

RAPPORT

EVALUERING AV TODELT ANBUDSMODELL



MENON-PUBLIKASJON NR. 20/2021

Av Lars Hallvard Lind, Lars Stemland Eide, Kristoffer Midttømme, Siri Vikøren og Erik W. Jakobsen



Forord

På oppdrag fra Nordland fylkeskommune har Menon evaluert den todelte anbudsmodellen som i dag praktiseres innenfor hurtigbåttjenestene i Nordland.

Intervjuer med et stort spenn av aktører med kjennskap til offentlig innkjøp, organisering av kollektivtrafikk i fylkeskommunene og hurtigbåt- og fergemarkedet har vært helt avgjørende for gjennomføringen av denne evalueringen. Vi vil med dette rette en stor takk til alle personer og institusjoner som har satt av tid og ressurser til å bistå oss i vårt arbeid.

Menon Economics analyserer økonomiske problemstillinger og gir råd til bedrifter, organisasjoner og myndigheter. Vi er et medarbeidereiet konsultentselskap som opererer i grenseflatene mellom økonomi, politikk og marked. Menon kombinerer samfunns- og bedriftsøkonomisk kompetanse innenfor fagfelt som samfunnsøkonomisk lønnsomhet, verdsetting, nærings- og konkurranseøkonomi, strategi og finans. Vi benytter forskningsbaserte metoder i våre analyser og jobber tett med ledende akademiske miljøer innenfor de fleste fagfelt.

Februar 2021

Kristoffer Midttømme
Prosjekteier
Menon Economics

Forsidefoto: Nordland fylkeskommune

Innhold

SAMMENDRAG	3
1 INNLEDNING OG BAKGRUNN	6
1.1 Oppdraget	6
1.2 Hva er en todelt anbudsmoell?	6
2 HVEM BØR EIE MATERIELL OG INFRASTRUKTUR I OFFENTLIGE ANBUDSMARKEDER?	9
2.1 Kontraktsteori (eiendomsrettighetsteori): Hvem burde eie hurtigbåtene?	9
2.1.1 Sannsynlighet for gjenbruk av fartøy	10
2.1.2 Større insentiver til å utforme fartøy i tråd med brukernes behov	12
2.1.3 Insentiver til innovasjon	13
2.1.4 Vedlikehold – driftsinsentiver	14
2.2 Finansiering	15
3 STYRKES KONKURRANSEN OM KONTRAKTENE VED TODELT ANBUDSMODELL?	17
3.1 Overordnet om konkurransen i markedet	18
3.2 Kan forvente flere tilbydere ved en todelt moell	19
3.3 Hva viser anbudsdataene	21
3.4 Innkjøp av fartøy	23
4 SPARER NORDLAND FYLKESKOMMUNE Penger med den todelte anbudsmoellen?	25
4.1 Om dataene	25
4.2 Utvikling i fylkeskommunens kostnader etter innføring av todelt anbudsmoell	26
4.3 Andre forklaringer på observert utvikling?	28
4.3.1 Endringer i produksjonsvolum over tid	28
4.3.2 Endringer i kvalitet og krav til kvalitet på fartøyene over tid	29
4.3.3 Undervurdering av fylkeskommunens eierkostnader	29
5 DRØFTING OG KONKLUSJON	31
5.1 Todelt anbudsmoell fremstår som en god løsning for hurtigbåter i Nordland	31
5.2 Vi finner ikke gode argumenter for at en todelt anbudsmoell er dårlig egnet for fergesamband	32
5.3 Forbedringspunkter i todelt moell	33
5.4 Momenter vi i liten grad har berørt i analysene	33
VEDLEGG A: ORGANISERING OG EIERSKAP I REGIONAL OG STATLIG KOLLEKTIVTRAFIKK	36
Betydningen av investeringskostnad og lang levetid	36
Betydningen av et velfungerende annenhåndsmarked	37
VEDLEGG B: AKTØRER VI HAR KONTAKTET I FORBINDELSE MED UTREDNINGEN	39
REFERANSELISTE	40

Sammendrag

Vår vurdering er at det samlet sett fremstår både samfunnsøkonomisk mer lønnsomt og budsjettmessig mer gunstig for Nordland fylkeskommune å organisere driften av hurtigbåtsamband i en todelt anbudsmoell. Den teoretiske litteraturen peker både på fordeler og ulemper, men i vurderingen vår vektlegger vi at den todelte modellen legger bedre til rette for rasjonell gjenbruk av hurtigbåtmateriell når dette er i fylkeskommunens eie. Fylkeskommunens kostnadstall indikerer videre at de hittil har oppnådd en årlig besparelse på nesten 18 prosent på hurtigbåtsambandene der de har gått over til en todelt anbudsmoell. Modellen har imidlertid kun vært i bruk siden 2015, og hvor store besparelser som oppnås vil vi ikke vite før vi ser hvor lang levetid fylkeskommunen faktisk får ut av de fartøyene de eier. Modellen stiller nye krav til fylkeskommunens kompetanse, og vår evaluering indikerer at fylkeskommunen allerede har lært, og opererer bedre i dag enn de gjorde ved de første utlysningene under den todelte modellen.

Nordland fylkeskommune har siden 2015 praktisert en todelt anbudsmoell ved anbudsutsetting av hurtigbåtforbindelser. I en tradisjonell anbudsmoell (heretter omtalt som en *integrert anbudsmoell*) utlyser man én kontrakt for anskaffelse av fartøy og drift av sambandet. Potensielle leverandører som vil konkurrere om å drifte hurtigbåtsambandet må da selv stå for fartøy, enten et de har selv, et de kontraherer fra et verft eller et de kjøper fra andre aktører i markedet. Når kontraktperioden utløper, går fartøyet ut av drift på sambandet, og er igjen under tilbyderrederiets kontroll. Tilbyder går da tilbake i en gruppe av potensielle tilbydere på neste kontrakt.

Ved en todelt anbudsmoell lyser fylkeskommunen ut konkurranse om én kontrakt for fartøy, for eksempel nybygg fra verft, og konkurranse om én kontrakt for drift av hurtigbåtsambandet – med fylkeskommunens fartøy. Den siste avtalen inngås da som en bareboat-avtale, det vil si at tilbyderen på hurtigbåtsambandet overtar alt ansvar for fartøyet underveis i kontraktperioden, herunder klassing og vedlikehold, og leverer fartøyet tilbake til fylkeskommunen i avtalt stand ved kontraktens utløp. Når kontrakten løper ut, er altså fartøyet fortsatt i fylkeskommunens eie og under deres kontroll. Den økonomiske litteraturen om kontraktsteori og insentiver tilbyr et godt rammeverk for å analysere hvordan man bør organisere markedet for drift av hurtigbåtsamband på en mest mulig effektiv måte. Et sentralt kjennetegn ved markedet er at levetiden på investeringene er betydelig lengre enn optimal kontraktperiode fra fylkeskommunens side. Dette gjør at fartøysinvesteringene ofte har en betydelig restverdi ved utløpet av første kontraktperiode. Dersom fartøyet er delvis spesialtilpasset det spesifikke sambandet eller annenhåndsmarkedet for hurtigbåter generelt er dårlig, vil valg på fylkeskommunens side være avgjørende for hele eller deler av restverdien av fartøyet etter første kontraktperiode. I en integrert moell er dette en usikkerhet som det vil være nødvendig for rederiene å prise inn i første kontraktperiode, noe som øker kostnadene for fylkeskommunen. I en todelt moell har fylkeskommunen større insentiver til å velge det samme fartøyet i neste kontraktperiode, ettersom de eier fartøyet selv. Riktige insentiver mellom eier og beslutningstaker fører i så måte til høyere forventet utnyttelse av realkapitalen, samtidig som fylkeskommunen slipper å kompensere rederiene for skjeve insentiver i en integrert moell. En overgang fra en integrert til en todelt moell vil samtidig kunne redusere insentivene for vedlikehold av fartøyet. I den grad optimal grad av vedlikehold er vanskelig å kontraktsfeste på en god måte, ved at man ikke kan kontrollere at vedlikeholdet faktisk gjennomføres som avtalt (skjult handling), vil dette være en negativ realøkonomisk virkning av en overgang til en todelt anbudsmoell. Erfaringsmessig vet man at vedlikehold i stor grad er mulig å kontraktsfeste, da bareboat-avtaler er den ledende formen for organisering i sjøtransportsektoren, uten at dette skaper store juridiske problemer. Gitt forutsetningen om at fylkeskommunen er helt eller delvis ansvarlig for restverdien av fartøyene etter første kontraktperiode, fremstår det samlet sett som at det

både er samfunnsøkonomisk mer lønnsomt og budsjettmessig mer gunstig for fylkeskommunen å organisere driften av hurtigbåtsamband i en todelt anbudsmo­dell. I tillegg ser man at fylkeskommunen har lavere finansieringskostnader, noe som i seg selv tilsier at det er mer effektivt at de eier realkapitalen.

God konkurranse i anbudsmarkedet for drift av hurtigbåter er nødvendig for å sikre effektiv utnyttelse av samfunnets ressurser, og for at fylkeskommunen ikke skal måtte betale overpris for tjenestene de kjøper i markedet. Dersom fylkeskommunen opplever at konkurransen i markedet for drift av hurtigbåtsamband i en integrert modell er dårlig, og samtidig forventer at konkurransen blir bedre som følge av en overgang til en todelt anbudsmo­dell, ville dette i seg selv kunne være et argument for den todelte modellen. Vi har ikke grunnlag for å konkludere med at konkurransen i næringen på generell basis er dårlig, men markedet er preget av fire store aktører med delvis ulikt geografisk nedslagsfelt. Samtidig ser man at konkurransen om enkeltkontrakter i noen tilfeller fremstår som lav, med et fåtall tilbydere. Etter vår vurdering kan ikke markedet for drift av hurtigbåt-tjenester sies å være et perfekt anbudsmarked. Dette impliserer at antall tilbydere i markedet vil kunne påvirke betingelsene fylkeskommunen oppnår. Trussel om eller en faktisk overgang fra en integrert modell til en todelt modell kan ses på som utøvelse av en form for kjøpermakt fra fylkeskommunens synspunkt, og vil kunne være et naturlig mottrekk i situasjoner der fylkeskommunen føler seg presset av tilbyderne i markedet. Ut fra et teoretisk perspektiv vil man forvente at antall tilbydere i en todelt modell vil være høyere enn antall tilbydere i en integrert modell. Dette skyldes at tilbydere i en integrert modell også vil være i stand til å tilby sine tjenester i en todelt modell, mens det motsatte ikke nødvendigvis er sant. I tillegg er etableringsbarrierene lavere i en todelt modell, særlig på grunn av lavere kapitalkrav. Tall fra fylkeskommunen viser at man på de samme sambandene har oppnådd et noe høyere antall tilbydere i snitt etter overgangen til en todelt anbudsmo­dell, uten at vi kan konkludere med at dette ene og alene skyldes overgangen fra en integrert til en todelt anbudsmo­dell.¹

Nordland fylkeskommunes oversikt over kostnader til driften av hurtigbåtsambandene i regionen indikerer at fylkeskommunens kostnader har falt etter innføringen av den todelte anbudsmo­dellen. På de ni sambandene hvor det foreligger informasjon om fylkeskommunens kostnader under begge anbudsmo­deller, finner vi at kostnadene i gjennomsnitt har blitt redusert med 5,5 millioner kroner årlig per samband (en reduksjon på nesten 18 prosent) etter innføring av den todelte anbudsmo­dellen. Dette anslaget hensyntar underliggende pris- og kostnadsvekst og inkluderer fylkeskommunens kapitalkostnader knyttet til å eie egne fartøy i den todelte modellen. Uten justering for underliggende pris- og kostnadsvekst finner vi en gjennomsnittlig besparelse på 4,7 millioner kroner per samband (tilsvarende en reduksjon på i overkant av 16 prosent). Ettersom fylkeskommunen bare har noen års erfaring med modellen, er anslagene beheftet med betydelig usikkerhet. Dersom levetiden på fartøyene blir kortere, eller de fremtidige vedlikeholdskostnadene høyere, enn det som forventes på nåværende tidspunkt, vil besparelsen for fylkeskommunen bli lavere – i verste fall kan fylkeskommunen oppleve økte kostnader.

I evalueringen har vi vurdert om valg av anbudsmo­dell har betydelige eksterne virkninger, eller om det er tilstrekkelig for fylkeskommunen å vurdere egne kostnader og virkninger for hurtigbåtmateriellet. Vi kan ikke se at bruk av todelt anbudsmo­dell skulle ha så store negative virkninger for noen parter at det burde påvirke fylkeskommunens valg av anbudsmo­dell. Den todelte anbudsmo­dellen legger imidlertid til rette for å ha kortere driftskontrakter enn det som er hensiktsmessig i en integrert modell. Dersom fylkeskommunen skulle velge å benytte seg av denne fleksibiliteten, vil dette isolert sett påføre arbeidstakerne en ulempe, i form av økt

¹ Det finnes flere andre faktorer som kan bidra til å forklare antall tilbydere, som størrelse på kontraktene, krav til reservefartøy og tidsrommet mellom utlysning og oppstart.

usikkerhet og hyppigere arbeidsgiverbytter. Vi mener dette mer enn oppveies av at fylkeskommunen samlet sett får et mer effektivt hurtigbåttilbud ved bruk av den todelt anbudsmodellen.

Selv om det er forskjeller på ferge- og hurtigbåtdrift, er det også mange likheter. Vi finner ingen sterke argumenter som tilsier at man ikke kan få mange av de samme gevinstene man ser ut til å ha fått i hurtigbåtmarkedet også ved en todelt anbudsmodell for fergedriften i fylket. Dette har vi imidlertid ikke undersøkt empirisk.

I resten av rapporten vil vi først presentere oppdragsbeskrivelse og hva som kjennetegner de aktuelle anbudsmodellene. Deretter går vi nærmere inn på de kontraktsmessige problemene man er forventet å møte i de ulike modellene, og hvilke utslag dette er forventet å gi. I kapittel 3 gjør vi en overordnet drøfting av hva som kjennetegner konkurransesituasjonen i markedet for drift av hurtigbåtsamband, samt hvordan valg av anbudsmodell er ventet å påvirke konkurransedynamikken. I kapittel 4 ser vi på hvordan fylkeskommunens kostnader har utviklet seg etter overgangen til en todelt anbudsmodell, mens vi i kapittel 5 drøfter og oppsummerer fordeler og ulemper med en todelt anbudsmodell i markedet for drift av hurtigbåtsamband, samt gjør en vurdering av hvorvidt de samme argumentene er gyldige i markedet for drift av fergesamband.

