultater, nettop fordi forholdene i dag er vesentlig forskjellig fra situasjonen i slutten av 70-årene. Gruppen er også av den oppfatning at den utvikling vi har sett hittil i 80-årene vil fortsette, noe som vil forsterke behovet for mere omfattende forandringer.

Arbeidsgruppen vil i neste avsnitt komme med sitt subsidiære forslag om samferdselsmyndighetene ikke finner å kunne gå inn for gruppens prinsipale forslag.

Arbeidsgruppen har foran redegjort for en rekke alternative tilskuddssystemer. Felles for de som endrer dagens ansvarsdeling og organisasjonsmodell, er at de løsriver løyvene fra selve driften av transporten, enten det nå gjelder i form av kontraktsløsninger, som den danske eller svenske ordning, eller det gjelder anbudslosninger.

Ut fra en samlet vurdering er gruppen kommet til at man vil foreslå at det åpnes for at løyvesystemet slik det er i dag endres ved at løyvene kan overføres

til fylkeskommunene slik at det monopol som transportselskapene gjennom løyveordningene har hatt opphører. Dette forslaget omfatter bare de subsidierte persontransportrutene. Lovreguleringen av de usubsidierte rutene er ikke berørt og må avklares nærmere i forhold til det som velges for de subsidierte. Arbeidsgruppen har heller ikke vurdert spørsmålet om hvilke kvalitetskrav som i tilfelle bør stilles til utøverne i en anbuds- eller kontrakts-situasjon.

De rettslige spørsmål knyttet til dette er behandlet i kap. 10 i denne rapport, men arbeidsgruppen vil understreke at flere av de spørsmål som en slik omlegging reiser må utredes nærmere. Dette er ikke gjort av gruppen, da det faller utenfor mandatet.

Når det gjelder selve detaljutformingen av en ny tilskuddsordning basert på at dagens løyveordning endres, er gruppen kommet til at den vil foreslå at fylkeskommunene skal stilles fritt i valg av ordning.

Dette betyr at det vil kunne være rom for så vel tilskuddsordninger lik den danske basert på kontrakter som ordninger basert på anbudsløsninger, eller at man fortsetter med dagens ordning hvor selskapene har løyvene.

Arbeidsgruppens begrunnelse for en slik valgfrihet kan oppsummeres i følgende punkter:

1. Forholdene i de ulike deler av landet er meget forskjellig særlig hva gjelder selskapsstruktur og også eierformer.

Som gruppen har vist foran i denne rapporten er det en forutsetning for bruk av en anbudsløsning at det faktisk eksisterer, eller vil kunne skapes, konkurranse om anbudene mellom ulike selskaper. Mange steder er antallet selskaper så lite eller geografiske forhold slik, at noen konkurranse i form av anbud ikke lar seg gjennomføre. Det sier seg derfor seg selv at når situasjonen er slik, må det være alternative forhandlede løsninger.

2. En rekke fylker har så vel bussrutedrift som lokalbåtrutedrift.

I motsetning til ferjedriften er standardiseringen av fartøyene mindre utbredt i lokalbåtdriften. Det kan derfor bli vanskeligere å anvende anbudsløsninger i første omgang, og før man har vunnet erfaringer med anbud i bussdriften.

3. En konsekvens av inntektssystemet for fylkeskommuner og kommuner er at fylkeskommunene selv må ha en betydelig innflytelse på hvordan de vil ordne forholdet til transportselskapene.

Alle disse momenter tilsier derfor at man gjennom en

lovendring åpner for valgmuligheter ved at fylkeskommunene kan treffe vedtak om overføring av løyvene. Dette innebærer at fylkeskommunene må ta konkret standpunkt til om de vil fortsette med dagens ordning eller gå over til anbuds- eller kontraktsløsninger hvor løyvene er overført til fylkeskommunene. I disse vurderingene må fylkeskommunene avveie de muligheter dette gir for reduksjoner i tilskuddene mot eventuelle krav om innløsning fra de nåværende løyvehaverne. Arbeidsgruppen forutsetter at vedtakene om overføring av løyvene kan gjøres gjeldende for hele eller deler av fylket.

