



Økonomiske argument for egenregi i kollektivtransport i Innlandet

Sammendrag

- Det er betydelig kapitalkostnader å spare ved å drifte i egenregi. Årsaken til dette er at fylkeskommunen kan låne penger til lavere rente enn private.
- I tillegg kan fylkeskommunen ha lengere brukstid på bussene når det ikke er korte kontraktperioder, og dermed også spare betydelige kapitalkostnader. Maksimal utnyttelse av busser og materiell er dessuten viktig i et klima- og miljøperspektiv.
- På den andre siden vil en økning av kontraktperioden med ett år øke prisen per kilometer i gjennomsnitt med om lag 9 prosent. Slik at økt kontraktperiode ikke nødvendigvis er løsningen.
- Egenregi frigjør at offentlige midler kan brukes til kollektivtransport, istedenfor byråkrati og administrasjon knyttet til kontrakter og kontraktsoppfølging.
- Egenregi gir mulighet til å øke produksjonen av kollektivtransport, redusere utgifter eller øke tjenestetilbudet i andre deler av fylkeskommunen.
- Private buss-selskaper har en driftsmargin (lønnsomhet) på gjennomsnitt 6.1 prosent. For tre større bussoperatører i Innlandet var den på 8.15 prosent. Dette fører til at offentlig midler ikke går til kollektivtransport, og en betydelig andel ender opp som utbytte og konsernbidrag (penger til morselskapet).
- Det er færre og færre private aktører i bussmarkedet. Dette har også ført til høyere priser på bussnæringen, og over tid har prisen på anbud vokst mer enn generell og bransjespesifikk prisvekst. Framover vil det bety økte kostnader ved konkurranseutsetting av kollektivtransporten.
- Med egenregi er det muligheter for økt grad av regional utvikling og reduserte klimagasser ved organisering av kollektivtransporten.
- Det er flere kostnader i driften av tjenesten som vil være lik, uavhengig av om den løses i egenregi eller gjennom private operatører.

1. Innledning

Dette notatet har som formål å belyse de økonomiske konsekvensene av at busstransporten i Innlandet løses gjennom egenregi. Egenregi betyr at fylkeskommunen løser busstransporten sjøl¹, istedenfor å sette ut oppgaven til private aktører gjennom anbud. Det vil bli undersøkt hva kostnadsforskjellene vil være mellom at fylkeskommunen løser busstransporten i egenregi, opp imot å fortsette med konkurranseutsetting til private operatører. I dette notatet vil det bli undersøkt mulige kostnadsforskjeller gjennom:

Direkte kostnader ved produksjon av tjenesten

- Det vil si selve driften av tjenesten, og gjelder kostnadskomponenter som:
 - Arbeidskraft
 - Kapitalkostnader
 - Drivstoff

¹ Enten som en del av den fylkeskommunale forvaltningen; tradisjonell egenregi. Eller gjennom utvidet egenregi, hvor fylkeskommunen styrer et fylkeskommunalt eid selskap/foretak, men hvor foretaket/selskap kan være et eget rettssubjekt.



- Interne administrasjonskostnader og vedlikehold- og reparasjonskostnader

Indirekte kostnader ved produksjonen av tjenesten

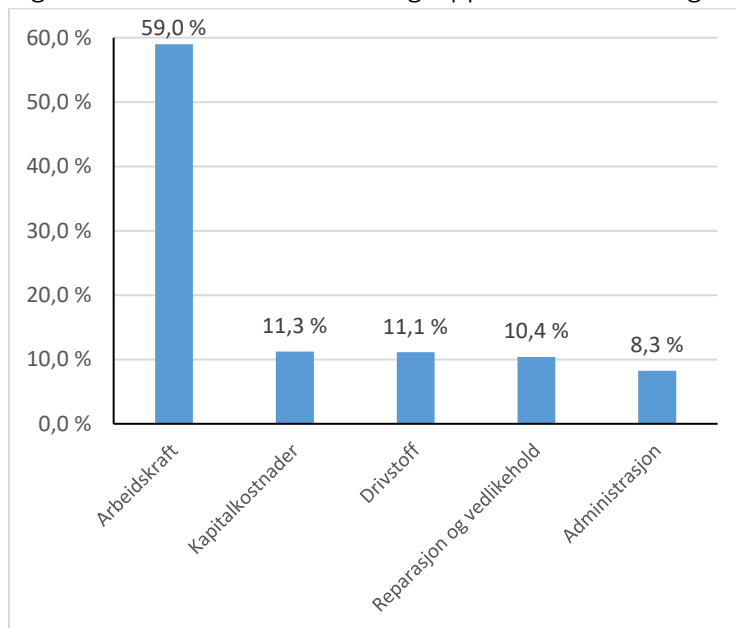
- Det vil si kostnader som oppstår gjennom valg av organisering av tjenesten. Her skal vi se på tre elementer:
 - Transaksjonskostnader
 - Markedssituasjonen
 - Klima og regional utvikling

I notat vil det bli benyttet et grovestimat på de økonomiske størrelsene, som kan være noe ulikt faktisk størrelse. Men grove estimater, intervaller eller eksempler er ofte bedre enn ingen estimater og vil kunne høyne kvaliteten på beslutningsgrunnlaget (DFØ, 2018).

2. Direkte kostnader ved produksjon av tjenesten

SSB (Wolday, 2013) har på oppdrag fra NHO transport, utviklet en kostnadsindeks for de forskjellige kostnadsgruppene i bussnæringen. Dette vil bli benyttet som utgangspunkt for å se på kostnadsforskjeller mellom egenregi og konkurranseutsetting. Kostnadsgruppene er i figur 1.

Figur 1. Vektandel for kostnadsgruppene i bussnæringen 2018 (SSB, 2019a)



Figur 1 viser at arbeidskraft er den største kostnadsgruppen innenfor bussnæringen.