1 Innledning og bakgrunn

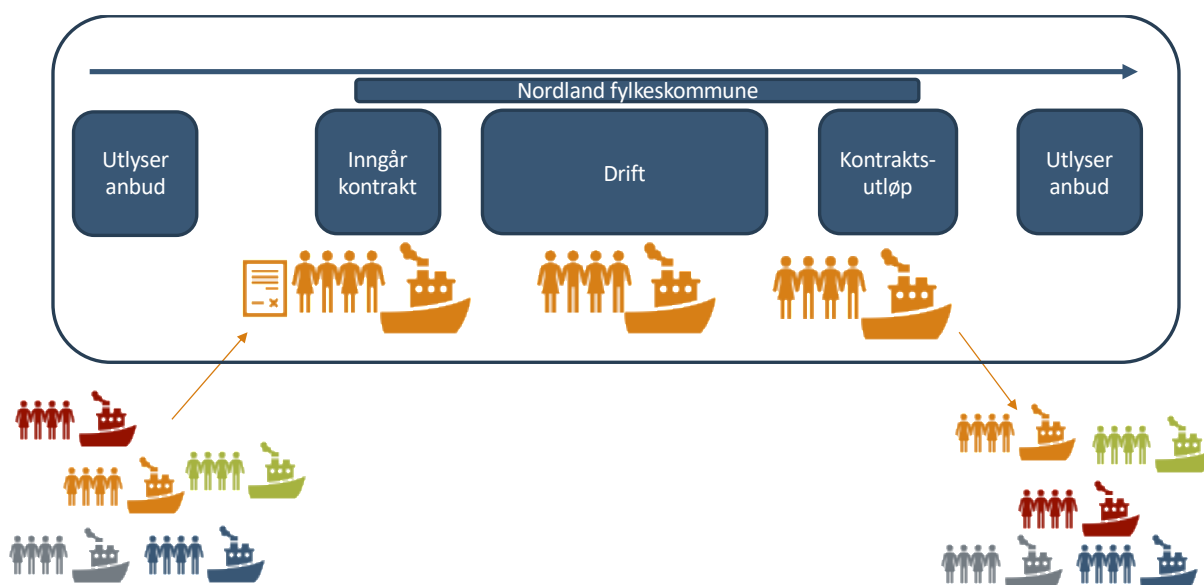
1.1 Oppdraget

Nordland fylkeskommune har siden 2015 praktisert en todelt anbudsmoell ved anbudsutsetting av hurtigbåtsamband. Fylkestinget i Nordland har også vedtatt etableringen av et selskap (Fylkesbåtene AS, etablert 01.01.2021) som skal ha eierskapet til hurtigbåtene og eventuelle ferger som eies av fylkeskommunen. På oppdrag fra Nordland fylkeskommune er Menon Economics bedt om å evaluere denne todelte anbudsmoellen, herunder utrede de økonomiske effektene av moellen for fylkeskommunen samt effekter for andre interessenter.

1.2 Hva er en todelt anbudsmoell?

I en integrert anbudsmoell (heretter omtalt som en *integrert anbudsmoell*) utlyser man én kontrakt for anskaffelse av fartøy og drift av sambandet. Potensielle leverandører må da selv anskaffe fartøy, enten et de har selv, et de kontraherer fra et verft eller et de kjøper i annenhåndsmarkedet. To mulige undervarianter av en integrert moell er bruttomoellen, der fylkeskommunen bestemmer priser og trafikkomfang, og sitter med den kommersielle risikoen, eller nettomoellen, der dette overlates til operatøren. Når kontraktsperioden utløper i en integrert moell, går fartøyet ut av drift på sambandet. Tilbyder går da tilbake i en gruppe av potensielle tilbydere på neste kontrakt. Lov om offentlige anskaffelser regulerer hvordan fylkeskommunen kan lyse ut kontraktene, og den tilbyderen som vinner første kontrakt har ingen garantier for at neste kontrakt er utformet på en slik måte at de har et fortrinn i konkurransen om den, eller at de skulle levere det beste tilbudet selv om det å vinne første kontrakt skulle innebære en fordel ved neste kontrakt.

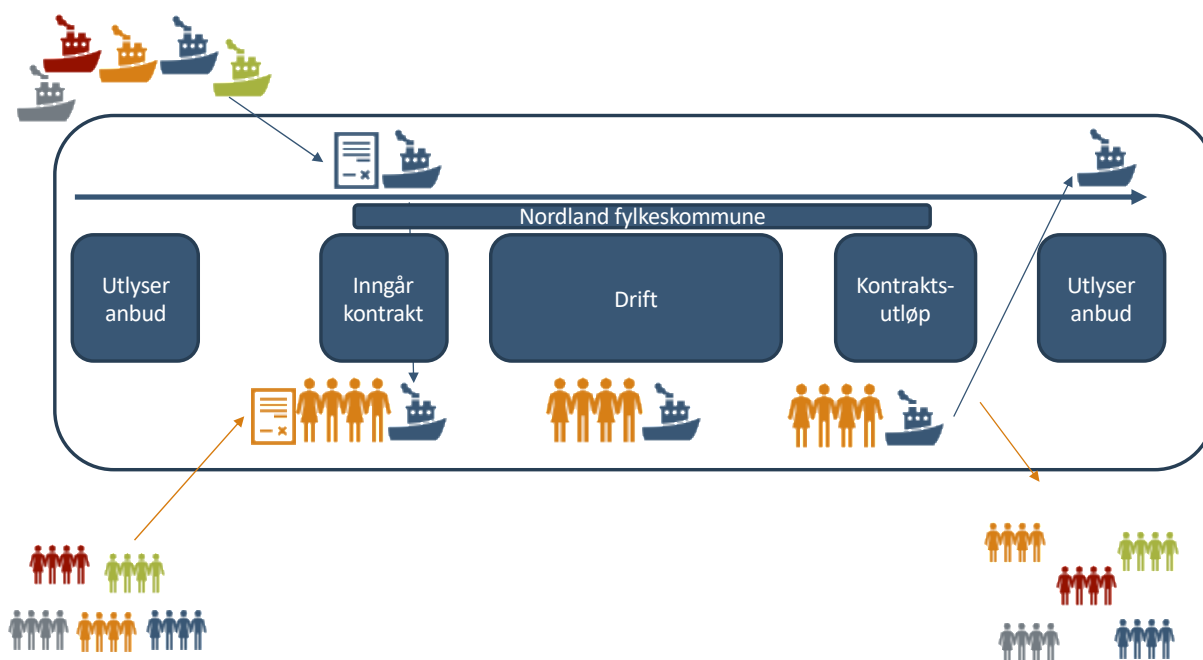
Figur 1-1: Illustrasjon av en integrert anbudsmoell



I en todelt anbudsmoell lyser fylkeskommunen ut én kontrakt for anskaffelse av fartøy, for eksempel nybygg fra verft, og én kontrakt for drift av hurtigbåtsambandet – med fylkeskommunens fartøy. På samme måte som i den integrerte moellen, vil begge disse utlysningene være regulert av lov om offentlige anskaffelser, og det foregår konkurranse om begge kontraktene, men i to separate markeder. I forbindelse med inngåelsen av driftsavtalen inngås det også en leieavtale mellom fylkeskommunen og operatøren av sambandet. Denne avtalen

regulerer operatørens leie av fartøyet fra fylkeskommunen og er en såkalt *bareboat*-avtale. En bareboat-avtale innebærer at leietager (operatøren på hurtigbåtsambandet) overtar alt ansvar for fartøyet i kontraktsperioden, herunder klassing og vedlikehold, og plikter å levere fartøyet tilbake til fylkeskommunen i avtalt stand ved kontraktens utløp. Når kontrakten løper ut, er altså fartøyet fortsatt i fylkeskommunens eie og under deres kontroll. Dersom fylkeskommunen velger å gjenbruke fartøyet, vil de ved neste utlysning dermed kun behøve å lyse ut konkurranse om driftskontrakten. Hvis de velger å ikke gjenbruke fartøyet på det samme sambandet, vil de måtte lyse ut to kontrakter, én om anskaffelse av materiell og én driftskontrakt.

Figur 1-2: Illustrasjon av en todelt anbudsmode



Det er dermed flere forskjeller mellom de to anbudsmo

Det er forskjeller knyttet til hvor mye **kapital som kreves** for en tilbyder på et hurtigbåtsamband. Ved en integrert anbudsmo

Det er dermed snakk om **ulike kontraktsformer** og ulike anskaffelser (fartøy og drift kontra kun drift), og således også forskjeller knyttet til hvem som påtar seg **risiko** underveis i driftsfasen, hvem som har ansvaret, og hvem som er den residuale eieren av fartøyet når kontrakten går ut. Det gir også et mer komplekst kontraktsforhold.

Ulike kapitalkrav og ulike kontraktsformer kan videre gi opphav til ulike **konkurransforhold**, for eksempel ved at flere potensielle tilbydere har mulighet til å konkurrere om å drifte et hurtigbåtsamband, eller ved at konkurransen på materiellsiden endres når fylkeskommunen henvender seg direkte til verftene.

Samtidig stiller det andre **kompetansekrav til fylkeskommunen**, som får et annerledes og større ansvar i en todelt anbudsmo

Det er forskjeller knyttet til hvem som **eier** fartøyet når kontrakten løper ut. I en integrert anbudsmo

anbudskonkurranser. I en integrert anbudsmoell må fylkeskommunen lyse ut en ny, tilsvarende anbudskontrakt for drift av hurtigbåtsambandet. Forrige tilbyder kan ha et konkurransefortrinn, i den grad man allerede eier et fartøy som matcher spesifikasjonskravene, men har ingen garantier for at det samme fartøyet kan benyttes på nytt på det samme sambandet. Ved en todelt anbudsmoell eier fylkeskommunen selv fartøyet, og kan fritt velge å gjenbruke det samme fartøyet, dersom dens spesifikasjoner skulle matche de krav man ønsker å sette. Fylkeskommunen bærer selv kostnaden hvis de velger å utforme neste anbudskonkurranse på en slik måte at fartøyet de allerede eier, ikke er egnet for gjenbruk.

2 Hvem bør eie materiell og infrastruktur i offentlige anbudsmarkeder?

Den økonomiske litteraturen om kontraktsteori og insentiver tilbyr et godt rammeverk for å analysere hvordan man bør organisere markedet for drift av hurtigbåtsamband på en mest mulig effektiv måte. Et sentralt kjennetegn ved markedet er at levetiden på investeringene er betydelig lengre enn optimal kontraktperiode fra fylkeskommunens side. Dette gjør at fartøysinvesteringene ofte har en betydelig restverdi ved utløpet av første kontraktperiode. Dersom fartøyet er delvis spesialtilpasset det spesifikke sambandet eller annenhåndsmarkedet for hurtigbåter generelt er dårlig, vil valg på fylkeskommunens side være avgjørende for hele eller deler av restverdien av fartøyet ved første kontraktperiode. I en integrert modell er dette en usikkerhet som det vil være naturlig om rederiene priser inn i første kontraktperiode, noe som øker kostnadene for fylkeskommunen. I en todelt modell har fylkeskommunen større insentiver til å velge det samme fartøyet i neste kontraktperiode, ettersom de eier fartøyet selv. Riktige insentiver mellom eier og beslutningstaker fører i så måte til høyere forventet utnyttelse av realkapitalen, samtidig som fylkeskommunen slipper å kompensere rederiene for skjeve insentiver i en integrert modell. En overgang fra en integrert til en todelt modell vil samtidig kunne redusere insentivene for vedlikehold av fartøyet. I den grad optimal grad av vedlikehold er vanskelig å kontraktsfeste på en god måte, ved at man ikke kan kontrollere at vedlikeholdet faktisk gjennomføres som avtalt (skjult handling), vil dette være en negativ realøkonomisk virkning av en overgang til en todelt anbudsmodell. Erfaringsmessig vet man at vedlikehold i stor grad er mulig å kontraktsfeste, da bareboat-avtaler er omfattende praktisert i nasjonal og internasjonal skipsfart og omfanget av tvister knyttet til operatørs vedlikeholdsansvar gjennomgående er lavt. Gitt forutsetningen om at fylkeskommunen er helt eller delvis ansvarlig for restverdien av fartøyene ved første kontraktperiode fremstår det samlet sett som at det både er samfunnsøkonomisk mer lønnsomt og budsjettmessig mer gunstig for fylkeskommunen å organisere driften av hurtigbåtsamband i en todelt anbudsmodell. I tillegg ser man at fylkeskommunen har lavere finansieringskostnader, noe som i seg selv tilsier at det er mer effektivt at de eier realkapitalen.

Hovedforskjellen mellom en integrert og en todelt anbudsmodell i markedet for drift av hurtigbåtsamband er knyttet til eierskapet av fartøyene. Som drøftet i innledningen vil rederiene selv eie og drifte fartøyene i en integrert modell, mens det i en todelt modell er fylkeskommunen som eier fartøyene. I dette kapittelet belyser vi hva den økonomiske litteraturen sier om optimalt eierskap i anbudskonkurranser med lange kontrakter. Problemstillinger som belyses er:

- Kontraktslengde og restverdier
- Vedlikehold
- Finansieringskostnader

2.1 Kontraktsteori (eiendomsrettighetsteori): Hvem burde eie hurtigbåtene?

Kontraktsteori er en gren innen den økonomiske litteraturen som har fått betydelig oppmerksomhet de siste tiårene, noe som blant annet ble markert da Oliver Hart og Bengt Holmström vant Nobelprisen i økonomi² for sitt arbeid innen feltet. Kontraktsteori er et fagområde som tilbyr et analytisk rammeverk for hvordan man kan utforme kontrakter på en måte som sikrer effektiv utnyttelse av samfunnets begrensede ressurser.

² Sveriges Riksbanks pris i økonomisk vitenskap til minne om Alfred Nobel, tildelt Hart og Holmström i 2016

Dersom man levde i en verden med komplette og utfyllende kontrakter, som dekker alle mulige eventualiteter, ville spørsmålet om eierskap vært mindre viktig. Komplette og utfyllende kontrakter er derimot en sjeldenhet, og mange avtaler omfatter forhold som ikke er regulert av kontrakten. Det er dette som i litteraturen refereres til som ufullstendige kontrakter. Spørsmålet om optimalt eierskap handler i stor grad om å minimere negative virkninger av avtaleforhold man ikke i tilstrekkelig grad klarer å dekke i kontrakten.

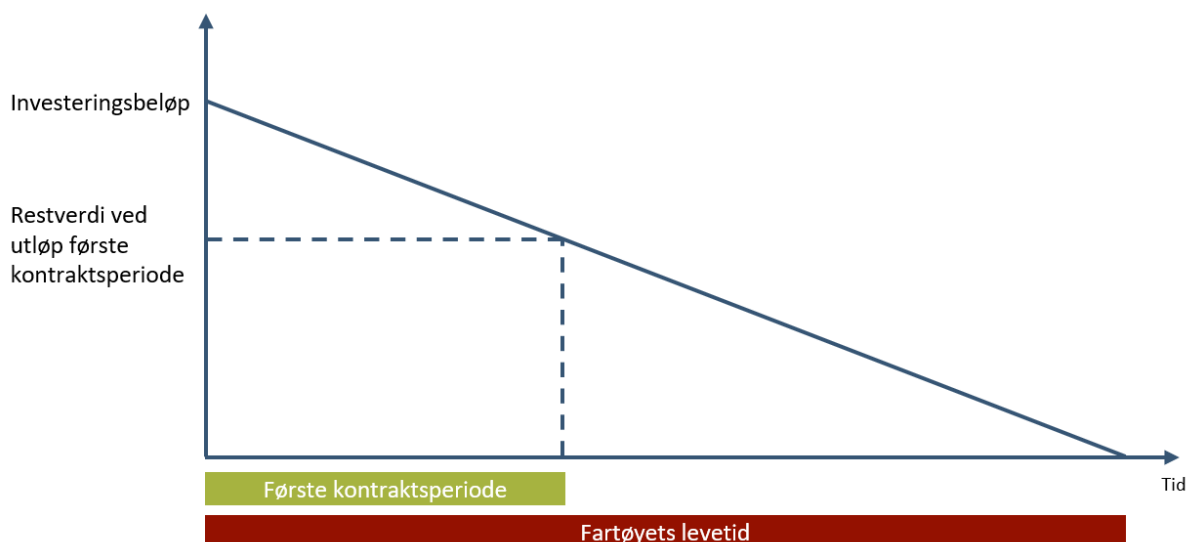
2.1.1 Sannsynlighet for gjenbruk av fartøy

Hurtigbåter er relativt store investeringer med en levetid som i flere tilfeller kan være på opp mot 20-25 år. Til motsetning er kontraktperioden på drift av hurtigbåtsamband sjelden lengre enn ti år.