Det kan sikkert reises en diskusjon om denne overføring i relasjon til det faktum at Stortinget i 1982 vedtok å oppheve samferdselslovens § 4.3 om overføring av løyve til selskap dannet av kommune eller fylkeskommune, jf. kap. 10 i gruppens rapport. Arbeidsgruppen er imidlertid av den oppfatning at den opphevelse som skjedde den gang og begrunnelsene for dette, og gruppens forslag ikke er sammenlignbare. Hovedbegrunnelsen for opphevelsen i 1982 var knyttet til offentlig kontra privat drift, mens arbeidsgruppens motiv for endringer i løyveordningene er en effektivisering av tilskuddssystemene og opprydding i eventuell misbruk av subsidier. Dessuten er det her snakk om en fullstendig omlegging som tar hensyn til endrede rammebetingelser i samferdselssektoren forøvrig, og til et ønske om en mere markedsrettet kollektivtrafikk. Det er videre verd å merke seg at arbeidsgruppen forutsetter et helt klart skille mellom tilskuddsmyndighet og drift av transportvirksomhet. Gruppen forutsetter at driften skal foregå i selvstendige transportselskaper på samme måte som i dag.

Nærmere om anbud

Som beskrevet ovenfor vil de endringer arbeidsgruppen har foreslått, åpne for anbudsløsninger. Det er flere aktuelle typer av anbudsløsninger fra anbud på enkeltruter til anbud for større områder (anbudspakker).

I tillegg til at hvis anbud skal virke, må der eksistere muligheter for konkurranse, så er det flere andre forhold som må taes i betraktning.

For det første har ikke arbeidsgruppen forutsatt at man skal gå bort fra kryss-subsidiering som prinsipp. Det har vært samferdselspolitisk enighet om å drive kryss-subsidiering mellom gode og dårlige ruter/ruteområder i Norge, og dette utelukker at man kan benytte den engelske løsningen basert på et fullstendig deregulert system med en kombinasjon av lønnsomme ruter som er fritt drevet og ulønnsomme ruter på anbud.

Dette betyr at man i Norge bør velge franchising hvor man får en beskyttelse for den rute eller det rute-

område man har vunnet gjennom et anbud for en nærmere avtalt periode. Franchising er altså et anbud om å komme inn i markedet for en nærmere bestemt periode. Det avgjørende for hvorvidt en slik løsning vil fungere er

- om det vil være konkurranse om den enkelte rute eller rutepakker man velger å sette ut
- om man lykkes med å definere en klar pakke bestående av en rute eller ruteområde som man ønsker tilbud på, herunder ønsket om å opprettholde kryss-subsidiering.

Etter arbeidsgruppens mening har en slik anbuds-løsning også flere fordeler framfor den engelske løsning under de forhold kollektivtrafikken arbeider i Norge. I første rekke gjelder dette at man kan forutsette at felles takstnivåer og takstsystemer skal gjelde for større områder. Som nevnt ovenfor at man kan forutsette en fortsatt kryss-subsidiering mellom gode og dårlige ruter ved at man tar hensyn til dette når man definerer "pakkens" eller ruteområdets størrelse. Alternativt kan man som gruppen har vært inne på i kap. 8 vedrørende ferjer, overføre inntektsansvaret til tilskuddsmyndigheten og bruke kostnadsanbud.

Arbeidsgruppen ser det slik at man allerede på et tidlig tidspunkt burde gjøre forsøk med slike anbuds-løsninger og vil anbefale at man vurderer hvorvidt det er mulig med en dispensasjonsløsning fra nå-gjeldende samferdselslovs regler slik at ordningen kan prøves ut. Forutsetningen er selvsagt at man velger et område der konkurranse gjennom anbud kan virke.

9.3 Arbeidsgruppens subsidiære forslag for lokale ruter

Forutsatt at samferdselsmyndighetene ikke finner å kunne gå inn for arbeidsgruppens prinsipale forslag, mener gruppen at det må gjennomføres en rekke endringer i dagens tilskuddssystem, slik dette er beskrevet foran i denne innstilling.

Valg av tilskuddsmodell

Av de løsningsforslag som gruppen har vurdert i kap. 7 er man kommet til at man vil foreslå at man videreutvikler individuelle forhandlinger kombinert med kostnadsnormer for effektiv drift.

Arbeidsgruppens begrunnelse for dette ligger i at et rent normtallssystem har betydelige innebygde svakheter, slik det er beskrevet i kap. 7. Erfaringene med bruken av normtallssystemer i Oppland og Telemark viser også dette. Ved å gå inn for et system hvor

tilskuddsmyndigheten selv utvikler kostnadsnormer for effektiv drift vil man på sikt kunne få et bedre grunnlag for individuelle forhandlinger med ruteselskapene uten å få med på kjøpet de ulemper som et rent normtallsystem har. Videre har denne modellen den fordel at man helt og fullt vil kunne frigjøre seg fra NRFs kostnadstall, som i fortid har vist seg å være alt for romslige om man legger mål for effektiv drift til grunn.