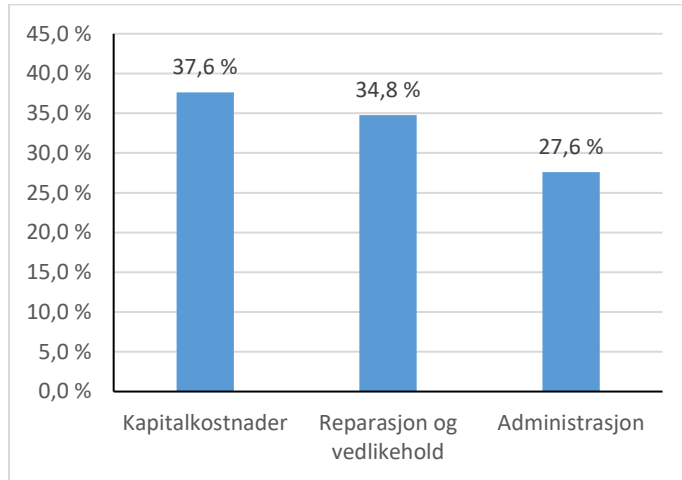
Deretter følger kapitalkostnader, drivstoff, vedlikehold og administrasjon. Kostnadsgruppene arbeidskraft og drivstoff kan aktørene i mindre grad påvirke.

Årsaken til dette er sentraliserte lønnsoppgjør og at drivstoffprisene blir bestemt på verdensmarkedet (Røed og Skaug, 2014).

Hvis vi legger til grunn at kostnadsgruppene arbeidskraft og drivstoff vil være like², uavhengig om tjenesten blir løst gjennom egenregi eller konkurranseutsetting, da vil kostnadsgruppene være som i figur 2 og kun bestå av tre kostnadsgrupper.

² De to største kostnadsgruppene er utlegg for sentrale innsatsfaktorer; arbeidskraft og energi. Prisen på de innsatsfaktorene kan aktører i mindre grad påvirke, men derimot er det sannsynlig med en viss variasjon i bruken av innsatsfaktorene mellom ulike aktører. Drivstoffkostnadene kan være noe påvirkbare da sjåførene gjennom opplæring kan redusere forbruket gjennom mer økonomisk kjørestil (Røed og Skaug, 2014). Samtidig

Figur 2. Vektandel for kostnadsgruppene uten arbeidskraft og drivstoff (SSB, 2019a)



Som figur 2 viser er kapitalkostnader den største kostnadsgruppen som aktørene i større grad kan påvirke.

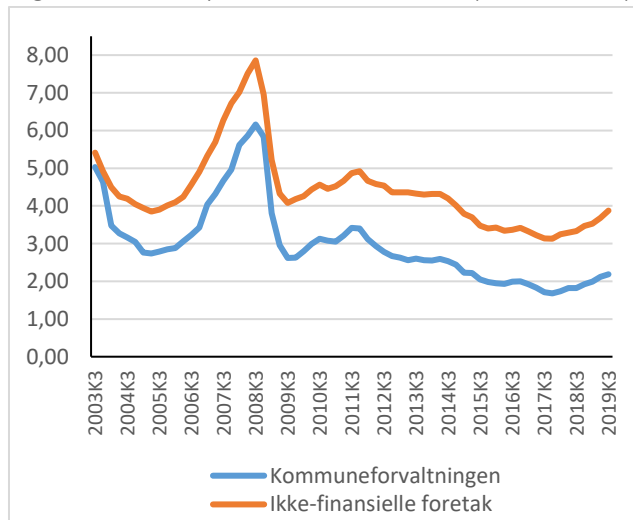
Kapitalkostnadene kan igjen deles opp i rentekostnader (realrente) som står for 8.5 prosent av kapitalkostnadene, og avskrivningskostnader som står for 91.5 prosent av kostnadene.

En av gevinstene med å løse kollektivtransport i egenregi, er de lavere kapitalkostnadene til fylkeskommunen

Kapitalkostnader

Det er klare differanser mellom lånebetingelsene til kommunesektoren og private ikke-finansielle foretak³. Ved at fylkeskommuner har en indirekte sikkerhet gjennom staten, har også fylkeskommunene lave renter og til en betydelig lavere nivå enn ikke-finansielle foretak. Dette vises i figur 3. I tredje kvartal 2019 var gjennomsnittlig renter for ikke-finansielle bedrifter på 3.88 prosent, mens den var på 2.19 prosent i kommuneforvaltningen⁴.

Figur 3. Renter på utestående utlån (SSB, 2019b)



Når det gjelder rentekostnader har derfor kommunesektoren en klar økonomisk fordel, sammenlignet med ikke-finansielle foretak. Ved at kommunesektoren kan låne til lavere rentenivå, er dette en kilde til kostnadsbesparelse gjennom egenregi.

Samtidig er det flere finansinstitusjoner som tilbyr «grønne lån» med et lavere rentenivå, til kommunale investeringer med en positiv klimaeffekt. Sistnevnte effekt kan bidra til enda lavere rentebetingelser.

kan investeringer i busser med mer effektiv bruk av energi redusere samlede drivstoffkostnader. Sistnevnte valg kan gjøre uavhengig av organiseringsform, men hvor tilgang og pris på kapital kan påvirke investeringene.

³ Ikke-finansielle foretak: Foretak/bedrifter som ikke har sin hovedaktivitet i finansmarkedet.

⁴ Kommuner og fylkeskommuner. Selv om den faktiske rentedifferansen ikke er veldig stor, er den prosentvise differansen høy, med 77 prosent høyere renter for ikke-finansielle foretak sammenlignet med kommuneforvaltningen.