Det finnes flere grunner til at det er problematisk for fylkeskommunen å skrive kontrakter med lengre varighet enn det man gjør i dag. Det ene er usikkerhet rundt fremtidige transportbehov, der befolkningsutvikling og urbanisering er to faktorer som kan være avgjørende for aktiviteten på enkelte ruter. Videre er hurtigbåtsamband en del av kollektivtransporttilbudet, som ofte er et politisk tema, noe som taler for at man vil ønske en viss form for fleksibilitet med hensyn til omfanget. I tillegg er det flere eksterne faktorer, som teknologiutvikling og klima- og miljøkrav, som også bidrar til at usikkerheten rundt fremtidige behov er større.

Denne mismatchen mellom investeringenes levetid og faktisk kontraktlengde er den grunnleggende friksjonen som gjør spørsmålet om eierskapet til fartøyene aktuelt. I mange tilfeller vil rederiene måtte investere i nye fartøy for å dekke de spesifikasjonene eller kravene som fylkeskommunen stiller i anbudskriteriene ved utlysning av drift av et spesifikt hurtigbåtsamband. Dersom investeringen avskrives over hele levetiden, vil rederiene sitte igjen med en betydelig bokført restverdi på investeringen ved slutten av første kontraktperiode. Det er fylkeskommunen som utformer anbudskrav og basert på innkomne tilbud avgjør hvem som blir tildelt neste kontrakt på det samme hurtigbåtsambandet, i tråd med regelverk for offentlige anskaffelser. Det finnes ingen garantier for at de ender med å benytte det samme rederiet, eller det samme fartøyet, også i neste periode.

Figur 2-1: Illustrasjon av fartøyets verdi ved enden av første kontraktperiode med en enkel lineær avskrivingsmodell



Dersom rederiet ikke selv har en alternativ anvendelse av fartøyet, for eksempel på et annet samband det har driftskontrakt på, og det heller ikke er interesse for fartøyet i annenhåndsmarkedet, risikerer rederiet å sitte igjen med et betydelig tap på investeringen. Det er i stor grad fylkeskommunen som har makt over restverdien til fartøyet. I litteraturen omtales den situasjonen rederiet nå befinner seg i som et «hold-up»-problem. Fylkeskommunen holder altså makt over rederiet, fordi verdien av rederiets kapital er avhengig av valg fra fylkeskommunens side. Dette vil rederiet selvfølgelig kunne innse før den første kontrakten skal inngås, og det vil derfor være rasjonelt av dem å utforme sitt tilbud og sine betingelser på en måte som minimerer den potensielle nedsiden. Dette kan for eksempel gjøres ved å utforme fartøyet på en mer generell måte som øker alternativanvendelsen av fartøyet på andre samband, eller for neste kontrakt som muligens har nye betingelser og krav. Dette kan være både krevende og kostbart, og vil kunne redusere rederiets vannersannsynlighet på den aktuelle anbudskontrakten. Alternativt vil det være naturlig for rederiene å prise inn usikkerheten knyttet til gjenbruk av fartøyet i løpet av første kontraktsperiode, i form av kortere avskrivingsstid eller i form av et rent risikopåslag.³ Dette vil altså være en helt rasjonell og nødvendig respons fra rederiene på den usikkerheten som følger av at fartøyene har lengre levetid enn driftskontraktene de er bygget for, og handler hverken om dårlig konkurranse eller at rederiene prøver å utnytte fylkeskommunen på noe som helst vis. I begge tilfeller vil fylkeskommunen være tapende, ved at man ikke får akkurat det produktet man etterspør eller ved at kostnaden blir høyere enn det realkostnadene egentlig tilsier.

Noe av dette tapet vil kunne hentes inn igjen i neste kontraktsperiode, dersom det samme fartøyet velges også i denne perioden. Rederiet vil i slike tilfeller stille med en kostnadmessig fordel, ettersom kapitalkostnadene til fartøyet allerede er nedbetalt. Grunnleggende konkurranseøkonomisk teori tilsier at det er rederiet som vil sikre seg det meste av denne gevinsten, ettersom de i en slik situasjon vil forsøke å prise tilbudet rett under nivået de forventer at andre konkurrenter, uten den kostnadmessige fordel, vil tilby.

I slike tilfeller som beskrevet ovenfor er litteraturen tydelig på hvem som bør sitte på eierskapet til infrastrukturen, i dette tilfellet hurtigbåtfartøyene:

«Den som har beslutningsmakt over forhold som er avgjørende for verdien av investeringen, bør eie investeringen»

Et av problemene som leder til det uheldige utfallet som beskrevet ovenfor er nemlig det at fylkeskommunen i utgangspunktet har manglende insentiver til å velge det samme rederiet og det samme fartøyet i neste kontraktsperiode, og regelverket for offentlige anskaffelser gir dem ingen muligheter til å forplikte seg til å gjøre det. Dersom fylkeskommunene derimot eier fartøyet selv, vil fylkeskommunen ha flere insentiver til å benytte det samme fartøyet også i den neste kontraktsperioden. Da er det fylkeskommunen som tar beslutningen om fartøyets videre bruk, og dermed verdi, og det er fylkeskommunen som bærer kostnaden hvis de velger å ikke gjenbruke fartøyet. Dette fører både til bedre ressursutnyttelse, ved at bedre insentiver øker sannsynligheten for at fartøyet faktisk blir brukt videre også etter første kontraktsperiode, samtidig som fylkeskommunen slipper å bli belastet for at rederiet må prise inn en gjenbruksrisiko i første kontraktsperiode. Dette tilsier isolert sett at det at fylkeskommunen eier fartøyene både er samfunnsøkonomisk mer effektivt, i tillegg til at det gir mer mening fra et budsjettmessig perspektiv fra fylkeskommunens ståsted. I tillegg åpner en overgang til en todelt anbudsmoell opp for kortere driftskontrakter, noe som i seg selv vil være positivt opp mot økt fleksibilitet i utformingen av kollektivtransporttilbudet over tid. Det vil selvfølgelig kunne inntreffe eksterne forhold, utenfor fylkeskommunens og rederienes kontroll, som gjør at man ikke kan benytte seg av det samme fartøyet i neste

³ Hvordan rederiene priser inn usikkerheten er et rent regnskapsteknisk spørsmål, og påvirker ikke diskusjonen ovenfor.

kontraktsperiode, selv om fylkeskommunen eier det. Dette kan for eksempel være krav til ny klima- og miljøteknologi eller lignende. Disse problemene vil være til stede for begge kontraktsformer.

Som nevnt ovenfor hviler denne konklusjonen på en sentral forutsetning om at fylkeskommunen spiller en avgjørende rolle for den reelle verdien av fartøyene ved slutt av første kontraktsperiode. Dette er et gradsspørsmål. I et ekstremtilfelle kan man se for seg at det aktuelle hurtigbåtsambandet har så mange særtrekk at fartøyet ikke har noen alternativ anvendelse utenfor det aktuelle sambandet. I slike tilfeller vil fordelene av at fylkeskommunen selv eier fartøyet være åpenbare. I motsatt ende av skalaen kan man se for seg en situasjon der fartøyet kan benyttes på en lang rekke andre samband, og at det finnes utallig mange samband som fortløpende er ute på anbud. I slike tilfeller vil alternativanvendelsen av fartøyet være helt uavhengig av fylkeskommunens valg, og valget om hvem som skal eie fartøyet vil være uavhengig av diskusjonen ovenfor.⁴ De fleste reelle situasjonene vil trolig plassere seg et sted mellom disse to ekstrempunktene. Disse tilfellene vil kreve en egen vurdering av annenhåndsverdien av fartøyene før man gjør et valg om eierskap, avhengig av grad av spesialisering og hvor godt annenhåndsmarkedet for den gitte investeringen synes å fungere. Man har for eksempel kommet frem til at oppdragsgiver eier materiellet både i tilfellet statens jernbanetilbud (gjennom selskapet Norske tog AS), i tilfellet Oslo kommunes t-baner og trikker, og i tilfellet Vestland fylkeskommunes bybaner i Bergen. I alle tilfellene er materiellet anskaffet i en egen anbudsprosess, mens driften er satt ut i en egen kontrakt for bybanen i Bergen og de fleste av trafikkpakkene på jernbanen. Eksempler på det motsatte er for eksempel busser, der annenhåndsmarkedet er godt, og utgåtte busser finner alternativ bruk både i andre deler av landet og i andre land. Oss bekjent har alle fylkeskommunene i Norge valgt å organisere driften av det fylkeskommunale busstilbudet ved en integrert anbudsmo-
dell.

For mange av sambandene i Nordland synes disse kriteriene å være oppfylt. Mange av sambandene er svært værutsatte, samtidig som forskjellene mellom flo og fjære er større jo lenger nord man kommer. I tillegg stilles det krav til godsrom på hurtigbåtsamband i Nordland, noe som er mindre vanlig i andre deler av landet. Dette gjør at mange av fartøyene som benyttes i Nordland ikke har like høy verdi dersom de skulle ha blitt benyttet i andre deler av landet. Videre oppgir flere av interessentene vi har pratet med at annenhåndsmarkedet for hurtigbåter fungerer dårlig. Det oppleves særlig vanskelig å få tak i hurtigbåter fra eksisterende aktører i markedet, dersom aktørene opplever at man er eller vil være i konkurranse med aktiviteten deres.

2.1.2 Større insentiver til å utforme fartøy i tråd med brukernes behov

I en todelt anbudsmo-
dell, der fylkeskommunen selv eier fartøyene, vil man ut fra et teoretisk perspektiv også kunne forvente at fartøyene i større grad vil utformes for å hensynta brukernes behov enn i en integrert modell. Det skyldes at fylkeskommune og brukere i større grad har sammenfallende insentiver enn det som brukere og rederier har.

I en ideell verden ville man kunne skrevet perfekt utfyllende kontrakter som ivaretar alle brukernes behov i en integrert modell. Erfaringsmessig vet vi at dette ikke er mulig, noe som fører til at det underveis i byggeprosessen vil måtte fattes mange avgjørelser som påvirker brukernes opplevelse underveis på reisen. I en integrert modell er det i stor grad rederiene som vil stå for disse avgjørelsene, og det vil være naturlig om rederiene vil ønske å minimere kostnadene gitt at kontrakten allerede er vunnet og prisen bestemt. I en todelt modell er det fylkeskommunen som vil stå for de samme avgjørelsene. Fylkeskommunen har i større grad sammenfallende insentiver med brukerne, ettersom det er fylkeskommunen som står til ansvar for kvaliteten på kollektiv-

⁴ Merk at dette ikke i seg selv er et argument som taler for at fylkeskommunen ikke skal eie hurtigbåter.

tjenestetilbudet, og det er dermed ventet at flere av disse avgjørelsene vil ende i brukernes favør enn i en integrert modell.

En ekstremvariant av den samme problematikken ser man i problemstillingen rundt privatiseringen av det amerikanske fengselssystemet. Erfaringen her viser at man ikke klarer å skrive utfyllende kontrakter som i tilstrekkelig grad ivaretar de innsattes behov i utlysningsfasen, noe som i enkelte tilfeller fører til svært uheldige soningsforhold for innsatte, der kostnadsreduksjoner prioriteres over de innsattes behov.

2.1.3 Insentiver til innovasjon

En annen problemstilling som aktualiseres når man splitter opp eier- og driftsansvaret av realkapital er innovasjonsevne. Enkelte aktører i markedet fremholder at den tekniske kunnskapen man opparbeider seg som operatør av hurtigbåter og ferger er sentral for å øke innovasjonsevnen. Når man ikke er eier av fartøyene man drifter har operatør færre incentiver til å utnytte denne kunnskapen til å forbedre og innovere. Dette synet underbygges delvis av verft som bygger denne typen fartøy. Etter deres erfaring er operatør av fartøy (uavhengig av hvorvidt de eier fartøyet) alltid opptatt av å finne løsninger som reduserer driftskostnadene, herunder å redusere fartøyetes vekt og andre tilpasninger som øker drivstoffeffektiviteten.

Problemstillingen ovenfor er særlig gjeldende dersom driftsoperatøren ikke er involvert i eller ikke har noen incentiver i byggefasen av fartøyet som skal benyttes. Dersom man i forkant av byggefasen i en todelt modell også har valgt driftsoperatør, og involverer denne i byggeprosessen, vil store deler av den nevnte problemstillingen minimeres eller forsvinne. I slike tilfeller vil operatøren fremdeles ha incentiver til å bruke sin kunnskap og innovasjonsevne til å bidra til driftseffektive fartøy, ettersom de selv vil høste gevinstene av lavere driftskostnader i første kontraktsperiode.

I flere intervjuer med verft og rederi som har vært involvert i kontrakter under den todelte anbudsmodellen trekkes dette frem som et læringspunkt, der fylkeskommunen over tid har blitt bedre på å involvere driftsoperatøren i byggefasen på et tidlig stadium. Samtidig trekkes det frem at rollen til operatørene i denne fasen oppleves som uklar. På papiret har man gjerne en rådgivende rolle, og man har ingen garantier for at forslag og innspill tas til følge. Samtidig opplever operatører at de ikke har garantier i avtalen for at de ikke blir stilt til ansvar for valg som er gjort i byggefasen, ved senere anledninger.

Operatørene vil altså trolig ha noe mindre incentiver til å bidra med sin kunnskap og innovasjonsevne i en todelt anbudsmodell enn i en integrert modell, selv om effekten av denne virkningen kan reduseres ved å involvere valgt driftsoperatør på et tidlig stadium i byggeprosessen. Videre gjelder denne virkningen kun inn på den delen av innovasjonen som kommer fra operatørene. Store deler av innovasjonen i bygging av hurtigbåter kommer fra verftene, som jo er selve byggerne av fartøyet, og som lærer og innoverer på tvers av bygging av fartøy fra flere kunder og i flere skips kategorier.