Parallelt med utviklingen av kostnadsdatabaser bør man også sette i gang arbeide med å fram indikatorer for effektiv drift som den enkelte bedrift kan måles opp mot, og som kan benyttes som måltall for bedriftenes framtidige effektivitet.

Salgsgevinstproblemet. Uttak av substansverdier (lokale ruter og riksvegferjedriften).

Spørsmålet om hvilke begrensinger tilskuddsmyndigheten kan sette på ruteselskapenes disponering av egen infrastruktur i dagens tilskuddssystem har vært gjenstand for betydelig interesse. I avsnitt 3.6 har gruppen vurdert dette spørsmålet.

Uttak av substansverdier i rutenæringen kan skje på forskjellige måter:

- opphør av virksomheten ved salg av alle aktiva
- utskilling av infrastruktur i eget datterselskap med tilbakeleie til opprinnelig selskap som fortsetter rutevirksomheten.
- salg av hele virksomheten som "going concern" inklusive offentlige konsesjoner
- salg av enkelte driftsmidler i den løpende drift.

Det er arbeidsgruppens syn at gjeldende lovverk ikke i tilstrekkelig grad regulerer forholdet til infrastrukturverdier i ruteselskapene. Gruppen har derfor forsøkt å klarlegge hvilke begrensninger staten/fylkeskommunene i egenskap av tilskuddsmyndighet kan sette på ruteselskapenes disponering av egen infrastruktur innenfor gjeldende system. Særlig gjelder dette spørsmålet om tilbakeføring av salgsgevinster knyttet til subsidiert drift.

Gruppen har vurdert følgende avhendelsessituasjoner:

- Avhendelse som et ledd i nyanskaffelse i den løpende drift.

Arbeidsgruppens oppfatning er at dommen mot Det Stavangerske D/S gjør det rimelig klart at gevinsten må kunne kreves innsatt i nyanskaffelsen innen den subsidierte drift.

- Avhendelse som innebærer reduksjoner og er sam-

funnsbestemt

Her mener arbeidsgruppen at i utgangspunktet bør selskapet få beholde gevinsten av materiellet som er blitt overflødig, dog således at hvis selskapet fortsetter i andre samband, så fastsetter tilskuddsmyndigheten hvilke ferjer som skal ansees som overflødig. Tilskuddsmyndigheten bør ha krav på den del av salgsgevinsten som kan tilbakeføres til subsidier på en mere direkte måte.

- Avhendelse fordi selskapet ønsker ensidig å avvikle den subsidierte virksomhet eller fordi avhendelsen skjer med sikte på tilbakeleie og fortsatt bruk i subsidiert virksomhet.

Arbeidsgruppens syn er at tilskuddsmyndigheten gjennom vilkår må ha anledning til å beskytte seg mot konsekvensene av ensidig private disposisjoner av en slik karakter. I det tilfelle hvor selskapet avviker rutedriften må derfor myndighetene ha rett til å overta materiell til bokført verdi. I tilfellene med tilbakeleie vil dette bety at kapitalkostnader i nedbetalingstiden som var forutsatt overfor ruteselskapet, opprettholdes f.eks. gjennom en avtale med den nye eier.

Sikring av det offentliges innsynsrett

I avsnitt 3.7 har arbeidsgruppen behandlet spørsmålet om innsynsrett. Etter gruppens mening reiser det seg her to hovedspørsmål, nemlig

- omfanget av innsynsrettet
- offentlighetens innsynsrett og forvaltningens taushetsplikt.

Arbeidsgruppen er kommet til at når det gjelder omfanget av innsynsrett for forvaltningen, så er det etter samferdselslovens § 13 nr. 3 full innsynsrett i subsidiert virksomhet som drives av løyvehaver.

Når det derimot gjelder datterselskaper, er dagens situasjon følgende:

Samferdselslovens § 13 nr. 3 retter seg mot innehaver av ruteløyve og det samme gjør tilskuddsavtalene. Dette betyr at verken lov eller tilskuddsavtale hjemler innsynsrett overfor datterselskaper med mindre dette er spesielt regulert i tilskuddsavtalen. Arbeidsgruppen mener derfor at det bør skapes klarhet i retten til innsyn også i datterselskapstilfellene og tilrår at dette sikres gjennom endring i samferdselsloven.

Det andre spørsmålet gjelder i første rekke hvorvidt de opplysninger som innhentes fra transportselskaper er offentlige, dvs. om opplysningene er belagt med taushetsplikt etter forvaltningslovens § 13 første

ledd nr. 2.

Etter arbeidsgruppens mening taler allmenne hensyn for en innsynsrett både når det gjelder den subsidierte drift og når det gjelder "konkurransedelen" i blandede selskaper for å sikre at subsidier til den subsidierte delen av virksomheten, ikke gir konkurransefortrinn på andre virksomhetsområder.