Gjennom å benytte de gode lånevilkårene til kommunesektoren, vil egenregi være kostnadsbesparende på den største delen av kostnadsgruppene. Selv om fylkeskommunen velger å organisere egenregi gjennom et fylkeskommunalt eid aksjeselskap, så gir Kommuneloven (2018)⁵ adgang til at fylkeskommunen kan låne på vegne av selskapet fra 01.01.2020. Gitt at fylkeskommunen har bestemmende innflytelse i selskapet og investeringen benyttes til å løse en lovpålagt oppgave⁶.

Et annet element som bidra til lavere kapitalkostnader i egenregi, er kjøp av egne busser istedenfor «leasing». Leasing av kjøretøy kan være økonomisk fornuftig hvis det er usikkerhet om behovet for kjøretøy eller kort tidsperiode kjøretøyet skal benyttes.

For private aktører som operer i en bestemt anbudsperiode, kan det være kostnadseffektivt med leasing med hensyn til tidsperiode og risiko for framtidig anbud. Kostnaden av leasingen vil uansett bli delt mellom bestiller og utfører og hvor leasing-selskapet mottar gevinstene. For kommuner og fylkeskommuner, som vet at de skal gjennomføre drift over lengere tid og hvor behovet for kjøretøy vil være tilstedte, kan regnestykket se annerledes ut.

I Kristiansand kommune fant de ut at de sparte 13 millioner ved innkjøp av biler⁷, over en fireårsperiode. Dette var biler som i hovedsak skulle brukes av helse— og sosialetaten (Fædrelandsvennen, 13.03.2013).⁸ Kommunen estimerte at de sparte om lag 100 000 kr per bil i fireårsperioden. Basert på disse tallstørrelsene kan vi estimere kostnaden av å lease busser opp imot å eie. Dette vises i tabell 1.

Tabell 1. Estimert kostnadsbesparelse ved innkjøp av buss

Estimert pris på buss i 2020	Prosentvis besparelse per buss	Kostnadsbesparelse per buss
kr 2 500 000	7,1 %	kr 178 571

Estimatet er basert på flere forutsetninger⁹, og kan skille seg fra de faktiske kostnadene både positivt og negativt. Hensikten er å vise mulig kostnadsbesparelsen av å eie kjøretøy opp imot å lease/leie.

Her forutsettes det at en kostnaden på en gjennomsnittlig bil var på 350 tusen kr i 2013, og årlig besparelse per bil kr 25 000. Dette gir en besparelse per bil på 7.1¹⁰ prosent per år. Benytter besparelse per bil som estimat for besparelse per buss ved innkjøp. Samlet kostnadsbesparelse avhenger av antall buss som blir innkjøpt, figur 6 viser et estimat for dette.

Basert på estimatet vil kjøp av 50 busser gi en samlet besparelse på om lag 9 millioner, mens 200 busser vil gi en besparelse på om lag 36 millioner kroner. Estimerte størrelser gis i figur 4.

⁵ § 14-16. Lån til andres investeringer. Lån til innfrielse av kausjoner. <https://lovdata.no/lov/2018-06-22-83/§14-16>

⁶ For Innlandet fylkeskommune vil denne problemstilling ikke være relevant gjennom at kollektivtransporten er organisert juridisk som en del av fylkeskommunen.

⁷ Innkjøpet inkluderer serviceavtaler.

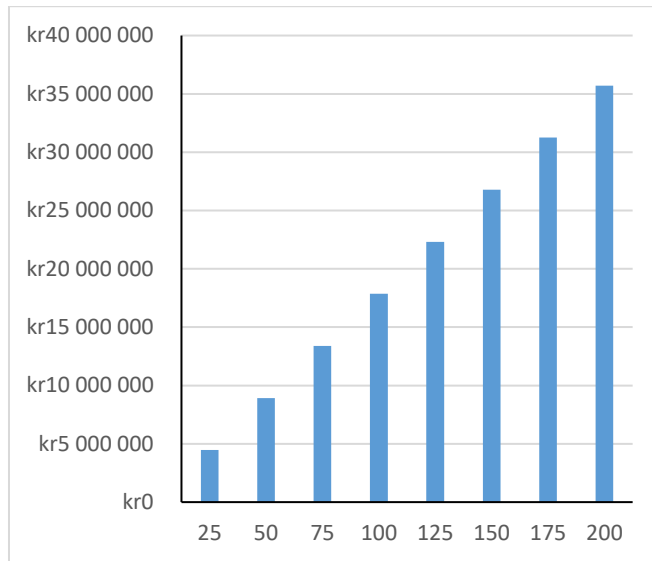
⁸ https://www.fvn.no/nyheter/lokalt/i/qxze1/Sparer-13-millioner-pa-a-eie-biler-selv?spid_rel=2

⁹ Forutsetninger som: prisen på buss er 2.5 millioner og at det er en lineær pris på antall busser (fravær av kvantumsrabatt). Med kvantumsrabatt vil den økonomiske gevinsten per buss falle med økte investeringer. Samt at den estimerte prosentvise kostnadsreduksjonen er overførbart fra bil til buss.

¹⁰ 7.142 prosent



Figur 4. Estimert samlet besparelse ved innkjøp av busser



Denne utfordringen med at private operatører velger leasing-løsningen kan i teorien løses gjennom lengere anbudsperiode.

Med lengere anbudsperiode/kontrakter vil kapital og etableringskostnader bli relativt sett mindre, og det kan være mer kostnadseffektivt å gå til innkjøp av busser også for private operatører.

Men empirisk sett har det vist seg at lengere kontrakter fører til økte kostnader.

Røed og Skaug (2014) finner at hvis total kontraktlengde¹¹ øker med ett år vil pris per kilometer i gjennomsnitt øke med om lag 9 prosent.

Økt tidshorisont fører gjerne med seg økt risiko for de private operatørene. Denne usikkerheten prises inn som en del av anbudsprisen, og kan dermed føre til økte anbudspriser. Det er også tenkelig at økt kontraktlengde gir samlet sett mindre konkurranse i framtiden, ved at et marked er «låst» til en tilbyder over lang tid.