Videre vil man forvente at mye av innovasjonen som gjøres innen bygging av hurtigbåter skjer i dialogen mellom oppdragsgiver og partene i privat sektor. Det er eksempelvis vanlig at fylkeskommunen stiller krav til utslipp av miljø- og klimagasser i selve utlysningen, noe som er en sentral driver bak omstillingen mot en grønnere skipsflåte i nærskipsfarten. Mye av innovasjonen her skjer altså i samarbeid mellom privat og offentlig sektor, der innovative offentlige anskaffelser er en viktig drivkraft bak mye av innovasjonen som skjer i byggingen av fartøyene. Et eksempel på et slikt initiativ er Fremtidens hurtigbåter, som er et eget innovasjonsprosjekt drevet av Sør-Trøndelag fylkeskommune i samarbeid med andre fylkeskommuner og Leverandørutviklingsprogrammet, med mål om å sette fart på utviklingen av utslippsfrie hurtigbåtløsninger. Uavhengig av anbudsmodell vil et slikt samarbeid mellom privat og offentlig sektor være sentralt for innovasjonen i hurtigbåtsmarkedet også fremover.

Samlet sett kan vi ikke utelukke at en integrert anbudsmoell hvor private rederier er både eier og operatør av fartøyene legger bedre til rette for innovasjon sammenlignet med den todelte modellen. Vi anser imidlertid ikke dette å være en betydelig negativ konsekvens av den todelte anbudsmoellen.

2.1.4 Vedlikehold – driftsinsentiver

En annen problemstilling i skillelinjene mellom drift og eierskap er vedlikehold. På samme måte som at eierskapsrettigheter gir fylkeskommunen de rette insentiver til å gjøre de riktige valgene ved endt kontraktsperiode, vil mangel på eierskapsrettigheter kunne føre til manglende insentiver fra rederiets side underveis i kontraktsperioden. Et slikt eksempel er insentivene til å gjennomføre det nivået av rutinemessig vedlikehold av infrastrukturen/fartøyet som er mest effektivt. Det er anført av enkelte aktører vi har vært i kontakt med i forbindelse med denne utredningen at man i den todelte modellen risikerer at det ikke gjennomføres et «optimalt» nivå av vedlikehold som følge av dette skillet mellom operatør- og eierrollen. I prinsippet er dette optimale nivået av vedlikehold for operatøren begrenset til det nivået som sikrer at fartøyet er operasjonelt gjennom kontraktsperioden. For fylkeskommunen er denne tidshorisonten imidlertid hele fartøyetets levetid. Det at det ikke lar seg gjøre å spesifisere enhver eventualitet i leiekontrakten mellom fylkeskommunen og operatør medfører også at aktørene som leverer tilbud om å operere et samband med et fartøy eid av fylkeskommunen må prise inn risikoen for at det oppstår eventualiteter som krever utbedringer av fartøy, reparasjoner, midlertidig bruk av reservefartøy etc. og som det ikke er innlysende hvem (av operatør og eier) som skal finansiere. Tilbyderne må derfor prise inn risikoen for både at de må finansiere slike typer utbedringer, og risikoen for at det oppstår uklarheter eller tvister mellom dem og eier om hvem som skal finansiere disse utbedringene, noe som også kan være ressurskrevende (ekstern juridisk bistand mv.).

I den todelte anbudsmoellen er avtaleforholdet mellom fylkeskommunen og operatøren av et samband regulert gjennom en bareboat-avtale. Dette innebærer at operatør leier fartøy av fylkeskommunen, men selv er ansvarlig for bemanning, drivstoff og andre driftskostnader. Avtalene regulerer også fordelingen av vedlikeholdsansvar mellom eier og operatør. Lignende avtalestrukturer er vanlig i rekke andre sektorer i økonomien (f.eks. utleie av næringslokaler og utleie av anleggsmaskiner) og det finnes standarder for slike avtaler i internasjonal skipsfart. Et slikt eksempel er standardavtalen *Barecon 2001*, publisert av den internasjonale organisasjonen *BIMCO* (Baltic and International Maritime Council). To norske advokater omtaler i en betenkning denne standardavtalen, og dets regulering av vedlikeholdsansvar, som en generelt akseptert standard i internasjonal shipping for bareboat-avtaler som gjennomgående sjelden fører til tvister om vedlikeholdsansvar.⁵

Bruk av bareboat-avtaler i norsk innenriks sjøfart, også med offentlig sektor som en part, er heller ikke unikt for den todelte anbudsmoellen i Nordland fylkeskommune. Forsvaret har for eksempel nylig inngått langsiktige leieavtaler med et privat rederi om leie av to fartøy som nå inngår i den norske kystvaktflåten.⁶ Avtaleforholdet mellom Forsvaret og det aktuelle rederiet er sammenlignbar med avtalene i den todelte anbudsmoellen i Nordland, selv om eier- og leietagerrollene her er motsatt fra hva tilfellet er i Nordland.

Den todelte anbudsmoellen innebærer at det blir et misforhold mellom operatørens insentiver til å vedlikeholde fartøyet og hva som potensielt er optimalt for fylkeskommunen, som er eieren av fartøyet. Avtaler som regulerer vedlikeholdsansvaret i den typen kontrakter som anvendes i den todelte anbudsmoellen er imidlertid velprøvd i andre sektorer i økonomien og i særdeleshet innenfor skipsfart. Det bør her også trekkes

⁵ Johannesen & Meland (2016), *International Law Office "Bareboat charters: charterers' maintenance and redelivery obligations"*

⁶ Nettsak i Forsvarets forum, se: <https://forsvaretsforum.no/her-er-kystvaktens-forste-nye-skip-pa-nesten-ti-ar/111359>

frem at aktørene vi har intervjuet har til dels svært ulike oppfatninger om hvorvidt de eksisterende avtalene mellom fylkeskommunen og operatørene knyttet til vedlikeholdsansvar skaper usikkerhet. Som nevnt ovenfor opplever enkelte operatører at den todelte anbudsmodellen kan føre til dårligere vedlikehold av fartøyene. Andre aktører er imidlertid av den oppfatning at disse avtalene fungerer svært godt og at det sjelden er uklarheter eller uenigheter mellom fylkeskommunen og operatør om hva som må utbedres, eller hvem som er ansvarlig for dette, når en anbudsperiode fullføres. Standardavtalen som i dag anvendes til dette formålet oppleves like fullt som omfattende og kompleks. Et konkret innspill vi har blitt forelagt er å erstatte dagens avtaletekst, som er på engelsk, med en norsk tekst. Dette for å lette de ulike aktørenes mulighet til å selv sette seg inn i og vurdere avtaleteksten uten å trenge ekstern bistand.

Forutsatt at Nordland fylkeskommune sikrer at bareboat-avtalene som inngås med operatørene er tilstrekkelig tydelige og presise om operatørenes vedlikeholdsansvar opp gjennom anbudsperioden, fremstår ikke det iboende misforholdet mellom de to partenes preferanser med hensyn til omfanget av vedlikehold å være en faktor som avskriver den todelte modellen til fordel for en integrert anbudsmodell.

2.2 Finansiering

I en anbudsmodell hvor operatørene av hurtigbåtsambandene eier fartøyene (integrert modell) vil deler av godtgjørelsen fra fylkeskommunen dekke operatørens kapitalkostnader. Kapitalkostnader er en samlebetegnelse for kapitalslit og renter på investert kapital.

I regnskapsmessig forstand tilsvarende kapitalslit av- og nedskrivninger av verdien av realkapital. Det er ikke grunnlag for å hevde at denne typen kapitalkostnader vil variere betinget av om det er en fylkeskommune eller en privat aktør som eier en aktuell eiendel (for eksempel en hurtigbåt).

Renter på investert kapital, herunder renten på lånefinansiering og avkastningskrav på investert egenkapital, kan imidlertid til forskjell fra av- og nedskrivninger variere mellom en fylkeskommune og en privat aktør. Dette har i så fall implikasjoner for fylkeskommunens samlede kostnader ved en todelte anbudsmodell sammenlignet med i en integrert modell.

I samtaler med aktører i Nordland fylkeskommune, andre fylkeskommuner samt andre interessenter med kjennskap til hurtigbåtmarkedet og den todelte anbudsmodellen har flere aktører trukket frem fylkeskommunens finansieringsvilkår som et selvstendig argument til fordel for den todelte anbudsmodellen. Argumentasjonen her er at fylkeskommunen har tilgang til billigere lånefinansiering enn det private aktører har. Om så er tilfelle innebærer dette at fylkeskommunen betaler lavere kapitalkostnader gjennom en todelte anbudsmodell (hvor disse kostnadene påløper direkte) enn i en integrert modell (hvor disse kostnadene påløper indirekte).

Metoden for å beregne norske fylkeskommuners kapitalkostnader er fastsatt i selvkostforskriften.⁷ Fra § 5 fremkommer det at det i beregninger av kommuners og fylkeskommuners rentekostnader skal legges til grunn *kalkylerenten*. Denne renten er definert som årets gjennomsnittlige 5-årige swaprente med et tillegg på 0,5 prosentpoeng, og var i 2019 på 2,3 prosent.⁸ Vi er også forelagt de årlige gjennomsnittlige lånerentene

⁷ Forskrift om beregning av samlet selvkost for kommunale og fylkeskommunale gebyrer (selvkostforskriften), Lovdata: <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2019-12-11-1731/%C2%A75#§5>

⁸ Kilde: Kommunalbanken, <https://www.kbn.com/om-oss/nyheter/2020/kalkylerente-for-2020/>

Nordland fylkeskommune selv betaler på lånefinansiering fra Kommunalbanken. For alle de fire siste årene har disse rentene vært noe lavere enn kalkylerenten fra Kommunalbanken.

Det finnes naturligvis ikke tilsvarende regler og standarder for beregning av rentekostnader for private rederier. Renten private aktører betaler på obligasjonslån og annen kreditt er betinget av en rekke faktorer, herunder selskapets finansielle stilling, finansieringsvilkår samt graden av og kvaliteten på eventuell sikkerhet i de spesifikke kredittavtalene. Som en referanse til fylkeskommunens kalkylerente har vi hentet ut informasjon fra årsrapporten til Fjord1, et børsnotert norsk selskap med betydelig virksomhet innen ferge- og hurtigbåtdrift langs norskekysten. I selskapets årsrapport fremkommer det at selskapet i 2019 betalte en rente på i overkant av 5 prosent på sine obligasjonslån, mellom 3,3 og 4,5 prosent på lån fra kredittinstitusjoner samt mellom 3,2 og 3,7 prosent på lån fra kredittinstitusjoner som er garantert av GIEK (Garantiinstituttet for eksportkreditt).⁹ Vi har ikke lyktes å finne tilsvarende opplysninger for andre større rederier i det norske hurtigbåtmarkedet. På bakgrunn av sin størrelse og historie er det videre grunn til å tro at aktører som Fjord1 er av aktørene i markedet for hurtigbåt- og fergedrift som blir tilbudt de beste kredittvilkårene. Fjord1s kredittrenter representerer dermed et nedre anslag for rentenivåene blant private rederier i Norge.

Med dette utgangspunktet finner vi det sannsynliggjort at fylkeskommunen har lavere kredittkostnader, og dermed lavere kapitalkostnader, enn det et privat rederi har. Denne rentedifferansen var i 2019 på mellom 1 og 2,75 prosent, betinget av hvilken rente man legger til grunn for private norske rederier. Dette tilsier isolert sett at en todelt anbudsmodell er billigere for fylkeskommunen enn en integrert modell, fordi fylkeskommunens finansieringsvilkår er bedre enn private rederiers vilkår.

Det at en fylkeskommune har lavere rentekostnader enn private aktører er ikke et overraskende funn. I et velfungerende kapitalmarked reflekterer renten på kreditt summen av den til enhver tid risikofrie renten i markedet og et risikopåslag. Det risikofrie elementet er det samme om låntager er en fylkeskommune eller en privat virksomhet, men størrelsen på risikopåslaget kreditor krever kan variere mellom de to typene låntagere. Dette risikopåslaget i kredittrenten reflekterer kreditors risiko for at et lån ikke blir tilbakebetalt i tråd med kredittavtalen.

Kommuner og fylkeskommuner kan per definisjon ikke gå konkurs (se kommuneloven § 29-1). Dette betyr ikke at det er fullstendig risikofritt å yte kreditt til en fylkeskommune (se kommuneloven § 29-2, om betalingsinnstilling). Like fullt fremstår et slikt utfall – at en fylkeskommune ikke betaler sin gjeld – som langt mindre sannsynlig enn hva som er tilfellet for private virksomheter. I et velfungerende kapitalmarked reflekteres dette da også i differansen på kredittrentene som tilbys henholdsvis fylkeskommuner og private selskaper.

⁹ Se Fjord1s årsrapport for 2019, note 15

3 Styrkes konkurransen om kontraktene ved todelt anbudsmødel?

God konkurranse i anbudsmarkedet for drift av hurtigbåter er nødvendig for å sikre effektiv utnyttelse av samfunnets ressurser, og for at fylkeskommunen ikke skal måtte betale overpris for tjenestene de kjøper i markedet. Dersom fylkeskommunen opplever at konkurransen i markedet for drift av hurtigbåtsamband i en integrert modell er dårlig, og samtidig forventer at konkurransen blir bedre som følge av en overgang til en todelt anbudsmødel, ville dette i seg selv kunne være et argument for den todelte modellen. Vi har ikke grunnlag for å konkludere med at konkurransen i næringen på generell basis er dårlig, men markedet er preget av fire store aktører med delvis ulikt geografisk nedslagsfelt. Samtidig ser man at konkurransen om enkeltkontrakter i noen tilfeller fremstår som lav, med et fåtall tilbydere. Etter vår vurdering kan ikke markedet for drift av hurtigbåttjenester sies å være et perfekt anbudsmarked. Dette impliserer at antall tilbydere i markedet vil kunne påvirke betingelsene fylkeskommunen oppnår. Trussel om eller en faktisk overgang fra en integrert modell til en todelt modell kan ses på som utøvelse av en form for kjøpermakt fra fylkeskommunens synspunkt, og vil kunne være et naturlig mottrekk i situasjoner der fylkeskommunen følger seg presset av tilbyderne i markedet. Ut fra et teoretisk perspektiv vil man forvente at antall tilbydere i en todelt modell vil være høyere enn antall tilbydere i en integrert modell. Dette skyldes at tilbydere i en integrert modell også vil være i stand til å tilby sine tjenester i en todelt modell, mens det motsatte ikke nødvendigvis er sant. I tillegg er etableringsbarrierene lavere i en todelt modell, særlig på grunn av lavere kapitalkrav. Tall fra fylkeskommunen viser at man på de samme sambandene har oppnådd et noe høyere antall tilbydere i snitt etter overgangen til en todelt anbudsmødel, uten at vi kan konkludere med at dette ene og alene skyldes overgangen fra en integrert til en todelt anbudsmødel.¹⁰

En viktig årsak til at Nordland fylkeskommune først vurderte, og senere implementerte, en todelt anbudsmødel i driften av hurtigbåtttrafikkjenester i regionen var en opplevelse av at det med et anbudssystem med en integrert modell over tid ble stadig færre tilbydere i anbudskonkurransene. Det ble antatt at den fallende konkurransen til dels skyldtes at tilbudssiden av markedet for operativ drift av hurtigbåttjenester ble stadig mer konsolidert.