Etter arbeidsgruppens forståelse av forvaltningslovens § 13 første ledd nr. 2 vil normalt ikke opplysninger om administrative og økonomiske forhold være undergitt taushetsplikt. Taushetsplikten gjelder tekniske metoder og forretningsmessige analyser som kan utnyttes direkte av konkurrentene og arbeidsgruppen anser ikke regnskapsmessige opplysninger til å falle inn under denne kategori.

Arbeidsgruppen er imidlertid klar over at grensene her er uklare og vil utvirke at dette spørsmål avklares nærmere juridisk.

9.4 Arbeidsgruppens konklusjoner om bruk av anbud i riksvegferjedriften.

Arbeidsgruppen har vurdert de forutsetninger som må være til stede for bruk av et anbudssystem. De generelle krav til tilskuddssystemet er behandlet i kap. 5 i denne innstilling. I tillegg kommer en del spesielle krav som må oppfylles i riksvegferjedriften. Dette er

- at det eksisterer en reell konkurranse om anbudene hvis et slikt system skal gjennomføres.
- at man kan opprettholde et felles takstregulativ etter de retningslinjer som er trukket opp i St.meld. nr. 42 (1986-87)
- at man kan fortsette kryss-subsidieringen mellom gode og dårlige ruter
- at ferjekonstruksjon og ferjeleier muliggjør bruken av ferjene over hele landet.

Opp mot disse krav har arbeidsgruppen vurdert følgende anbudsløsninger:

- anbud på enkeltruter hvor selskapene eier og driver ferjene
- anbud på ruteområder/rutepakker hvor selskapene eier og driver ferjene

Arbeidsgruppen er kommet til at anbud er fullt mulig å innføre i riksvegferjedriften og vil anbefale at

man satser på anbud på enkeltruter da dette er det system som best ivaretar de krav man har satt til anbudssystemets funksjonsdyktighet. Særlig har arbeidsgruppen lagt vekt på at terskelen for inn-treden i markedet da blir lavest.

Arbeidsgruppen har videre påvist at hvis man i fram-tiden skulle komme i den situasjon at det blir snakk om kryss-subsidiering av et annet omfang enn i dag, så vil man kunne løse dette ved å overføre inntekts-ansvaret til tilskuddsmyndigheten og operere med kostnadsanbud.

I et nytt system med bruk av anbud vil man måtte overføre konsesjonene til tilskuddsmyndigheten.

Salgsgevinstproblemet i dagens tilskuddssystem vil bli eliminert i et anbudssystem, dog således at det må finnes en overgangsløsning for ferjer finansiert og avskrevet etter dagens tilskuddsordning.

I fall man ikke skulle ønske å gjennomføre det for-slag som arbeidsgruppen har fremmet vil arbeids-gruppens forslag vedrørende salgsgevinster og inn-synsrett behandlet i avsn. 3.6 og 3.7 og oppsummert i avsn. 9.4 komme til anvendelse for riksvegferje-driften.

10. DE LØYVEMESSIGE KONSEKVENSER AV ENTREPRENØR- ELLER ANBUDSLØSNINGER

10.1 Nåværende rettstilstand

Samferdselsloven av 1976 (jf. Ot.prp. nr. 5 (1975-76)) krever løyve for rutedrift. Løyvet blir gitt på grunnlag av behovsprøving etter lovens §§ 3 og 4.

Lovens § 15 definerer varigheten for løyvet, når ikke særlige grunner taler for noe annet, til 10 år. Når det gjelder endringer i gitte løyver til rutedrift, hadde den opprinnelige loven to bestemmelser; § 4.2 og § 4.3.

§ 4.2 slår fast at om departementet mener at transportomsyn eller transportøkonomiske grunner gjør det nødvendig, så kan det kreve at ett selskap med ruteløyve slår seg sammen med et eller flere andre selskaper.

Slik § 4.2 er utformet i gjeldende lov er det ingen krav om at slikt krav om sammenslutning må settes fram ved utløpet av konsesjonsperioden, det kan settes fram også i løpet av konsesjonsperioden.

Samferdselsdepartementet sier i forarbeidene i Ot.prp. nr. 5 (1975-76):

"Departementet anser en fortsettelse av arbeidet med sammenslutning av små ruteselskaper til passe store driftssenheter som viktige rasjonaliseringstiltak, og har opprettholdt denne bestemmelse som paragrafens annet ledd. Departementet har imidlertid endret bestemmelsene noe idet det er foreslått at departementet når som helst (gruppens under streking) i løyveperioden kan bestemme at slik sammenslutning eller felles drift skal gjennomføres. Denne endring betyr at det ikke lenger vil være nødvendig å sette slikt vilkår ved første gangs tildeling eller fornyelse av ruteløyve".