Dermed kan det se ut som at innkalkulerte kostnader knyttet til risikoen ved en lang anbudskontrakt overstiger eventuelle besparelser knyttet til kapitalkostnader (Røed og Skaug, 2014). Samlet effekt av lengere kontrakter med private kontraktører vil derfor være økte kostnader for fylkeskommunen.

Den andre komponenten i kapitalkostnadene (avskrivningskostnadene¹²) kan i teorien være lik mellom egenregi og private aktører. Avskrivningskostnadene baseres på hvor lang levetid et objekt/anleggsmiddel har. Wolday (2013) skriver at for busser er avskrivningstiden 10 år og uten restverdi etter dette, og hvor avskrivningskostnaden baserer seg på bussenes antatte levetid på 10 år uten restverdi. Levetiden og avskrivningskostnaden har blitt estimert i samråd med bransjen¹³.

Men med anbudsperioder under 10 år, vil de private operatørene avskrive bussene på en kortere tid, og dermed vil også avskrivningskostnadene bli høyere. Dette er godt dokumentert i rapporten

¹¹ Her er anbudskontrakten sammen med opsjonsmuligheten definert som total lengde på kontrakt (Røed og Skaug, 2014).

¹² Avskrivninger er en regnskapsmessig kostnad og skal gi et uttrykk for regnskapsperiodens forbruk av anleggsmidler med begrenset økonomisk levetid. Det vil si en kostnadsføring av verdifall/slitasje på anleggsmidler (SNL, 2017).

¹³ Selv om bussbransjen definerer levetiden på 10 år og deretter ingen restverdi, kan det være mulig for kommunesektoren at bussene også har en restverdi etter 10 år og kan enten benyttes til å løse kommunale eller kommunale oppgaver (utdanning, kultur osv.). Samt videresalg av bussen eller deler av bussen.



Defacto 2: 2015¹⁴. Dermed vil det være høyere avskrivningskostnader for private operatører, opp imot egenregi løsning hvor bussene blir benyttet og avskrevet i den estimerte levetiden.

Kort oppsummert tilsier dette at private operatører benytter bussene i kortere tid enn levetiden som følge av anbudstiden, og at med lengere bruk av bussene vil det bli reduserte kostnader. Bruken av bussene kan derfor gjennomføres mer bærekraftig og økonomisk fornuftig gjennom egenregi enn konkurranseutsetting.

Igjen kunne utfordringen med kort anbudstid løses gjennom å ha lengere anbudstid, men som vist tidligere (Røed og Skaug, 2014) vil lengere anbudstid kun føre til høyere kostnader for bestiller (fylkeskommunen). For Innlandet fylkeskommune er denne problemstilling reell. For eksempel i tidligere Opplands fylkeskommune «Plan for kjøp av rutegående transporttjenester 2017–2025» gis det en oversikt over anbudskontraktene og tidsperioden for kontraktene (i 2016). I det store flertall av kontraktene er kontraktsperioden 6 år + 2 år opsjon¹⁵. Dette vitner om at flere av anbudskontraktene er i en kortere tid enn forventet levealder for bussene.

Fylkeskommunen vil måtte avveie mellom kort anbudskontrakt som kan gi høyere kapitalkostnader, og lengere anbudskontrakter som gir økt risikopåslag på prisen fra tilbyder eller mindre konkurranse over tid. Uansett vil utfallet av valg føre til høye Samlet sett er det et tydelig resultat som viser at kapitalkostnadene er mye lavere i egenregi enn gjennom private operatører.

De to andre kostnadsgruppene (administrasjonskostnader og reparasjon/vedlikeholdskostnader) består av flere undergrupper. Disse er oppsummert i tabell 2.

Tabell 2. Kostnadsgrupper og undergrupper

Administrasjonskostnader	Reparasjon og vedlikehold
<ul style="list-style-type: none">▪ Reparasjon og vedlikehold av bygninger▪ Forsikringspremie (bygninger)▪ Renovasjon, vann og avløp▪ Regnskap, revisjon, rådgivning▪ Kontorkostnader▪ Leie av lokale▪ Lys og varme▪ Annen administrasjon	<ul style="list-style-type: none">▪ Reparasjon og vedlikehold av buss▪ Dekkostnader▪ Forsikringskostnader for buss

Administrasjonskostnader

Administrasjonskostnadene vil være relativt like mellom egenregi eller private operatører. Dette gjelder spesielt hvis det er «utvidet egenregi»-løsningen som gjelder, gjennom et eget aksjeselskap.

Med mer tradisjonell egenregi, hvor tjenesten er en del av rettssubjektet fylkeskommunen, er det sannsynlig at flere av administrasjonskostnadene kunne vært lavere i egenregi. Dette gjennom å

¹⁴ Busstransport i Sør-Trøndelag. Erfaringer med anbud (Eilertsen og Stugu, 2015)

¹⁵ Men også en på 8 år + 2 år opsjon (Trønderbilene, i området Valdres). Samtidig virker det som om Hedmark Trafikk FKF opererte med lengere kontrakter:

<https://www.glomdalen.no/buss/kollektivtrafikk/kongsvinger/vant-milliard-anbud/s/5-19-72941> og

<https://www.ostlendingen.no/hedmark-trafikk/hedmark/nyheter/kollektivtransporten-pa-hedmarken-ut-pa-anbud-verdi-1-5-milliarder/s/5-69-680845>



benytte seg av fylkeskommunale fellestjenester (regnskap, lokaler, annen administrasjon osv.) til å redusere kostnadene i driften av bussvirksomheten.