I dette kapitlet ser vi nærmere på konkurransesituasjonen i markedet. Her vil vi se nærmere på:

- Kjenntegnet ved konkurransedynamikken i markedet
- Vurdering av tilbudssiden i markedet, herunder potensielle tilbydere
- Empirisk undersøkelse av anbudssdata med henholdsvis integrert og todelt anbudsmødel

Vi har i forbindelse med denne analysen hatt en begrenset tilgang til data, både fra tilbyder- og etterspørselssiden av markedet, og har derfor ikke hatt mulighet til å gjennomføre en fullstendig konkurranseanalyse av markedet. Dette er heller ikke nødvendig ut fra rapportens formål. Kapitlet fokuserer derfor på prinsipielle vurderinger, supplert med empiri der dette har vært tilgjengelig, samt innsikt fra andre analyser av samme og tilgrensende markeder. I forbindelse med en foreslått foretakssammenslutning, der Torghatten skulle erverve 50 prosent av aksjene i F1 Holding AS, som igjen eide 59 prosent av aksjene i Fjord1 AS, ble det gjennomført grundige analyser av konkurransen i markedet for drift av fergesamband, både av Konkurransetilsynet og av de berørte partene,

¹⁰ Det finnes flere andre faktorer som kan bidra til å forklare antall tilbydere, som størrelse på kontraktene, krav til reservefartøy og tidsrommet mellom utlysning og oppstart.

og flere av vurderingene som ble lagt til grunn i den omgang vil også være relevante ved en vurdering av markedet for drift av hurtigbåtsamband (se Konkurransetilsynet, 2016).

3.1 Overordnet om konkurransen i markedet

Markedet for drift av hurtigbåttjenester er et typisk anbudsmarked, der kriteriene for perfekt konkurranse er noe annerledes enn for vanlige markeder. Det er vanlig å benytte de fire kriteriene til Paul Klemperer (f.eks. Klemperer, 2005) når man vurderer hvor god konkurransen er i anbudsmarkeder. Disse kriteriene ble også benyttet av partene i diskusjonen rundt Torghatten-Fjord1 i 2016. Klemperers kriterier for velfungerende anbudsmarkeder er:

1. **Prissettingen foregår gjennom en budprosess.**
2. **Vinneren tildeles hele kontrakten:** Den enkelte budgiver tar enten hele kontrakten eller står igjen uten noe. Dette impliserer at det ikke er noen glidende vurdering av avveining mellom kvantitet og pris.
3. **Store konkurranser:** Hver konkurranse skal være stor, og skal utgjøre en relativt stor andel av tilbyderens salg i det gitte tidsrommet, slik at hver konkurranse innebærer et «være eller ikke være»-element for tilbyderne.
4. **Hver konkurranse starter fra null.** Dette innebærer at det ikke finnes avhengigheter eller innlåsing mellom ulike kontrakter, enten på tvers av markeder eller over tid.

I tillegg inkluderes ofte en femte karakteristikk:

5. Lave etableringsbarrierer

Dersom de tre første kriteriene er oppfylt vil man forvente perfekt priskonkurranse i et marked med to eller flere like tilbydere, i tråd med utfallet av en såkalt Bertrand-konkurranse. Dersom også det fjerde kriteriet er oppfylt vil man kunne oppnå de samme betingelsene selv med kun én tilbyder. Dette tas ofte til inntekt for at man regulatorisk sett kan tolerere høyere markedskonsentrasjon i anbudsmarkeder enn i øvrige markeder.

Anbudsformen i markedet for drift av hurtigbåter er normalt utformet slik at aktørene leverer lukkede bud, og prisen blir lik tilbudet til den leverandøren som vinner. I økonomisk litteratur refereres denne auksjonsformen til som første pris, lukket bud-auksjon. Vinneren av auksjonen vinner i tillegg hele kontrakten. Ut fra dette synes det ukontroversielt å hevde at de **to første kriteriene** nevnt ovenfor er oppfylt for anbudsmarkedet for drift av hurtigbåtsamband.

Det tredje kriteriet sier at hver konkurranse skal utgjøre en relativt stor andel av leverandørenes omsetning i anbudsperioden. Dette skal sørge for at alle leverandører skal ha mye å tape på at man ikke priser anbudet så lavt som mulig, og dermed risikerer å tape konkurransen. Det er mindre rett frem å konkludere med om dette kriteriet er oppfylt for anbudsmarkedet for drift av hurtigbåtsamband. I forbindelse med Konkurransetilsynets vedtak i 2016 konkluderte Konkurransetilsynet med at markedet for drift av fergesamband ikke syntes å oppfylle dette kriteriet. Her ble det argumentert med at flesteparten av kontraktene kun utgjorde en liten del av omsetningen for de største aktørene i markedet. Samtidig observerte man at de samme selskapene ikke deltok i hver eneste anbudskonkurranse som ble utlyst i markedet, og man mente at denne observasjonen ikke var forenlig med kriteriet. For markedet for drift av hurtigbåtsamband vil man i enkelte tilfeller se kontrakter som utgjør hele eller store dele av omsetningen til enkelte små leverandører. Flesteparten av kontraktene vinnes derimot av de store rederiene, der hver kontrakt synes å utgjøre en mindre andel av omsetningen deres. Disse rederiene har også en stor andel av omsetningen sin fra markedet for drift av fergesamband, der kontraktene også ofte er større. Også i markedet for drift av hurtigbåtsamband observerer vi at mange av aktørene kun gir

tilbud på enkelte av kontraktene. Vår vurdering er derfor at kriteriet om at hver kontrakt skal utgjøre en stor andel av leverandørens omsetning ikke synes å være oppfylt for markedet for drift av hurtigbåtsamband.

Det fjerde kriteriet innebærer at alle aktørene starter med blanke ark i hver konkurranse. I vurderingen av markedet for ferge drift ble det vurdert at eksisterende leverandør ville ha en fordel ved neste utlysning på samme samband, noe som ble underbygd ved at 2/3 av anbudene vinnes av eksisterende leverandør. Når det gjelder markedet for drift av hurtigbåtsamband i Nordland har vi tidligere argumentert for at særtrekk ved sambandene ofte krever fartøy med en grad av spesialtilpasning. I mange tilfeller vil denne spesialtilpasningen også være gunstig i en etterfølgende kontraktsperiode, selv om dette vil være usikkert ved inngåelsen av første kontrakt. I disse tilfellene vil dagens operatør åpenbart ha en fordel over øvrige leverandører når kontrakten utlyses på nytt. Dette fremstår derfor ganske klart at det fjerde kriteriet ikke er oppfylt på mange av sambandene som Nordland fylkeskommunene er ansvarlige for.

Det siste punktet om lave etableringsbarrierer synes heller ikke å være oppfylt. Dette kommer vi nærmere tilbake til i neste delkapittel.

Ut fra diskusjonen ovenfor er det vår vurdering at markedet for drift av hurtigbåtsamband ikke kan sies å være et perfekt anbudsmarked. Implikasjonen av dette er at antall tilbydere og konkurransen dem imellom vil være utslagsgivende for vilkårene fylkeskommunen kan forvente å oppnå. Dersom fylkeskommunen opplever at konkurransen på enkelte samband er lav, er de i sin fulle rett til å gjennomføre tiltak for å stimulere til økt konkurranse.

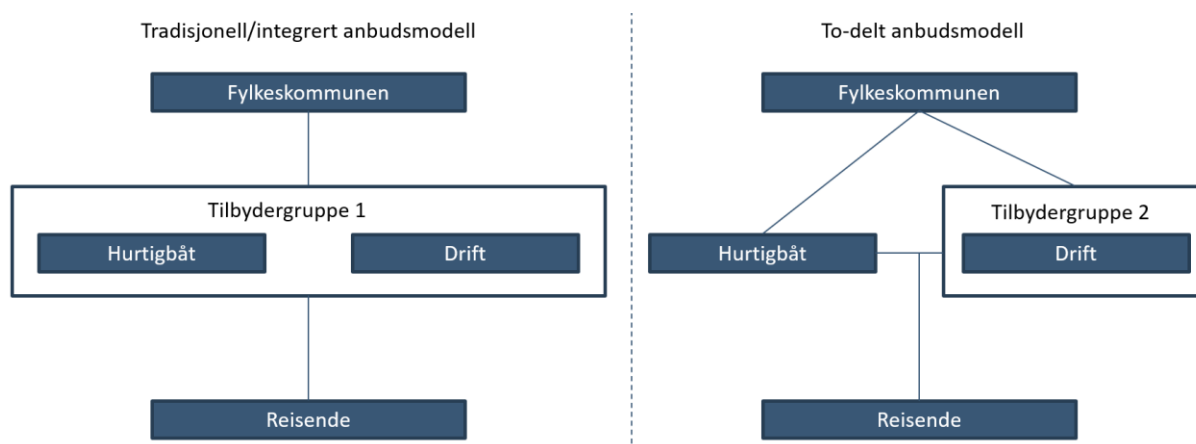
Vurderingene ovenfor tar i stor grad utgangspunkt i en integrert anbudsmoell. Mange av vurderingene vil også være gjeldende for anbudsmarkedet for drift av hurtigbåtsamband i en todelt anbudsmoell, med visse forskjeller. Eksempelvis er det ventet at kontraktene er enda mindre, og gjerne også kortere, i en todelt anbudsmoell. Samtidig vil man i mindre grad være avhengig av eksisterende fartøy, noe som gjør at de ulike leverandørene stiller mer likt ved inngåelse av neste kontrakt. I tillegg forventer man lavere etableringsbarrierer ved en todelt anbudsmoell.

3.2 Kan forvente flere tilbydere ved en todelt moell

Gitt at markedet for drift av hurtigbåtsamband ikke kan sies å være et perfekt anbudsmarked, vil antall tilbydere på de ulike utlysningene kunne være avgjørende for vilkårene fylkeskommunen klarer å oppnå. Et sentralt spørsmål er dermed hvorvidt man kan forvente at konkurransen om kontraktene som utlyses på anbud vil være annerledes avhengig av hvilken av disse to anbudsmoellene man velger.

Figuren nedenfor illustrerer markedsstrukturen i markedet for drift av hurtigbåtsamband, og hvordan denne skiller mellom de to anbudsmoellene.

Figur 3-1: Markedsstruktur for markedet for drift av hurtigbåtsamband



Tilbydersiden i markedet for drift av hurtigbåtsamband domineres i stor grad av fire nasjonale aktører, som også er de dominerende aktørene i markedet for drift av fergesamband. Disse fire aktørene er Boreal, Torghatten, Fjord1¹¹ og Norled. I tillegg finnes det flere mindre aktører som opererer enkelte mindre samband, som for eksempel Lovund Skyss.

Vi har i denne analysen ikke hatt tilgang til noen fullstendig oversikt over hvem som opererer de ulike hurtigbåtsambandene i Norge. Det er heller ikke mulig å identifisere de ulike aktørene sin omsetning innen drift av hurtigbåt ut fra regnskapsdata, ettersom regnskapene til flere av disse selskapene også inneholder omsetningen innen drift av fergesamband. Dette gjør at vi i dette prosjektet ikke har hatt mulighet til å beregne nivå og utvikling i markedsandeler og konsentrasjon i markedet.

Ut fra et teoretisk perspektiv vil man forvente flere tilbydere i en todelt modell enn ved en integrert modell. Dette skyldes to ting:

- Tilbydere i en integrert modell vil også kunne gi tilbud i en todelt modell, mens tilbydere i en todelt modell ikke nødvendigvis vil kunne gi tilbud i en integrert modell
- En todelt modell har lavere etableringsbarrierer enn en integrert modell

Argumentasjonen bak de to punktene er i stor grad overlappende.

- Tilgang til kapital: I en integrert modell må rederiene selv eie fartøyene. Dette er kapitalkrevende, og flere mindre aktører har ikke den nødvendige kapitalen tilgjengelig for å gi tilbud i en integrert modell, særlig på kort sikt.
- Stordriftsfordeler: Større rederier, med operativt ansvar for en rekke samband, kan lettere allokere sin flåte av fartøy på en måte som sikrer en effektiv anvendelse av fartøy. Større aktører kan også utøve større kjøpermakt og få større prioritet fra verft i forhandlinger om bygging av nye fartøy.

¹¹ Fjord1 har i praksis trukket seg ut av konkurransen om nye kontrakter innen drift av hurtigbåtsamband etter 2012, men opererer fremdeles flere samband som ble utlyst før dette.

Det finnes også andre etableringsbarrierer i markedet, blant annet knyttet til kompetanse og regelverk. Disse etableringsbarrierene er i stor grad de samme uavhengig av anbudsmodeLL, og er derfor i mindre grad relevante her.

Samlet sett vil man fra et teoretisk perspektiv forvente at det eksisterer flere potensielle tilbydere ved utlysningen av driftsdelen av en todelt anbudsmodeLL enn ved en integrert modeLL. Overgangen fra en integrert modeLL til en todelt modeLL vil med andre ord forventes å øke konkurransen om drift av hurtigbåtsamband.

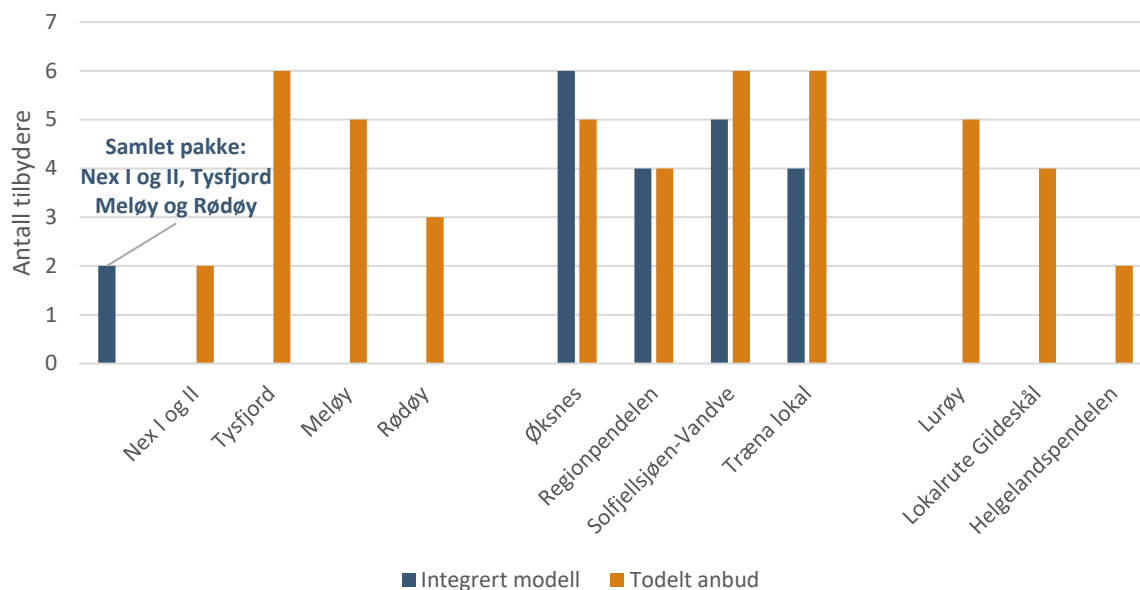
Fylkeskommunen har også andre muligheter til å påvirke det forventede antall tilbydere ut ifra hvordan de utformer anbudskontraktene, og det finnes flere valg fra fylkeskommunens side som kan påvirke konkurransen om kontraktene. Dette gjelder eksempelvis størrelse på kontraktene, krav til reservefartøy og tidsrommet mellom utlysning og oppstart.