Slik denne paragraf er utformet, er det nødvendig at myndighetene (fylkeskommunen i første instans) påviser transportmessige eller transportøkonomiske grunner for å påby sammenslutning. Foreligger en slik grunn, vil myndighetene kunne pålegge ruteselskapene å slå seg sammen.

Lovens § 4.3 eksisterte fra loven ble vedtatt i 1976 til den ble opphevet fra 1. januar 1983.

Lovens § 4.3 ledd fikk følgende utforming:

"Likeledes kan departementet bestemme at eit

rettssubjekt som har ruteløyve, innan ein fastsett frist skal overlata løyvet til kommune, fylkeskommune, staten eller eit selskap som desse har skipa med tanke på å drive rutetransport etter avtale med løyvetakaren, eller få fullt økonomisk vederlag etter skjøn for driftsmiddel og faste anlegg som høyrer til rutedrifta. For slikt gjelder reglane i første og andre kapitel i lova om skjøn. Departementet fastset korleis overføring skal skje".

I forarbeidene i Ot.prp. nr. 5 (1975-76) sier departementet:

"I paragrafens tredje ledd er det foreslått adgang for departementet til å foreta overføring av ruteløyve til folkevalgte styringsorganer, eller et selskap som slike organer stifter for å drive rutetransport. Denne hjemmel er ny i forhold til loven, og forutsettes i likhet med den foreslåtte hjemmel i paragrafens annet ledd nyttet når departementet av transportmessige eller transportøkonomiske grunner finner det nødvendig.

Ved at konsesjonene innehas av offentlige myndigheter, som i egenskap av administrativt organ planlegger og administrerer rutedriften i et større trafikkområde, eksempelvis et fylke, åpner det seg større muligheter for en entydig offentlig styring av rutetransporten og en mest mulig effektiv og fleksibel utnyttelse av det transportapparat som finnes i området, enten dette er private eller offentlige transport-selskaper.

Bestemmelsen er imidlertid ikke til hinder for at ruteløyve også kan overføres til en selskapsoverbygging uten offentlig deltakelse eller med blandet offentlig og privat deltakelse.

Bestemmelsen inneholder visse rettigheter for løyvehaveren ved slik overføring som nevnt. Løyvehaveren skal enten gis adgang til fortsatt å utøve rutetransport på kontrakt med den nye løyvehaver, som eksempel på en slik ordning nevnes etableringen av Stor-Oslo Lokaltrafikk A/S, eller gis full økonomisk utløsning etter skjønn. I det siste tilfelle kommer skjønnslovens bestemmelser til anvendelse".

§ 4.3 vakte strid i Stortinget, og den ble vedtatt mot de borgerlige partiers stemmer.

I Ot.prp. nr. 70 (1981-82) Om lov om endring i lov av 4. juni 1976 nr. 63 om samferdsel, foreslo regjeringen Willoch at denne paragrafen ble opphevet, og det hitsettes fra ovennevnte Ot.prp. nr. 70:

"Til § 4 (Meir om ruteløyve)

T r e d j e l e d d oppheves.

I tredje ledd foreslo departementet Ot.prp. nr. 5 (1975-76) en adgang til å foreta overføring av ruteløyve til folkevalgte styringsorgan, eller selskap som slike organer stifter for å drive rutetransport.

Denne hjemmel var ny. Den var forutsatt brukt når samferdselsmyndighetene fant at det var transportmessige og transportøkonomiske grunner som gjorde det nødvendig.

Under behandlingen i samferdselskomiteen gikk flertallet - representert ved de borgerlige partier - inn for å sløyfe tredje ledd. Flertallet i komiteen uttalte følgende:

"Røynslene etter lova som gjeld i dag viser at det ikkje er behov for ein oreigningsheimel i lova. Det er heller ikkje nemnt noko i proposisjonen som gjev grunnlag for ei slik endring i lova.

Etter andre leddet i § 4, har departementet fullmakt til å slå saman små ruteselskap til høveleg store einingar. Departementet kan elles medverke til å godkjenne administrasjonsselskap (overbygningar) som er rasjonelle og tenlege utan å gå om oreigning. Heimelen kan nyttast når trafikale og transportøkonomiske grunnar gjer det naudsynt. I det nye lovutkastet er føresegnene i 2. leddet endra noko, slik at departementet når som helst i løyveperioden kan bestemme at slik samanslutning eller sams drift skal gjennomførast. Denne endringa fører til at det ikkje lenger vil vere naudsynt å setje slikt vilkår ved første gongs tildeling eller fornying av eit ruteløyve. Fleirtalet er samd i utforminga av § 4 med unntak av 3. leddet, og meiner 2. leddet i paragrafen gjev godt nok grunnlag for offentlig styring av rutetransporten og ei effektiv og fleksibel utnytting av transportapparatet."