Her har jo Innlandet fylkeskommune organisert styringen av kollektivtransporten som en seksjonsdel av fylkeskommunen og det i seg sjøl er et godt strategisk valg med hensyn til å redusere kostnader og øke kvaliteten gjennom effektiv drift og organisering. Innlandet har derfor posisjonert seg strategisk optimalt med tanke på å utnytte egenregi fordelene¹⁶.

Reparasjon og vedlikeholdskostnader

Fra eksemplet med innkjøp av biler fra Kristiansand kommunene kom det fram at det er beregnet en samlet nettogeinst av å eie bussene opp imot å lease/leie, også inkludert med serviceavtaler. Alternativt kan også reparasjon og vedlikeholdsoppgavene gjøres i egenregi. Sarpsborg kommune har gode erfaringer fra å drive den kommunale bilparken sjøl, med både service og reparasjoner, samt kjøp og salg av bilene. Resultatet var økonomiske besparelser og bedre utnyttelse av bilene¹⁷(Fagbladet, 06.04.2018)

Et siste element som kan trekkes fram i sammenheng med drift er at med egenregi kan Innlandet løse flere av transportoppgavene sine i dag i egenregi istedenfor å kjøpe tjenestene i markedet. Dette gjelder innenfor andre deler av fylkeskommunal virksomhet som videregående opplæring, kultur eller felles administrasjon. Med egenregi innenfor buss og utvidet med personbiltransport kunne Innlandet løst flere av disse transporttjenestene til en lavere kostnad. Hvor private operatørers prispåslag kan unngås. Sammen med større grad av fleksibilitet og samordning med andre fylkeskommunale tjenester.

3. Indirekte kostnader ved produksjonen av tjenesten

Transaksjonskostnader

Uansett hvilken form for organisering av kollektivtransporten så vil det eksistere transaksjonskostnader. Hvor transaksjonskostnader blir definert¹⁸ som kostnader ved allokering, kontrollering og styring av tjenester mellom forskjellige aktører innad i et marked eller organisasjon (Williamson, 1981). Det eksisterer alltid former for transaksjonskostnader, men det som er interessant i denne sammenheng, er å synliggjøre hvilke former for transaksjonskostnader som eksisterer ved forskjellige løsninger. Den brede definisjonen gir mulighet for å undersøke flere transaksjonskostnader.

En sentral transaksjonskostnad i dette tilfellet er at en del av midlene til å produsere kollektivtransport, ikke går til produksjon, men til overskudd og profitt hos den private operatøren eller overføringer til eiere av den private operatøren. Argumentet bak at private operatører får oppgaven er at de driver så effektivt, at de løser oppgaven og til og med tjener penger på det.

¹⁶ Dessverre er det ikke mange andre fylkeskommuner som har gjort det, og har heller egne bestillerselskap som f.eks. Ruter og ATB. En slik organisering skaper økte transaksjonskostnader og selskap med egne interesser som i en viss grad kan være motstridene med eiers interesse (Prinsipal-agent problemet).

¹⁷ Også en miljøgevinst.

¹⁸ Det finnes mange forskjellige definisjoner på transaksjonskostnader. En annen definisjon er kostnader som økonomiske aktører pådrar seg, i overføring av eierskap eller eiendomsrett (New Palgrave Dictionary of Economics, 1998). Her kan overføring av eierskap også forstås som en handel mellom flere parter.



En annen måte å se det på, er at dette er offentlige midler som kunne blitt benyttet til å:

- øke produksjonen av kollektivtransport eller andre fylkeskommunale tjenester
- redusere utgifter for fylkeskommunen
- løse oppgaver hvor det i dag kjøpes tjenester.

Flytting av offentlig midler kan gjennomføres på flere måter alt avhengig av selskapsstruktur og eierstrategi. Her er noen muligheter:

- Andel av årsresultatet blir utdelt som utbytte til eierne
- Konsernbidrag til aksjeselskapet som eier den private operatøren. Konsernbidraget er et element som trekker ned årsresultatet, og er en overføring før endelig årsresultat.
- Andel av årsresultatet blir reinvestert i selskapet, for å øke verdien av selskapet ved et framtidig salg
- Låner eller leier til en relativ høy kostnad fra selskap i konsernet (her har det blitt noe innstramming)

I Innlandet er det flere bussoperatører som har vunnet ulike anbud for tidligere Hedmark og Oppland fylkeskommune. Her er eksempel på noen av større nasjonale aktørene som kjører i Innlandet i dag; Trønderbilene AS, Nettbuss AS¹⁹ og Unibuss AS.

Flere av bussoperatørene operer i flere fylker og derfor illustrerer ikke tabell 3 det korrekte bildet for overskudd og profitt fra Innlandet. Men det gir likevel en indikasjon på hvilke midler eller ressurser som alternativt kunne blitt benyttet til å øke produksjonen av kollektivtransport eller reduserte utgifter for fylkeskommunen.

Tabell 3. Årsregnskap og konsernbidrag i 1000 kr (Kilde: proff.no, 2019 og 2020)

Operatør	Årsresultat				Sum konsernbidrag og utbytte				Org. nummer
	2018	2017	2016	2015	2018	2017	2016	2015	
Trønderbilene	174428	125674	43908	106516	30000 ²⁰	30000	25000	25000	979217102
Nettbuss AS	142633	125992	125749	21346	0	0	0	0	976948394
Unibuss AS	-13074	17123	54079	39908	0	18650	46728	0	985615616
Sum	303 987	268 789	223 736	167 770	30000	48650	71728	25000	

I perioden 2015-2018 hadde bussoperatørene:

- Samlet årsresultat: 964.3 millioner kroner
- Samlet konsernbidrag: 145.4 millioner kroner
- Samlet utbytte: 30.0 millioner kroner
- Samlet årsresultat og konsernbidrag: 1109.6 millioner kroner

¹⁹ Nå Vy Buss

²⁰ Eneste utbytte i perioden, resten var konsernbidrag til eiere.