3.3 Hva viser anbudsdataene

Menon er forelagt antallet tilbydere i anbudskonkurransene om å drifte hurtigbåtsamband i Nordland de siste årene, for samband som i dag trafikkeres av fartøy eid av fylkeskommunen (anbudskonkurranse ved bruk av todelt anbudsmodeLL). For de sambandene det har vært mulig for fylkeskommunen å oppdrive data for, er Menon også forelagt antallet tilbydere i den siste konkurransen hvor det ble anvendt en integrert modeLL i anbudskonkurransen. Dette begrenser seg til åtte samband, hvorav kun fire er fullstendig sammenlignbare. Dette fordi fire av de syv sambandene som nå lyses ut som separate kontrakter, tidligere ble anbudsutsatt som én samlet trafikkpakke.

Det tilgjengelige tallmaterialet over utviklingen i antallet tilbydere i anbudskonkurranser om driftsansvaret for hurtigbåtsamband i Nordland indikerer at antall tilbydere har økt noe etter overgangen fra en integrert til en todelt modeLL, uten at vi har nok detaljerte data til å konkludere med at dette skyldes overgangen fra en integrert til en todelt modeLL i seg selv. Figur 3-2 viser antallet tilbydere i anbudskonkurranser i henholdsvis siste konkurranse hvor det ble anvendt en integrert modeLL (i blått), der denne informasjonen er tilgjengelig, samt antall tilbydere i den siste anbudskonkurransen hvor den todelte anbudsmodeLLen ble anvendt (i oransje).

Figur 3-2: Antall tilbydere i anbudskonkurranser for drift av samband i Nordland som har vært igjennom en todelt anbudsprosess sammenlignet med antallet tilbydere siste gang driften av sambandet ble tildelt ved bruk av en integrert anbudsmoell. Kilde: Nordland fylkeskommune og Menon



Sambandene Nex I og II, Tysfjord, Meløy og Rødøy ble alle i siste anbudsrunde lyst ut som enkeltstående konkurranser, mens disse sambandene i tidligere anbudsrunder (med en integrert anbudsmoell) ble samlet i én enkelt trafikkpakke. Da denne trafikkpakken sist gang ble satt ut på anbud mottok fylkeskommunen tilbud fra kun to aktører. Etter innføringen av en todelt anbudsmoell er denne trafikkpakken splittet opp og det har for de ulike enkeltstående sambandene vært et antall tilbydere som varierer mellom to (Nex I og II) og seks (Tysfjord). Det at sambandene ble anbudsutsatt som en samlet trafikkpakke sist gang sambandene ble konkurranseutsatt gjennom en integrert anbudsprosess vanskeliggjør imidlertid en direkte sammenligning og en konklusjon om effekten av innføringen av den todelte anbudsmoellen på antallet tilbydere.

Av Figur 3-2 ser vi også at det for sambandene Øksnes, Regionpendelen, Solfjellsjøen-Vandve og Træna lokal ikke kan trekkes noen utvetydig konklusjon om at antallet tilbydere har steget etter innføringen av den todelte anbudsmoellen. Under begge anbudsregimene har antallet tilbydere i konkurransene om disse sambandene variert mellom fire og seks tilbydere. For sambandene Lurøy, Lokalrute Gildeskål og Helgelandspendelen er vi ikke forelagt informasjon om antall tilbydere sist gang disse sambandene ble anbudsutsatt ved bruk av den integrerte anbudsmoellen.

Rederier vi har vært i kontakt med opplever imidlertid at konkurransen alltid har vært hard i markedet, og også har blitt hardere oppgjennom de siste årene. Rederiene peker videre på at det kan være helt andre årsaker enn en konsolidert tilbyderside i markedet og høye etableringsbarrierer som ligger bak at det i enkelte historiske anbud kan ha vært få tilbydere under anbudsregimet med en integrert moell. For det første pekes det på eksempler med enkelte anbud hvor aktørene i markedet har hatt svært lite tid fra konkurransen utlyses til fylkeskommunen krever oppstart av driften på sambandet. Om denne tidsperioden har en varighet som er kortere enn om lag ett år er det i realiteten umulig å få bygget et nytt skip innen oppstart av kontrakten. Rederiene opplyser om at de har erfart at det i enkelte konkurranser utlyst av Nordland fylkeskommune har vært tidsfrister mellom anbudsutlysning og oppstart av sambandet på under seks måneder. Med så korte frister har i realiteten rederier som ikke har ledige fartøy i sin flåte ikke mulighet til å delta i anbudskonkurransen. Rederiene trekker også frem at fraværet av standarder for hurtigbåter som trafikkerer sambandene i Nordland medfører at

det kan være krevende for rederiene (i et regime med en integrert anbudsmoell) å delta i anbudskonkurranser. Det trekkes frem at en større grad av standardisering vil bidra til at flere aktører vil kunne konkurrere om hvert enkelt anbud.

Vi har ikke vurdert hvor god gjennomføringen av de historiske anbudskonkurransene har vært. Vi anerkjenner at utformingen av anbudskonkurransen kan ha stor innvirkning på hvor god konkurransen om kontrakten blir. Noen ganger er det imidlertid eksterne eller politiske forhold som er årsak til at kontrakter ikke alltid blir lyst ut på best mulig måte. Dersom disse forholdene tilsier at det ofte ikke vil være mulig å lyse ut kontrakter med tilstrekkelig tilbuds- og oppstartsfrist, er dette et argument som taler i favør av en todelt anbudsmoell, der man på de rene driftskontraktene ikke er avhengig av like lange frister for å oppnå tilstrekkelig konkurranse.

3.4 Innkjøp av fartøy

Navnet på den todelte anbudsmoellen kan tilskrives at fylkeskommunen gjennomfører to anbud i forbindelse med å få trafikkert et samband. Det ene av disse to anbudsprossene – anbudet om driftsansvaret for sambandet – er det denne rapporten i hovedsak diskuterer. For at den todelte anbudsmoellen skal være mer effektiv enn en integrert anbudsmoell er det imidlertid viktig at konkurransen også i det andre anbudet – anbudet om kjøp av fartøyene som skal trafikere hurtigbåtsambandene – er tilstrekkelig.

Det er verft i både inn- og utland som har kunnskap og kapasitet til å bygge hurtigbåter av den typen som trafikkerer samband i Nordland. Fylkeskommunen opplyser at de selv har opplevd de gjennomførte anbudskonkurransene om å bygge fartøy for fylkeskommunen som gode og preget av konkurranse mellom flere aktører. Dette støttes av verft vi har intervjuet. Anbudsprossen beskrives som omfattende og ryddig, men mer ressurskrevende enn tilsvarende prosesser overfor private rederier. Dette tilskrives både at det offentlige anbuksregimet, uavhengig av anbudsmoell, stiller formelle krav til anbudsprossen som ikke forekommer i privatmarkedet, samt at fylkeskommunen i de første anskaffelsene de gjorde av nybygg hadde begrenset teknisk innsikt. Dette medførte at det ble mange involverte parter (innleide konsulenter bisto fylkeskommunen med teknisk rådgivning), en hel del ekstraarbeid og at det måtte gjennomføres fordyrende tilpasninger på verft som kunne vært gjennomført tidligere og mer effektivt om operatørrederiene ble involvert i byggeprossen. Dette siste oppleves imidlertid å ha blitt bedre i senere anskaffelser, i takt med at fylkeskommunen har bygget opp denne kompetansen internt i sin egen organisasjon.

Enkelte operatører har fremhevet at selv om den maritim-tekniske kompetansen i fylkeskommunen har blitt bedre de siste årene oppleves fremdeles rollefordelingen mellom fylkeskommunen og operatørene som har ansvar i den todelte moellen som uklar i byggefasen av fartøy. Operatørene skal i denne fasen ha en *rådgivende* rolle, men opplever at fylkeskommunen tillegger dem et større byggeteknisk ansvar enn hva en slik rådgivende rolle tilsier. Denne uklarheten om operatørenes rolle og ansvar i byggefasen har ifølge enkelte operatører som konsekvens at de tillegges et større ansvar for eventuelle nødvendige senere utbedringer av fartøyet enn hva de burde ha. Enkelte operatører trekker frem at de erfaringene de så langt har hatt med fylkeskommunen i slike byggefaser trolig vil medføre at de i fremtidige anbud (hvor det skal bygges nye fartøy) vil prise seg høyere for å hensynta denne usikkerheten.

På generelt grunnlag fremstår markedet for bygging av hurtigbåtfartøy i Norge å være preget av *kjøpermakt*. Mindre rederier vi har vært i kontakt med opplever at verftene prioriterer de store rederiene når tid og kapasitet hos aktuelle verft er knapp. Små rederier opplever denne kjøpermakten til de store rederiene som en konkurranseulempe for dem i anbudsmoeller gjennomført gjennom en integrert moell.

Nordland fylkeskommune har i dag en flåte på 12 fartøy og har per februar 2021 ytterligere to fartøy under bygging, med forventet levering innen sommeren 2021. Gitt det store omfanget av hurtigbåtsamband i regionen har fylkeskommunen mulighet til å få en nær tilsvarende kjøpermakt som de store private rederiene i Norge allerede har. Dette vil bidra til å gi fylkeskommunen gode betingelser i bestillingen av ytterligere nybygg.

4 Sparer Nordland fylkeskommune penger med den todelte anbudsmodellen?

Tallmateriale fra Nordland fylkeskommune, over deres årlige kostnader til driften av hurtigbåtsambandene i regionen, indikerer at fylkeskommunens kostnader har falt etter innføringen av den todelte anbudsmodellen. På de ni sambandene hvor det foreligger informasjon om fylkeskommunens kostnader både under et regime med en integrert anbudsmoell og med den todelte modellen finner vi at kostnadene har blitt redusert med 4,7 millioner kroner årlig per samband (en reduksjon på over 16 prosent) etter innføring av den todelte anbudsmodellen. Dette anslaget hensyntar imidlertid ikke underliggende pris- og kostnadsvekst og inkluderer også samband som etter overgangen til en todelt anbudsmoell trafikkeres av fartøy med en høyere kvalitet enn tidligere. Når vi justerer fylkeskommunens kostnadstall for underliggende pris- og kostnadsvekst i perioden og kun vurderer de seks sambandene som er vurdert å være sammenlignbare over perioden finner vi at fylkeskommunens årlige kostnader til å sikre trafikeringen av de aktuelle hurtigbåtsambandene har falt med i underkant av 25 prosent.

Det er imidlertid en rekke faktorer som påvirker disse kostnadene og som ikke uten videre kan tallfestes. Dette omtales også i dette kapittelet.

En viktig årsak til at fylkeskommunen i 2015 først implementerte en todelt anbudsmoell var at fylkeskommunen ønsket økt konkurranse i de utlyste anbudene av hurtigbåttjenester i fylket. Det ble antatt at den stadige konsolideringen blant tilbyderne i markedet, sammen med stadig strengere miljøkrav for hurtigbåttransport, var de sentrale årsakene til en betydelig vekst i fylkeskommunens kostnader til hurtigbåttjenester. Man ventet at en todelt anbudsmoell ville bidra til å styrke konkurransen og redusere fylkeskommunens kostnader til disse tjenestene.

I det videre illustrerer og omtaler vi hva det tilgjengelige datamaterialet viser om utviklingen i fylkeskommunens kostnader til hurtigbåttjenester de siste årene. Vi diskuterer også hvilke andre faktorer enn innretningen av anbudsmodellen som kan tenkes å forklare den observerte utviklingen.

4.1 Om dataene

Menon er forelagt data om de 11 ulike hurtigbåtsambandene i Nordland hvor det er gjennomført konkurranser ved bruk av den todelte anbudsmodellen. For ni av disse sambandene forekommer det informasjon om fylkeskommunens årlige kostnader til å drifte disse sambandene for to forskjellige anbudspenoder – henholdsvis ett anbud gjennomført ved bruk av en integrert anbudsmoell og det etterfølgende ved bruk av den todelte anbudsmodellen. Menon har selv justert tallene ved bruk av SSBs kostnadsindeks for innenriks sjøfart for å sammenligne kostnader som har påløpt på ulike tidspunkt.

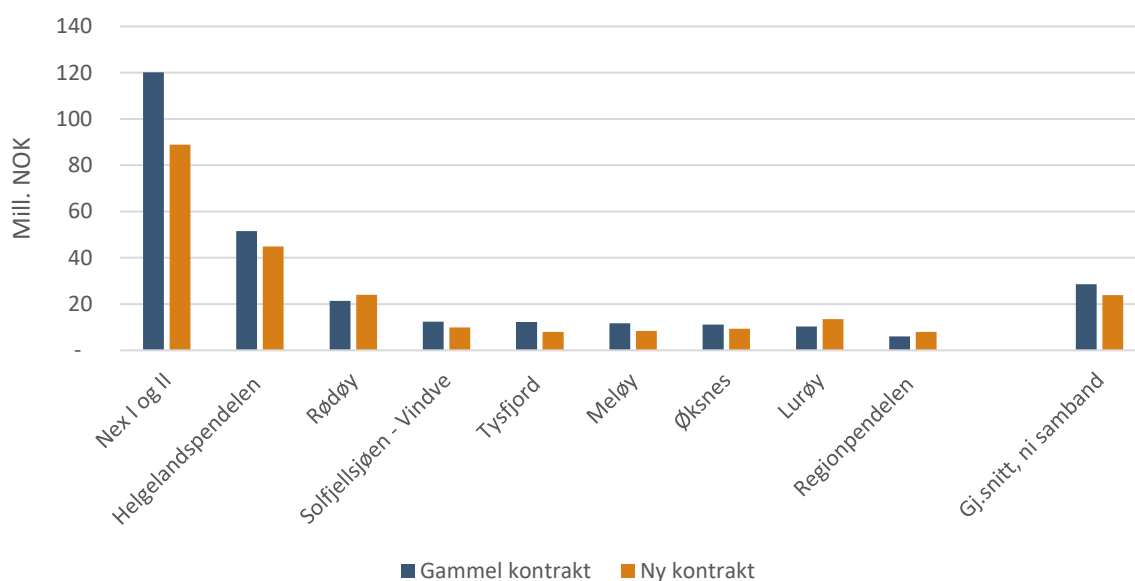
De årlige kostnadene til fylkeskommunen for hvert enkelt samband representerer de utbetalte beløpene fylkeskommunen betaler operatørene som har driftsansvaret for de aktuelle sambandene. Disse beløpene inkluderer også de årlige leiebeløpene operatørene er forpliktet å betale til fylkeskommunen, for leie av fartøyene som trafikkerer sambandene. Disse leiebeløpene varierer fra fartøy til fartøy og er fastsatt av fylkeskommunen for å reflektere fylkeskommunens kostnader av å være eier av fartøyene. Leiebeløpene dekker dermed kapital- og finansieringskostnader (dvs. fylkeskommunens avskrivninger og rentekostnader tilknyttet fartøyene) samt et tilleggslelement som er ment å reflektere kostnader til fremtidig vedlikehold fylkeskommunen vil være ansvarlig for.