Dette syn ble fulgt opp av representanter fra de borgerlige partier under behandlingen av lovutkastet i Odels- og Lagting. Ettersom sistnevnte partier var i mindretall under stortingsbehandlingen, ble tredje ledd vedtatt opprettholdt. Hjemmelen til å treffe vedtak etter § 4 tredje ledd er gjennom forskrifter til samferdselsloven delegert til fylkeskommunene.

Lovens § 4 annet ledd, som omhandler sammen-

slutning av ruteselskaper, vil fortsatt bli opprettholdt. Utover dette er det departementets syn at selskapene selv - med nødvendig bistand fra samferdselsmyndighetene - bør komme fram til hensiktsmessige og rasjonelle driftsenheter gjennom løsninger basert på frivillighet.

Departementet er videre av den oppfatning at man gjennom de øvrige reguleringsområder for så vidt gjelder rutetransport samt gjennom økonomiske virkemidler i form av tilskudd, vil kunne oppnå en ønsket og nødvendig samfunnsmessig styring av rutetransporten.

Under høringen ble det pekt på at bestemmelsen kan ha sin berettigelse som et "ris bak speilet", selv om den til nå ikke har blitt anvendt. Dette er forsåvidt riktig. Når departementet likevel anser styringen tilstrekkelig sikret ved andre virkemidler (som nevnt ovenfor) kan "riset bak speilet" ikke alene begrunne en opprettholdelse av bestemmelsen. De øvrige uttalelser støtter departementet i dette synet".

I Innst. S. nr. 67 (1981-82) sluttet flertallet seg til regjeringens forslag og mindretallet gikk mot. Dette betyr at i dagens samferdselslov er denne paragraf i den opprinnelige lov tatt ut.

Det er viktig å merke seg departementets understrekning i forarbeidene av at selskapene selv med nødvendig bistand fra samferdselsmyndighetene bør komme fram til hensiktsmessige og rasjonelle driftsenheter gjennom løsninger basert på frivillighet.

Ut fra de ovennevnte sitater og vurderinger kan det slås fast følgende:

- fortsatt gjelder samferdselslovens bestemmelser om de rettigheter og forpliktelser som er fastlagt i loven eller forskrifter
- myndighetene kan hvis transportmessige eller transportøkonomiske forhold tilsier det påby sammenslutning

myndighetene har ikke hjemmel for å påby overføring av konsesjoner til et overordnet organ/administrasjonsselskap, men det er selvfølgelig ingen ting i veien for å få dette til gjennom frivillighet (jf. forøvrig Stor-Oslo Lokaltrafikk).

10.2 De løyvemessige konsekvenser av en erstatning av dagens system med en entreprenør-løsning eller en anbudsløsning

Samferdselsloven av 1976 hjemler hverken bruk av som den svenske eller danske løsningen hvor det er snakk om å opprette av administrasjonsselskaper, og heller ikke løsninger basert på anbud hvor selskapene ikke lenger har konsesjonene.

Skal man derfor gå inn for noen av disse løsninger, må samferdselsloven endres.

Fram til 1982 hadde man i samferdselsloven § 4.3 en bestemmelse som åpnet adgang for overføring av løyve til offentlige administrasjonsselskap mot full erstatning etter skjønn eller anledning til kontraktskjøring for de selskap som mistet sine løyver. Anbudsløsninger har det aldri vært åpning for i samferdselsloven av 1976.

Skal man derfor legge opp til slike løsninger, må man da gjennom en lovendringsprosess hvor en rekke sentrale spørsmål må avklares. Disse spørsmål vil for såvidt være de samme om man går inn for en anbudsløsning eller om man velger den danske modellen.

Slik arbeidsgruppen ser det, antas det heller ikke å være hjemmel i gjeldende lovgiving til ved løyveperiodens utløp å foreta overføring av rutekonsesjonene til administrasjonsselskaper o.l. med sikte på å etablere entreprenør- eller anbudsløsninger på selve driften. Riktignok innebærer gjeldende lovs system med 10 års løyveperioder ingen ubetinget rett for løyvehaver til å få fornyet sitt løyve. På den annen side vil det etter fast forvaltningspraksis måtte kreves en overvekt av saklige grunner i favør av en ny løyvehaver. Uansett overvekt av saklige grunner, anser arbeidsgruppen - med bakgrunn i praksis hvor slik omarronding av løyver entydig har innebåret at løyvener fortsatt er blitt tildelt private - at en tildeling av løyve ved utløp av konsesjonsperioden med sikte på å etablere entreprenør- eller anbudsløsninger, representerer en kvalifisert nyordning som det er naturlig at lovgiveren tar standpunkt til.