Som nevnt tidligere er det utfordrende å skille ut de samlede økonomiske størrelsene fra Innlandet og resten av landet. En metode for å gi oss et grovestimat er å se på Innlandets²¹ andel av samlede nettoutgifter til buss for fylkeskommunene. Tabell 4 gir en sånn oversikt.

Tabell 4. Innlandets fylkeskommune andel av nettoutgifter til buss i 2018 (SSBc, 2019)

Netto driftsutgifter på funksjon (730 Buss)	Beløp (1000 kr) 2018	Andel av nettodriftsutgifter
Landet samlet	8 058 068	100 %
Hedmark fylkeskommune	336 663	4,2 %
Oppland fylkeskommune	363 936	4,5 %
Sum Innlandet	700 599	8,7 %

Til sammen står Innlandet for 8.7 prosent av nettodriftsutgifter til buss. Hvis vi bruker denne samlede størrelsene på de tre bussoperatørene²², så kommer 96.4 millioner av samlet årsresultat og konsernbidrag til de tre bussoperatørene fra Innlandet i perioden 2015-2018.

En annen alternativ metode å undersøke omfanget av offentlig midler som ikke benyttes til drift, er å undersøke størrelsen på salgsinntektene og driftskostnadene i forhold til salgsinntektene. Det vil si driftsmarginen. Her vil driftsmarginen utelukke finansutgifter og avskrivninger, og kun inneholde salgsinntektene og driftskostnader som lønnskostnader, varekostnad og andre driftskostnader²³.

Driftsmarginen gir oss dermed et bilde på lønnsomheten av driften, og som alternativt kunne blitt benyttet til å øke produksjonen av kollektivtransport eller reduserte utgifter for fylkeskommunen ved egenregi. Driftsmarginen kan være ulik mellom bransjer, selskap og år. Oversikten over driftsmarginen gis i tabell 5.

Tabell 5. Driftsmarginen (proff.no, 2019)

Operatør	2018	2017	2016	2015	Gjennomsnitt	Gjennomsnitt alle
Unibuss	1,20 %	0,70 %	4,60 %	2,30 %	2,20 %	8,15 %
Nettbuss	16,60 %	14,80 %	15,50 %	12,80 %	14,90 %	
Trønderbilene	7,70 %	6,92 %	8,67 %	6,06 %	7,34 %	

Samlet gjennomsnittlig driftsmargin for alle selskapene i alle årene var på 8.15 prosent, men som vi ser er det stor variasjon mellom de tre. Driftsmarginen for aksjeselskaper innenfor transport og lagring (SSBs inndeling) var i gjennomsnitt på 6.1 prosent for årene 2007-2018 (SSB, 2019d).

For å illustrere mulig lønnsomhet ved anbudskontrakter i Innlandet for bussoperatørene benyttes her to eksempler. To anbudskontrakter i Hedmark var i størrelsesomfanget 1 milliard²⁴ i Kongsvinger-regionen og 1.5 milliarder²⁵ på Hedemarken, og de begge var på 10 år.

Med en gjennomsnittlig samlet driftsmargin på 8.15 prosent, gir det et grov estimat på lønnsomheten på de to kontraktene på 75 millioner (Kongsvinger-regionen) og 122 millioner

²¹ Her er Hedmark og Oppland fylkeskommune slått sammen for å få et estimat på Innlandet.

²² Det er flere aktører som selger transporttjenester til fylkeskommunene

²³ Avskrivninger og finanskostnader/kapitalkostnader har vi tidligere vært innom og hvor det er indikasjoner på de vil være lavere i egenregi. Videre vil også andre inntekter bli utelukket ved at selskapene kan ha andre inntekter utover inntekter fra fylkeskommunen.

²⁴ <https://www.glomdalen.no/buss/kollektivtrafikk/kongsvinger/vant-milliard-anbud/s/5-19-72941>

²⁵ <https://www.ostlendingen.no/hedmark-trafikk/hedmark/nyheter/kollektivtransporten-pa-hedmarken-ut-pa-anbud-verdi-1-5-milliarder/s/5-69-680845>



(Hedemarken) i løpet av 10 år. Samlet sett ville det være en økonomisk gevinst ved egenregi på om lag 200 millioner i løpet av en 10 års periode. Ved at lønnsomheten tilfaller fylkeskommunen og ikke de private bussoperatørene.

De to alternative metodene å beregne lønnsomheten og overskuddet fra de tre private bussoperatørene er en teoretisk øvelse med en rekke forutsetninger, men størrelsene gir en indikasjon på hvilke midler eller ressurser som alternativt kunne blitt benyttet til å øke produksjonen av kollektivtransport eller reduserte utgifter for fylkeskommunen.

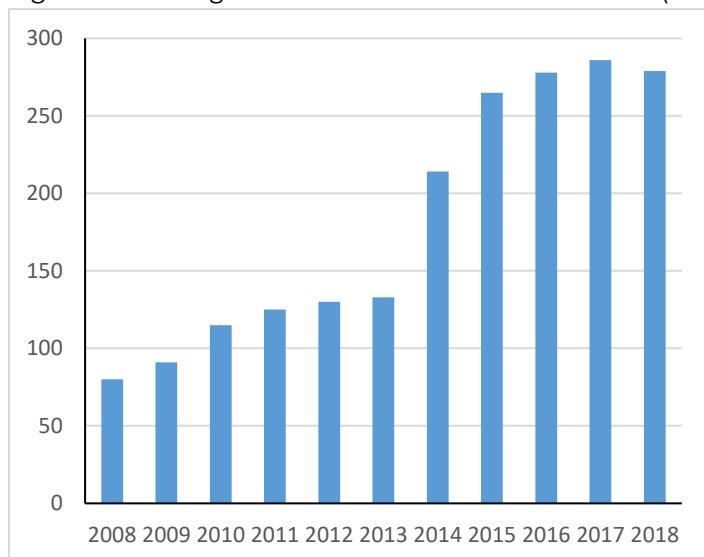
Transaksjonskostnader ved anbudskontrakter

For fylkeskommunen og private operatører eksisterer det ulike former for transaksjonskostnader ved utarbeidelse, gjennomføring og kontrollering av anbudskontrakter. I tidligere Oppland fylkeskommune har det blant annet vært flere utfordringer ved å utarbeide kontrakter som løser de ulike målsettingene ved konkurranseutsetting (Innlandet Revisjon IKS, 2014). Dette er elementer som øker kostnaden av tjenesten både på etterspørselssiden (fylkeskommunen) og tilbudssiden (private operatører).