4.2 Utvikling i fylkeskommunens kostnader etter innføring av todelt anbudsmoell

For å kunne gjøre en vurdering av hvorvidt fylkeskommunens valg av anbudsmoell har gitt seg utslag i lavere kostnader til driften av hurtigbåttjenester i fylket må vi vurdere den *sambandsvise* kostnadsutviklingen. Med dette menes at vi må se på den årlige kostnaden for fylkeskommunen av å opprettholde tjenestetilbudet for de enkelte sambandene hver for seg, og sammenligne den årlige kostnaden under et anbudsregime med den integrerte anbudsmoellen med de tilsvarende kostnadene under et todelt anbudsregime.

Som illustrert i figuren nedenfor er det betydelige forskjeller i kostnadsutviklingen ved overgang til todelt anbudsmoell for de ulike sambandene. Merk at vi kun har beregnet og illustrert kostnadsutvikling for ni av elleve samband som i dag trafikkeres av fartøy eid av fylkeskommunen. Dette skyldes at vi for to av sambandene (Træna lokal og Lokalrute Gildeskål) ikke har data for fylkeskommunens kostnader ved tidligere anbud under den integrerte anbudsmoellen.

Figur 4-1: Nominell endring i årlige kostnader for fylkeskommunen (godtgjørelse) for hvert enkelt samband som i dag trafikkeres av operatør valgt ved bruk av en todelt anbudsmoell. Tallene som her er lagt til grunn er ikke justert i tråd med underliggende pris- og kostnadsvekst og ikke justert for endringer i avtalevilkår (trafikkvolum etc.). Kilde: Nordland fylkeskommune



Dette skyldes at vi for to av sambandene (Træna lokal og Lokalrute Gildeskål) ikke har data for fylkeskommunens kostnader ved tidligere anbud under den integrerte anbudsmoellen.

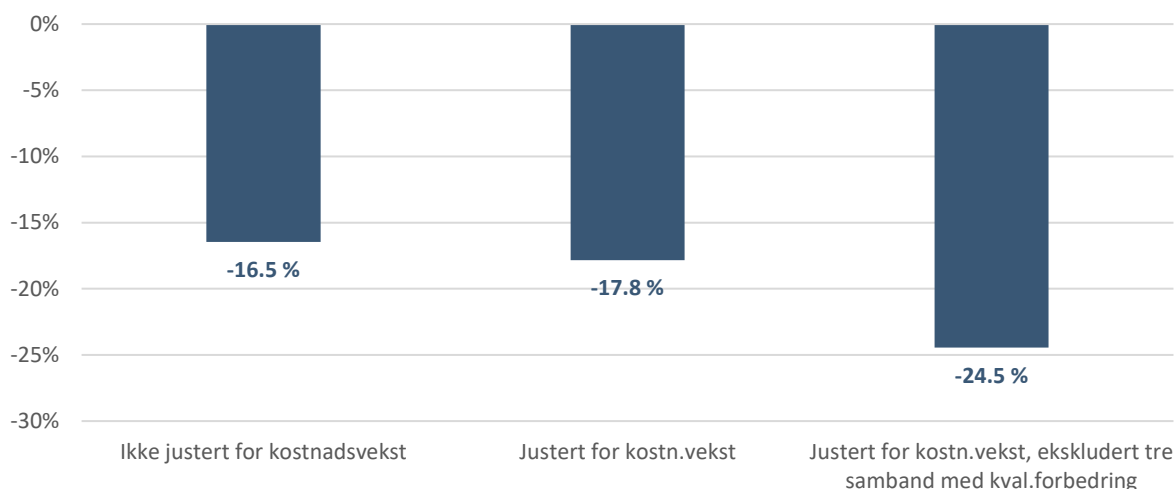
Figur 4-1 viser at Nordland fylkeskommunes utbetalte årlige godtgjørelser til operatørene av de ulike sambandene i gjennomsnitt har blitt redusert med 4,7 millioner kroner per samband etter innføringen av den todelte anbudsmoellen. Dette tilsvarer en reduksjon i kostnader på 16,5 prosent. Som vi ser av figuren over er det imidlertid store variasjoner i kostnadsutviklingen knyttet til de ulike sambandene. På noen samband har det vært store kostnadsreduksjoner, mens det på enkelte andre samband har vært en til dels betydelig økning i kostnader. Det er imidlertid faktorer som ikke er inkludert i det illustrerte tallmaterialet og som er av betydning for om man kan konkludere om hvorvidt fylkeskommunens kostnader har endret seg etter innføringen av den todelte anbudsmoellen. Disse faktorene omtales kort nedenfor.

- **Justering av kostnadstall til en enhetlig kroneverdi.** Tallene bak figuren over er fylkeskommunens utbetale årlige godtgjørelse på hvert enkelt samband. Disse beløpene er utbetalt i ulike tidsperioder (anbudsperioder) og er dermed ikke direkte sammenlignbare. For å justere alle kostnadstallene til 2020-verdi har vi anvendt SSBs kostnadsindeks for innenriks sjøfart (SSB-tabell: 11585).
- **Økt «kvalitet» på hurtigbåttjenestene ved enkeltsamband under den todelte anbudsmodellen.** Av kostnadstallene til Nordland fylkeskommune fremkommer det at fylkeskommunens årlige utbetalte godtgjørelser for enkelte samband har steget betydelig etter innføring av den todelte anbudsmodellen (Regionpendelen (+32 pst.), Lurøy (+30 pst.) og Rødøy (+13 pst.)). For disse sambandene opplyser Nordland fylkeskommune at det i den siste anbudsrunder ble stilt nye og fordyrende krav til driften, herunder krav til lærling om bord, krav om godsførende reservefartøy samt at det tidligere (integrert anbudsmodell) ikke ble stilt alderskrav til fartøyet. For et av de tre ovennevnte sambandene er også den avtalte utseilte distansen («produksjonen») per år betydelig økt i den siste anbudskontrakten, tildelt ved den todelte anbudsmodellen. Deler av den observerte økningen i fylkeskommunens årlige avtalte godtgjørelse til operatørene av disse sambandene skyldes dermed at tjenestekvaliteten på disse sambandene har steget. Dette ved at fartøyene er nyere, at reservefartøyene har en høyere standard samt at ett av sambandene har hyppigere avganger enn tidligere. Ettersom dette er faktorer vi ikke kan beregne verdien av, kan vi ikke justere nivået på godtgjørelsene tilknyttet disse sambandene slik at kostnadstallene er sammenlignbare med tidligere anbudsperioder. Vi presenterer derfor også tall for gjennomsnittlig kostnadsendring per samband når disse tre sambandene holdes utenfor beregningen. For øvrige samband opplyser Nordland fylkeskommune at tjenestenivået på sambandet er uforandret fra da kontrakten sist ble lyst ut under en integrert anbudsmodell. Vi har ikke hatt anledning til å selvstendig verifisere dette.

Av kostnadstallene fremlagt av Nordland fylkeskommune fremkommer det at de samlede kostnadene knyttet til trafikeringen av de ni sambandene det forekommer sammenlignbare tall for har blitt redusert med 16,5 prosent etter innføringen av den todelte anbudsmodellen. Når vi justerer disse tallene slik at alle kostnader måles i samme kroneverdi, øker kostnadsreduksjonen til 17,8 prosent.

Om vi i denne beregningen ekskluderer de tre sambandene som fylkeskommunen opplyser om at det har vært en kvalitetsheving i tjenestetilbudet på etter at fylkeskommunen overtok eierskapet til fartøyene (Regionpendelen, Rødøy og Lurøy), finner vi at den samlede kostnadsreduksjonen for de seks «sammenlignbare» sambandene er på 24,5 prosent (se Figur 4-2).

**Figur 4-2: Beregnet endring i fylkeskommunens samlede årlige kostnader for sambandene som i dag driftes av operatører som er tildelt ansvaret gjennom en todelt anbudsmo-
dell. Tallene viser beregningsresultater med ulike forutsetninger og tilleggsk-
faktorer. Kilde: Nordland fylkeskommune, SSB og Menon**



4.3 Andre forklaringer på observert utvikling?

Valg av anbudsmo-
dell og innrettingen av anbudskonkurransene om driften av hurtigbåtsamband er på langt nær de eneste faktorene som innvirker på fylkeskommunens samlede kostnader til hurtigbåttjenester i regionen. Videre diskuterer vi kort andre faktorer som kan tenkes å forklare resultatene omtalt over.

4.3.1 Endringer i produksjonsvolum over tid

I beregningen, og i den tilhørende sammenstillingen illustrert i Figur 4-2, sammenstiller vi fylkeskommunens årlige kostnader til drift per samband som i dag er tildelt ved bruk av den todelte anbudsmo-
dellen med de tilsvarende kostnadene sist gang disse sambandene ble tildelt ved bruk av en integrert mo-
dell. En implisitt forutsetning i denne sammenligningen er at «produksjonsvolumet», i form av antall anløp og utseilt distanse, er likt i de to periodene vi sammenligner. Om fylkeskommunen fra en kontraktutlysning til en annen (eller underveis i en kontraktsperiode) endrer sambandets rute eller antallet daglige avganger, endrer dette også operatørens kostnader, blant annet i form av økte drivstoffkostnader, lønnsutbetalinger og vedlikeholdskostnader.

Menon er forelagt data for kilometerproduksjon (avtalte kilometer seiling i avtalt kontrakt) under gammel og ny kontrakt for ti av de elleve sambandene som i dag trafikkeres av fartøy eid av Nordland fylkeskommune (og som dermed er tildelt gjennom en todelt anbudsmo-
dell). Samlet sett viser dataene at det har vært en marginal økning i avtalt kilometerproduksjon etter innføring av den todelte anbudsmo-
dellen. Samlet for alle de ti sambandene vi har sammenlignbare data for har det vært en økning i avtalt kilometerproduksjon på 1,4 prosent etter innføring av den todelte mo-
dellen. Det er imidlertid betydelige forskjeller mellom ulike samband. Vi ser for eksempel at kilometerproduksjonen på sambandet Solfjellsjøen-Vandve er redusert med nesten 20 prosent, mens den for Regionpendelen har steget med nesten 48 prosent. Dette sambandet, Regionpendelen, er også det sambandet vi har beregnet har hatt den største kostnadsøkningen etter innføringen av den todelte anbudsmo-
dellen. (Samlet kostnadsøkning for fylkeskommunen på 32 prosent). Denne kostnadsøkningen fremstår imidlertid å delvis kunne forklares med økningen i avtalt kilometerproduksjon for dette sambandet.

4.3.2 Endringer i kvalitet og krav til kvalitet på fartøyene over tid

En annen dimensjon som påvirker fylkeskommunens samlede kostnader til enkeltsamband, men som ikke lar seg synliggjøre i en beregning som illustrert i Figur 4-2, er om fartøyene som i dag trafikkerer de aktuelle sambandene, og hvor driften er tildelt gjennom en todelt modell, har en høyere eller lavere «kvalitet» sammenlignet med fartøyene som tidligere trafikkerte sambandet. Kvalitet kan i denne sammenheng for eksempel være størrelsen og fasilitetene på fartøyet, herunder passasjerkapasitet, antall toaletter, en bedre universell utforming og/eller en bedre mulighet til å håndtere og frakte tungt gods. Om dagens fartøy eid av fylkeskommunen har en slik bedre kvalitet enn fartøyene som trafikkerte sambandene sist gang disse ble tildelt gjennom et integrert anbud, vil dette reflekteres i økte kostnader under den todelte modellen, uten at det fremkommer at tjenestene som leveres til brukerne har blitt forbedret. Dette gjennom høyere avskrivnings- og finansieringskostnader (som dekkes av fartøyleien operatør betaler til fylkeskommunen) til fartøyet som i dag trafikkerer sambandet sammenlignet med tilsvarende kostnader til fartøyet som tidligere trafikkerte dette sambandet. Om så er tilfelle vil resultatene diskutert under kapittel 4.2 *underdrive* effekten den todelte anbudsmodellen har hatt på fylkeskommunens kostnader til trafikeringen av disse sambandene.

Denne faktoren kan imidlertid påvirke kostnadsberegningene i begge retninger. Aktører i markedet vi har vært i kontakt med trekker for eksempel frem at et resultat av den todelte anbudsmodellen er at den sentrale konkurranseflaten blir bemanning på fartøyene, og kostnadene til dette. Dette medfører at den todelte anbudsmodellen i større grad enn i en anbudsmodell etter den integrerte modellen bidrar til å presse bemanningen på fartøyene ned til et minimumsnivå. Dette reduserer kostandene for fylkeskommunen, men innebærer også at kvaliteten på tjenesten som utføres reduseres. Det blir anført av enkelte aktører at det er sannsynlig at den todelte modellen har ført til redusert bemanning på enkelte samband. Om dette stemmer kan deler av den observerte kostnadsreduksjonen for fylkeskommunen på slike enkeltsamband muligens tilskrives en lavere kvalitet på hurtigbåttjenesten heller enn en styrket konkurranse. Det er heller ikke åpenbart at en reduksjon i bemanningen på et samband, med tilhørende kostnadsreduksjon for fylkeskommunen, er uønsket eller uheldig. Dette er forhold fylkeskommunen selv må vurdere og evaluere for det enkelte samband, for eksempel ved hjelp av brukerundersøkelser. Vi har ikke lyktes med å kunne gjøre en kvantitativ analyse av hvorvidt bemanningen på hurtigsambandene faktisk er blitt redusert i etterkant av innføringen av den todelte anbudsmodellen og hvorvidt dette potensielt kan tilskrives anbudsmodellen eller andre underliggende utviklingstrekk i markedet.

Nordland fylkeskommune har opplyst om at det for tre samband lett kan identifiseres kvalitetsforbedringer etter at fylkeskommunen tok over eierskapet til fartøyene som trafikkerer disse sambandene (Regionpendelen, Rødøy og Lurøy). Hvor stor betydning strengere krav til reservefartøy og alder på fartøy, samt krav til lærling på fartøyene, har på fylkeskommunens samlede kostnader til disse fartøyene, er imidlertid usikkert.

4.3.3 Undervurdering av fylkeskommunens eierkostnader

Sammenlignet med en integrert anbudsmodell, hvor rederiene stiller med fartøy, innebærer en todelt anbudsmodell at fylkeskommunen selv anskaffer fartøy. Dette medfører gjennomføring av anbudsprosesser for å anskaffe fartøy og eventuelt overfor verft dersom det anskaffes nybygg. Fylkeskommunen har også flere oppgaver og et større ansvar som eier av fartøy når fartøyene er i trafikk i en todelt anbudsmodell, sammenlignet med om trafikkdriften er tildelt gjennom en tradisjonell integrert kontrakt. Dette inkluderer for eksempel stikkprøvekontroller av vedlikeholdssystemer og fartøy. I en integrert anbudsmodell er dette oppgaver og ansvar som påløper rederiene og som de igjen belaster fylkeskommunen gjennom prisene de tilbyr i anbudskonkurransen. Samtidig vil det også innebære kostnader for fylkeskommunen å organisere og gjennomføre en

anbudskonkurranse for en integrert kontrakt, og disse er heller ikke inkludert i kostnadsanslagene for tidligere anbudsmodell. Vår vurdering er likevel at dersom fylkeskommunens kostnader til denne typen oppgaver og ansvar ikke er tilstrekkelig reflektert i fylkeskommunens årlige kostnader per samband (som anvendes i beregningene illustrert i Figur 4-2) vil våre resultater *overdrive* fylkeskommunens reduksjon i kostnader etter innføring av den todelte modellen.