På tilsvarende måte antas det neppe holdbart uten lovendring å tildele parallellkonsesjoner med sikte på å etablere entreprenør-, eller anbudsløsninger, jf. prinsippet om behovsprøving av ruteløyvene.

I samsvar med den tidligere bestemmelse i lovens § 4 nr. 3 antar arbeidsgruppen at en lovendring som åpner adgang for overføring av ruteløyvene med sikte på entreprenør- eller anbudsløsninger for selve driften, ut fra inngrepets karakter må innebære en rett for de

nåværende løyvehavere til å kreve sine aktiva innløst mot erstatning i fall man ikke ønsker å fortsette driften innenfor de nye rammebetingelser.

Av grunnlovens § 105 følger at innløsningen skal skje mot "full erstatning". Hva som nærmere ligger i dette anvendt på et område hvor det ytes tilskudd som også nyttes til nedbetaling av den nødvendige infrastruktur, er neppe klarlagt. Arbeidsgruppen vil peke på at man ikke har rettspraksis knyttet til den tidligere § 4 nr. 3 i samferdselsloven. I forarbeidene til lov av 6. april 1984 nr. 17 om vederlag ved overføring av fast eiendom, er det i Ot.prp. nr. 50 (1982-83) side 60, påpekt at spørsmålet om betydningen av offentlige tilskudd ved erstatningsutmålingen overlates til domstolene. Fra samme proposisjon (side 40) hitsettes følgende:

"6.5 BETYDNINGEN AV OFFENTLIGE TILSKUDD VED FASTSETTING AV EKSPROPRIASJONSERSTATNING

Offentlige tilskudd vil ofte være en viktig faktor ved vurderingen av om en eiendom utnyttes eller kan utnyttes på en lønnsom måte. Dette er særlig framtrædende innen landbruksnæringen. Etter gjeldende rett vil det ofte være uklart hvilken betydning slike offentlige tilskudd skal få ved verdsetting av eiendommen i forbindelse med ekspropriasjon. Prisreguleringsutvalget uttaler om dette (s. 115-116):

7.5 ET SÆRSPØRSMÅL

I dette kapittel har vi hittil ikke berørt et spørsmål som i den senere tid har vakt atskillig interesse. Det har også atskillig sammenheng med problemet om erstatning for den samfunnsskapte verdi.

Det gjelder de mange støttetiltak fra de offentlige myndigheters side, kanskje særlig i jordbruket. Det kan gjelde prisstøtte ved kornkjøp, statsbidrag ved grøfting, nydyrking, skogsbilveger og ved bygging av driftsbygninger. Slike støttetiltak finnes imidlertid også utenfor jordbruket som f.eks. til fiskebruk, men også til hotellbedrifter og produksjonsbedrifter.

Slike støttetiltak kan klarligvis bidra til en verdiøkning på en eiendom som nyter godt av dem. Ekspropriasjonsrettslig reiser det seg her flere spørsmål.

For det første kan det reises spørsmål om det skal gjøres fradrag for den merverdi som her er skapt, ved fastsetting av erstatning ved ekspropriasjon av eiendommen. Dette tas ikke opp i ekspropriasjonserstatningsloven eller i dens forarbeider. Såvidt man kjenner til, har heller ikke problemet vært tatt opp i

skjønnspraksis.

Et annet problem er knyttet til at grunneier taper allerede gitt tilskudd eller støtte. Dette kan f.eks. oppstå ved at ekspropriasjonen medfører at allerede ytet tilskott må betales tilbake. I Rt. 1976 side 472 flg. er inntatt en dom der et erstatningskrav på basis av slik tilbakebetaling (tilskott til driftsbygning) ble avslått.