Summen av transaksjonskostnadene kan være betydelige, men vanskelige å definere. De er også ulike i former for tjenester og bransjer/markeder, og kan påvirke om det er samlet sett rasjonelt å hente tjenesten ekstern eller å løse det intern gjennom egenregi (Hefetz og Warner, 2012).

En sentral transaksjonskostnad er arbeidet med å planlegge og anskaffe private operatører til å levere kollektivtjenester. Som et eksempel på dette benyttes Ruter AS, som er et felles administrasjonsselskap for kollektivtrafikken i Oslo og deler av Viken (ruter.no, 2020). Her er det vanskelig å kunne måle nøyaktig transaksjonskostnadene, men en indikasjon kan være utviklingen i antall årsverk som vises i figur 5. Figur 5 viser at det har vært en betydelig vekst i antall årsverk i Ruter fra 2008 til 2018.

Figur 5. Utviklingen i antall årsverk i Ruter konsern (Ruters årsrapporter 2008-2018)



I 2008 var det 80 årsverk, mens det i 2018 var hele 279 årsverk. Den prosentvise veksten fra 2008 og til 2018 var på 348 prosent.

Årsaken til den høye veksten kan også være på grunnlag av organisatoriske endringer.

For femårsperioden 2014-2018 var det en vekst på 30 prosent i antall årsverk i Ruter.

For Oslo kommune var veksten på om lag 6 prosent (Oslo kommune, årsberetning 2018) fra 2014-2018. Det vil si at antall årsverk i Ruter har vokst veldig mye kraftigere enn i Oslo kommune.



Sammenlignes utviklingen i antall årsverk i Ruter opp imot Oslo kommune, er det indikasjoner om store og økte transaksjonskostnader relatert til bestilling og organisering av kollektivtransporten.

For de private operatørene er det også betydelige interne transaksjonskostnader relatert til anbudskonkurranser. I en dansk rapport fra 2017 (Hansen mfl.) viste forfatterne at transaksjonskostnadene kunne være mellom 5-45 prosent av verdien av kontrakten, alt avhengig bransjen. Selve anbudsprosessen kan dermed være et element som øker kostnadene av å produsere en tjeneste og fører til «dobbel-arbeid» hos tilbyder og fylkeskommunen. Dette er igjen midler som samfunnet kunne ha spart og alternativt kunne blitt benyttet til å øke produksjonen av kollektivtransport eller reduserte utgifter for kommunen.

Markedssituasjonen

Erfaringer fra land²⁶ som har konkurranseutsatt bussnæringen i lengere tid sammenlignet med Norge er at det anbudsregimet er innført er det lite tegn til videre reduksjon i prisen, det observeres heller en økning. Samtidig kan lavere anbudspriser i begynnelsen av konkurranseutsettingsperioden, også være et utfall av usikkerhet om faktiske kostnader og mulige gevinster. Det som blir omtalt som «The winners curse», og hvor den private operatøren tjener lite på anbudet eller taper.

En alternativ forklaring er at den private operatøren har en lav anbudspris for å sikre seg markeds- og markedsandeler i første omgang, for deretter å øke prisene i neste anbudsrunde. I et marked hvor de(n) private operatøren(e) har stor markedsrett, kan operatørene i større grad bestemme pris og overskudd.

Analyser av utviklingen i anbudspriser i Norge, viser at prisene har steget med gjennomsnittlig seks kroner per rutekilometer i perioden 2000 til 2014, justert for generell og spesiell prisstigning (Røed og Skaug, 2014). Med egenregi unngås de økte kostnadene av å kjøpe tjenester i et oligopol-marked. Et oligopol er marked som er kjennetegnet av få aktører med sterk markedsrett, som gjør at prispåslaget blir høyt. Det vil si at prisen er betydelig høyere enn (marginal)kostnaden ved produksjonen.

Klima og regional utvikling

Et siste element som skal trekkes fram er klimaregnskapet og regional utvikling gjennom egenregi. Med egenregi er det i sterkere grad anledning til å styre virksomheten i retning av klimavennlige løsninger, istedenfor å kontraktfeste minimumsløsninger. Samtidig som teknologiske endringer gjør at fylkeskommunen kan raskere omstille seg, uten å gå gjennom kontraktsforhandlinger og gjennom det økte kostnader. Dessuten vil en mer langsiktig bruk av busser kunne føre til samlet lavere utslipp av negative klimagasser, som igjen er avgjørende for å nå fylkeskommunale og nasjonale klimamål.

Egenregi vil også mest sannsynlig gi reduserte kostnader og dermed økt økonomisk grunnlag for å øke kollektivtilbudet og/eller innkjøp av mer klimavennlige busser (som oftest har en høyere kostnad). Dette igjen kan gi en positiv klimagevinst.

Med egenregi betyr det at fylkeskommunen vrir ressursene fra innkjøp og til egenproduksjon av tjenester. Det igjen fører til at kan bli flere regionale arbeidsplasser i Innlandet, istedenfor i blant annet Trøndelag og Oslo. Flere fylkeskommunale arbeidsplasser er både positivt for utviklingen av

²⁶ Storbritannia, Sverige og Danmark



antall innbyggere, samt overføringer gjennom fylkeskommunenes inntektssystem (skatteinntekter og rammetilskudd)²⁷.

4. Oppsummering

Dette notatet har vist flere økonomiske fordeler for å organisere deler av kollektivtransporten i egenregi. De økonomiske fordelene ved egenregi er:

- Lavere kapitalkostnader og andre kostnader, og dermed lavere kostnader ved den direkte driften.
- Mulighet for mindre grad av innkjøp av andre transporttjenester.
- At offentlige økonomiske ressurser går til kollektivtransport og ikke til private eiere. Dette frigjør midler som alternativt kan bli benyttet til å redusere utgifter for fylkeskommunen, øke produksjonen av kollektivtransport eller andre fylkeskommunale tjenester.
- Det er færre og færre private aktører i bussmarkedet. Dette har også ført til høyere priser på bussnæringen, og over tid har prisen på anbud vokst mer enn generell og bransjespesifikk prisvekst. Med egenregi unngås de økte kostnadene av å kjøpe tjenester i et marked kjennetegnet av få aktører med sterk markedsrett, som gjør at prispåslaget blir høyt. Det vil si at prisen er betydelig høyere enn hva det koster å produsere tjenesten.
- Mulighet for regional utvikling og reduserte netto negative klimagasser.

Kilder

Direktoratet for økonomistyring (DFØ). (2018). *Veileder i samfunnsøkonomisk analyse*

Eilertsen, R. Stugu, S. (2015). *Busstransport i Sør-Trøndelag. Erfaringer med anbud*. Defacto Rapport 2:2015

Fagbladet. (06.04.2018). *Her sparer de store summer på å drive bilparken selv*.

<https://fagbladet.no/nyheter/her-sparer-de-store-summer-pa-a-drive-bilparken-selv-na-rennes--sarpsborg-kommunale-bilverksted-ned-av-andre-kommuner-som-vil-lare-6.91.538624.9ce145a374>

Fædrelandsvennen. (13.03.2013). *Sparer 13 millioner på å eie biler selv*.

<https://www.fvn.no/nyheter/lokalt/i/qxze1/Sparer-13-millioner-pa-a-eie-biler-selv>

Glomdalen. (24.06.15). *Vant milliard-anbud*.

<https://www.glomdalen.no/buss/kollektivtrafikk/kongsvinger/vant-milliard-anbud/s/5-19-72941>

Hefetz, A. Warner, M. (2012). Contracting or Public Delivery? The Importance of Service, Market, and Management Characteristics. *Journal of Public Administration Research and Theory, Volume 22, Issue 2, April 2012*

Innlandet Revisjon IKS. (2014). *KONTRAKTSOPPFØLGING I KOLLEKTIVTRANSPORT. Oppland fylkeskommune*. Hentet ned fra:

https://www.nkrf.no/filarkiv/File/Alle_rapporter_i_pdf/Innlandet_revisjon_IKS/Oppland_fk_2014_Kontraksoppfolging_i_kollektivtransporten.pdf

²⁷ Selv om endringer i fylkeskommunenes inntektssystem i 2015 og 2019 har samlet sett redusert inntektene til Innlandet. (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019)



Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2019). *Forslag til nytt inntektssystem for fylkeskommunene. Høringsnotat*

Kommuneloven. (2018). Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven). Hentet ned fra https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2018-06-22-83/KAPITTEL_5-1?q=kommunelov#KAPITTEL_5-1

Proff.no (28.11.19). Regnskap Trønderbilene AS, Unibuss AS, Nettbuss AS

Oppland fylkeskommune (2016). Plan for kjøp av rutegående transporttjenester 2017–2025

Oslo kommune. (2019). Byrådets årsberetning 2018. Hentet ned fra <https://www.oslo.kommune.no/politikk-og-administrasjon/politikk/byradet/arsberetninger/arsberetning-2018/>

Ruter. (2019). Årsrapport 2008-2018.

Ruter.no (27.01.2020). <https://ruter.no/om-ruter/selskapsinformasjon/>

Røed, C. A. Skaug, B. W. (2014). *Hvilke faktorer påvirker anbudspriser i norsk bussnæring? En empirisk analyse av kostnadsdrivere*. NHH masteroppgave

Statistisk sentralbyrå. (2019a). *Kostnadsindeks for buss. Tabell 10152: Kostnadsindeks for buss (1. kvartal 2010=100), etter statistikkvariabel og kvartal*.

Statistisk sentralbyrå. (2019b). *07200: Renter på utestående utlån, etter långiver, utlånstype og sektor. Totaltelling (prosent) 1979K4 - 2017K4*

Statistisk sentralbyrå. (2019c). Fylkeskommuneregnskap. Tabell 12163: Utgifter til tjenestoområdene etter funksjon og art (F) 2015 - 2018

Statistisk sentralbyrå. (2019d). Tabell 07371: Alle næringer. Nøkkeltall for ikke-finansielle aksjeselskaper 2007 – 2018. <https://www.ssb.no/statbank/table/07371/tableViewLayout1/>

Store Norske leksikon (SNL). (2017). *Avskrivning*

The New Palgrave Dictionary of Economics, Second Edition, 1998. (1998). transaction costs

Williamson, O. E. (1981). The Economics of Organization: The Transaction Cost Approach. *American Journal of Sociology* Vol. 87, No. 3, s. 548-577 .

Wolday, F. (2013). *Kostnadsindeks for buss. Sluttrapport for dokumentasjon av utviklingsoppdraget*. SSB 28/2013

Østlendingen. (20.11.18). *Kollektivtransporten på Hedmarken ut på anbud, verdi: 1,5 milliarder*. <https://www.ostlendingen.no/hedmark-trafikk/hedmark/nyheter/kollektivtransporten-pa-hedmarken-ut-pa-anbud-verdi-1-5-milliarder/s/5-69-680845>