Et tredje problem har tilknytning til påregnelige tilskott, altså tilskott som ennå ikke er gitt, men som det anses sannsynlig vil bli gitt i framtiden. Her er det en viss praksis, som viser atskillig variasjon. I RG. 1979 side 27 ble et skjønn opphevet fordi det ikke var klart hvorvidt det var gitt erstatning for slike framtidige tilskott. Dette krevde etter lagmannsrettens syn en særskilt begrunnelse, som konkret ikke var gitt. Man kjenner på den annen side til skjønn fra Akershus der erstatning ble fastsatt for grunn på basis av den (neddiskonterte) verdi grunnen ville få etter nydyrking med statstilskott. Disse skjønn har ikke blitt påanket. Videre kan nevnes et skjønn fra Rogaland der det ble gitt erstatning fordi eiendommen ved ekspropriasjonen falt under nedre arealgrense for en del statsstøtteordninger. Dette skjønn er påanket. Det må videre nevnes at det foreligger lang praksis for å tilkjenne netto grøftekostnader når erstatning for nygrøfting tilkjennes. Her kommer altså forventet framtidig statstilskott til fradrag i erstatningen. Situasjonen på dette felt er således lite avklart og temmelig usikker. Det er sannsynlig at dette spørsmål i relativt nær framtid vil bli prosedert for Høyesterett.

Endelig kan nevnes Rt. 1972 side 221 som gjaldt spørsmål om erstatning for bruk av skogsbilveger. Her ble krav om erstatning for en del av ekspropriantens bruk avslått på grunnlag av vilkår satt i tildelingen av statsbidrag til byggingen av vegen.

Dette utvalg har villet peke på de problemer som her ligger, men har ikke funnet det riktig å gå nærmere inn på dem. Dette især fordi en kjenner til at problemene vil bli behandlet av det utvalget som er nedsatt for å gi forskrifter i henhold til ekspropriasjonserstatningslovens § 12.

Som anført under kap. 6.4, ble det § 12-utvalget oppløst ved kgl.res. 3 desember 1982.

Justisdepartementet vil arbeide videre med spørsmålet og vil blant annet undersøke

mulighetene for å regulere spørsmålet i reglene for de enkelte tilskuddsordningene."

Så langt arbeidsgruppen kjenner til, har Justisdepartementet ennå ikke avklart de reiste spørsmål.

Fra rettspraksis som i det vesentlige gjelder landbruksnæringen, vises til Høyesteretts plenumsdom av 30. januar 1987 i den såkalte "Snapa-saken" (Retts tidende 1987, side 70). Her ble det fastslått at det gjennom vanlig lovgiving anses grunnlovsmessig holdbart å regulere erstatningsutmålingen på en slik måte at det ikke blir gitt erstatning for tap av framtidige tilskudd.

For ordens skyld pekes det på at Sverige i samband med sin reform, gav konsesjonsærene en lovbestemt rett til innløsning. Verdsettelsesprinsippene for innløsningen er dog ikke nærmere definert.

Arbeidsgruppen anser det ikke som sitt mandat å utrede alle de juridiske spørsmål som reiser seg i forbindelse med en slik omlegging, men vil påpeke at etter arbeidsgruppens oppfatning ligger det her betydlige spørsmål som må utredes.

11. ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER AV ARBEIDSGRUPPENS FORSLAG

De økonomiske og administrative konsekvenser av arbeidsgruppens forslag faller innenfor tre områder:

1. Økonomiske konsekvenser av eventuelle innløsningskrav fra løyvehavere av persontransport i rute.
2. Eventuelle administrative kostnader for fylkeskommunene ved omlegging av tilskuddssystemet.
3. Eventuelle administrative kostnader for staten ved omleggingen av tilskuddssystemet.

Arbeidsgruppen har vurdert disse forhold.

Vedrørende punkt 1 er problemstillingen knyttet til krav om en eventuell innløsning og erstatning i forbindelse med omlegginger i løyvesystemene. Etter arbeidsgruppens syn vil den modell gruppen prinsipielt anbefaler, måtte medføre at fylkene må ta konkret standpunkt til om de vil fortsette med dagens ordning, eller gå over til anbuds- eller kontraktsløsninger hvor løyvene er overført til fylkeskommunene. I disse vurderinger må fylkeskommunene avveie de muligheter dette gir for reduksjoner i tilskuddene mot eventuelle krav om innløsning fra nåværende løyvehavere. Videre vil fylkeskommunene ha anledning til å gjøre vedtak om overføring av løyver for hele eller deler av fylket, avhengig av den faktiske situasjon. Det er arbeidsgruppens syn at gruppens forslag ikke medfører økonomiske konsekvenser verken i form av økt tilskuddsbehov i kollektivtrafikken eller behov for midler til innløsning som ikke over tid kan kompenseres i form av reduserte tilskudd i fylkene.

Vedrørende punkt 2 har gruppen innhentet erfaringer fra Danmark og Storbritannia som viser at det forslag gruppen fremmer, ikke vil medføre behov for administrative ressurser utover det som fylkene i dag allerede benytter til kollektivtrafikk.

Vedrørende punkt 3, antar gruppen at forslagene ikke vil føre til endrede administrative kostnader for staten.