Nordland fylkeskommune oppgir at den merkostnaden de har til denne typen oppgaver og ansvar reflekteres i leieprisene operatørene betaler fylkeskommunen for å benytte fartøyene i den todelte anbudsmodellen. Dette leiebeløpet er ikke trukket fra kostnadstallene Menon er forelagt og inngår således i det tallgrunnlaget som holdes opp mot fylkeskommunens samlede kostnader under den integrerte anbudsmodellen. Det er dermed ikke grunnlag for å hevde at denne typen ressursbruk hos fylkeskommunen ikke er reflektert i tallmaterialet som diskuteres her. Når det er sagt er det en mulighet for at denne typen kostnader er *undervurdert* i kostnadstallene til den todelte anbudsmodellen. Dette kan være tilfelle dersom fylkeskommunen, i fastsettelsen av leiebeløpene operatørene betaler, overvurderer den faktiske levetiden på fartøyene de har anskaffet og/eller undervurderer omfanget av det periodiske vedlikeholdet på fartøyene. I lys av at våre beregninger antyder at fylkeskommunen realiserer kostnadsreduksjoner på mellom 17 og 25 prosent årlig med den todelte anbudsmodellen og med dette sikrer et likeverdig eller bedre tilbud av hurtigbåttjenester i regionen sammenlignet med situasjonen under det gamle anbudsregimet, fremstår det imidlertid ikke som sannsynlig at den todelte anbudsmodellen vil føre til betydelige økte kostnader for fylkeskommunen over tid.

5 Drøfting og konklusjon

Vår samlede vurdering er at en todelt anbudsmodell trolig er hensiktsmessig for Nordland fylkeskommune, men det er krevende å slå dette fast entydig. De sentrale argumentene for en slik modell er også gjeldende for fergedriften i regionen, noe som gjør at vi mener en todelt anbudsmodell kan ventes å ha de samme positive effektivitetsvirkningene for fylkeskommunen som det vi har identifisert innenfor hurtigbåtsegmentet. Årsaken til at vi ikke er i stand til å entydig slå fast at en todelt modell er bedre enn en integrert anbudsmodell knyttes blant annet til at det empiriske grunnlaget for å vurdere utviklingen i kostnader til hurtigbåttilbudet ikke er fullstendig, og at vi derfor kan ha overvurdert omfanget av innsparingene fylkeskommunen har opplevd etter innføringen av den todelte modellen.

Vi kan ikke se at bruk av todelt anbudsmodell skulle ha så store negative virkninger for noen parter at det burde påvirke fylkeskommunens valg av anbudsmodell. Vi er imidlertid enige med de relevante arbeidstagerorganisasjonene om at den todelte anbudsmodellen legger til rette for kortere driftskontrakter, og dermed hyppigere arbeidsgiverbytter. Dersom fylkeskommunen skulle velge å benytte seg av denne fleksibiliteten, vil dette isolert sett være en negativ effekt av den todelte modellen. Vi mener dette mer enn oppveies av at fylkeskommunen samlet sett får et mer effektivt hurtigbåttilbud ved bruk av den todelte anbudsmodellen.

5.1 Todelt anbudsmodell fremstår som en god løsning for hurtigbåter i Nordland

Vår samlede vurdering er at todelt anbudsmodell virker å være en hensiktsmessig organisering av Nordland fylkeskommunes hurtigbåttilbud. I vurderingen av dette har vi lagt vekt på at det gir Nordland fylkeskommune bedre muligheter til gjenbruk av fartøyene i fremtiden, enten på det samme eller på andre samband, at det gir fylkeskommunen en bedre oversikt over kostnadene ved å velge å stille fremtidige krav som gjør at de eksisterende fartøyene ikke kan gjenbrukes, at det legger bedre til rette for kortere kontrakter, og dermed gir fylkeskommunen økt fleksibilitet, samt at fylkeskommunen ser ut til å spare betydelige beløp. At fylkeskommunen selv opplever organiseringen som hensiktsmessig, tillegger vi også vekt.

At fylkeskommunens eierskap til fartøyene gjør det dyrere, eller mer risikabelt, å stille strengere miljøkrav i fremtiden tillegger vi lite, eller ingen, vekt. Det å stille miljøkrav som gjør at eksisterende fartøyer ikke kan gjenbrukes innebærer en samfunnsøkonomisk kostnad, uavhengig av hvem som eier fartøyene som ikke lenger har gjenbruksverdi. I en integrert anbudsmodell betaler fylkeskommunen for muligheten til å stille strengere krav i forkant, enten den senere velger å stille krav eller ikke. Det er ikke dermed gratis å stille nye krav, man har bare allerede betalt for det. Ved den todelte anbudsmodellen slipper man å betale for dette i forkant, men man betaler i etterkant dersom man velger å stille krav som gjør eksisterende fartøyer verdiløse. Dette legger til rette for bedre beslutninger med hensyn til miljøkrav, og er av oss ansett som en styrke ved den todelte modellen.

Når det er sagt, er det enkelte momenter ved den todelte anbudsmodellen det er for tidlig å evaluere. Nordland fylkeskommune overførte ved årsskiftet 2020/2021 eierskapet til fartøyene til et nytt aksjeselskap. Det kan også komme andre omorganiseringer av fylkeskommunens organisasjon. Vi kan i skrivende stund ikke utelukke at man har undervurdert hvilken kompetanse, og hvilke kostnader, som kreves for å utøve fartøyeierskapet på en tilstrekkelig god måte. Fylkeskommunen har tilsynelatende hittil klart å utøve rollen sin. Dersom man har undervurdert kostnadene, kan dette i så fall materialisere seg i form av økte administrasjonskostnader over tid, og er noe man burde evaluere på nytt om noen år. Det er også for tidlig å vurdere om den todelte kontraktsformen gir tilstrekkelig godt vedlikehold av fylkeskommunens fartøyer. I den todelte modellen er det operatøren som står for det løpende vedlikeholdet, mens fylkeskommunen er eier. I utgangspunktet innebærer dette en fare

for at det ikke gjennomføres tilstrekkelig godt vedlikehold av fartøyene, og at det ikke stimulerer til god nok innovasjon hos tilbyderer. Bareboat-avtaler er imidlertid en velprøvd internasjonal kontraktsform, og institusjonene for tvisteløsning i Norge er ansett å være veldig gode. Vi antar derfor at dette ikke vil utgjøre et problem i praksis, men oppfordrer fylkeskommunen til å følge med på om fartøyenes faktiske levetid tilsvarer det man på forhånd har antatt.

5.2 Vi finner ikke gode argumenter for at en todelt anbudsmode ll er dårlig egnet for fergesamband

Som vi har redegjort for flere ganger, anser vi at de viktigste avveiningene ved valg av en todelt anbudsmode ll dreier seg om

- Mismatch mellom levetiden til kapitalgodet og den ønskede/mulige kontraktsperioden
- Hvor godt annenhåndsmarkedet fungerer
- Kapitalkostnaden, som både gir
 - o En etableringsbarriere for tilbydere i integrert mode ll
 - o En gevinst ved finansiering av oppdragsgiver med tilgang på bedre finansieringsvilkår
- Ulempen ved svakere incentiver til vedlikehold og innovasjon på materiellet hos valgt tilbyder

Disse dimensjonene trekker ikke på noen måte opp et svart/hvitt skille mellom de tilfellene der en todelt anbudsmode ll virker lurt, og der en integrert anbudsmode ll virker lurere. Som dokumentert i *Vedlegg A: Organisering og eierskap i regional og statlig kollektivtrafikk* har man i ulike anbudsmarkeder for kollektivtilbud valgt ulike organiseringsformer. De kollektivtilbudene der kapitalkostnadene er høyest, og der annenhåndsmarkedet er dårligst (for eksempel fordi materiellet i praksis ikke kan anvendes noe annet sted enn for den aktuelle oppdragsgiver) er organisert med separat kontrakt for kjøp at materiell og driftstjenester (jernbane, Bybanen i Bergen, t-bane og trikk i Oslo), mens de tilbudene der materiellet er billigere og i stor grad er hylle vare, og der levetiden er kortere, er organisert som en integrert tjeneste (dette gjelder særlig buss). Den siste dimensjonen er til en viss grad uavhengig av de første.

Når det gjelder ferger, er spørsmålet hvor ferger plasserer seg i dette rommet som de ulike dimensjonene trekker opp. På den ene siden antas ferger å ha like lang, eller lengre, levetid enn hurtigbåter. På den annen side koster de vesentlig mer enn hurtigbåter (Konkurransetilsynet, 2016), og de er i større grad hylle vare. Det siste innebærer både at insentivene til innovasjon hos driftsoperatøren er mindre viktige, og at en fylkeskommune som eier ferger selv, står enda friere til å benytte dem på tvers av samband ved behov enn det man gjør med hurtigbåter. Flere av interessentene oppgir at annenhåndsmarkedet for ferger fungerer bedre enn for hurtigbåter. Det innebærer at problemet med gjenbruksverdien for rederiet ved en utløpt integrert kontrakt er mindre enn for hurtigbåter, slik at velfungerende konkurranse i fergemarkedet vil presse ned/vekk den meravskrivningen vi drøftet i kapittel 2. Det er altså effekter som trekker i ulike retninger, og det foreligger ikke tallgrunnlag for å entydig slå fast om todelt anbudsmode ll egner seg bedre eller dårligere for ferger enn det det gjør for hurtigbåter. Vår vurdering er at det ikke er noe i grunnlaget vårt som tilsier at en todelt anbudsmode ll er særlig dårlig egnet for bruk på fergesamband.

5.3 Forbedringspunkter i todelt modell

Det har gjennom intervjuene med aktører i markedet kommet frem en rekke ulike oppfatninger om den todelte anbudsmodellen samt forslag eller oppfordringer til fylkeskommunen for å forbedre denne modellen. Noen av disse oppfatningene deles blant flere aktører og understøttes også av tallmaterialet og/eller økonomisk teori. Dette summeres kort opp nedenfor.

Tidlig involvering av operatør i byggefasen når fylkeskommunen bygger nye fartøy. Både verft og rederier har opplevd at byggingen av nye fartøy for Nordland har vært krevende og preget av til dels uavklarte ansvarsroller. Aktørene opplever imidlertid at dette har blitt bedre i takt med at fylkeskommunen har opparbeidet seg mer erfaring på dette området. Det trekkes frem at mye ekstraarbeid og fordyrende tilpasninger på verft kan gjennomføres tidligere og mer effektivt om rederiet som tildeles operatøransvaret for sambandet tidlig involveres i byggeprosessen. Verft og rederier opplever at fylkeskommunen i større grad har sikret dette i de siste byggeprosjektene og fylkeskommunen oppfordres til å fortsette forbedringen her. Vi oppfordrer også fylkeskommunen til å undersøke mulighetene for mer dialogbaserte anskaffelser mot verft, og lære av arbeidet som gjøres med innovative offentlige anskaffelser.

Fylkeskommunen selv eier og stiller reservefartøy til disposisjon i anbud etter den todelte modellen. I anbud som er gjennomført etter den todelte modellen stilles det krav om at tilbyderne selv må stille reservefartøy til rådighet. Som i den integrerte modellen øker dette kapitalkravet for å kunne delta i konkurransen, noe som kan resultere i at konkurransen i anbudet svekkes. Et mindre rederi har trukket frem den siste anbudskonkurransen om sambandet Nordlandsekspresen som et eksempel. I denne anbudskonkurransen, som ble gjennomført etter den todelte modellen, var det kun to tilbydere ved siste konkurranse. Et rederi som ikke deltok i denne konkurransen trekker frem kravet om at tilbyder måtte stille med eget reservefartøy som årsak til at de ikke deltok. Det å anskaffe et slikt reservefartøy for å kunne delta i konkurransen ble ansett å være for dyrt for at aktøren ville kunne vinne anbudet. Dette til forskjell fra de større rederiene i markedet, som har en etablert flåte av fartøy hvorav ett eller flere kan stilles til rådighet som reservefartøy på dette spesifikke sambandet. Dersom fylkeskommunen selv disponerte reservefartøyet til dette sambandet, og inkluderte dette i anbudet, er det grunn til å tro at flere aktører ville ha deltatt i konkurransen om operativansvaret for Nordlandsekspresen.

Tydeligere rolleavklaring: En todelt anbudsmoell er mer kompleks, og man har flere grensesnitt mellom flere aktører. Dette stiller strenge krav til at kontraktene som regulerer avtaleforhold er tydelige med tanke på ansvars- og risikofordeling mellom de ulike partene. Det har blitt trukket frem av flere aktører vi har pratet med at det fremdeles oppleves usikkerhet knyttet til flere avtaleforhold, og at dette er en type usikkerhet det vil være naturlig at operatører priser inn i fremtidige anbudskonkurranser, noe som vil være fordyrende for fylkeskommunen. Det bør derfor kontinuerlig arbeides med å avdekke uklare kontraktsforhold med mål om å inkorporere lærdommen fra dette inn i neste kontrakt. Et konkret forslag er å oversette bareboat-avtalen man i dag benytter til norsk, for å gjøre den mer tilgjengelig for folk flest.

Om fylkeskommunen selv disponerer reservefartøyene tilordnet sambandene i den todelte anbudsmodellen er det også mulig fylkeskommunen kan rasjonalisere den samlede fartøyflåten som til enhver tid må være tilgjengelig i regionen for å sikre hurtigbåttilbudet. Dette fordi reservefartøyene som da er eid av fylkeskommunen kan dekke reservefunksjonen for et større antall samband enn antallet reservefartøy i regionen.

5.4 Momenter vi i liten grad har berørt i analysene

Det er særlig to momenter vi i liten grad har berørt i vår evaluering. Det gjelder lønns- og arbeidsvilkår, og det gjelder lokale økonomiske (ring)virkninger.

5.4.1.1 Lønns- og arbeidsvilkår

Som tidligere nevnt har vi ikke fått innsyn i de konkrete anbudsdocumentene fra de gjennomførte konkurransene. Vi har derfor ikke viet dette temaet stor oppmerksomhet i evalueringen. Nordland fylkeskommune opplyser om at det i alle anbudskonkurranser er stilt likelydende krav vedrørende ordnede lønns- og arbeidsforhold, krav til tariffønn, med mer.

Dette bestrides ikke av de vi har intervjuet, selv om noen av rederiene hevder at den todelte anbudsmoellen til en viss grad reduserer dem til bemanningsbyråer, og at konkurransen dermed må gå utover lønns- og pensjonsvilkår. Dette argumentet ser ut til å implisere at det ved en integrert anbudsmoell skulle være tilstrekkelig lønnsomhet i kontraktene til at lønns- og kostnadsnivået ligger over de fastsatte minstekravene. Dette er det, slik vi forstår, få som har argumentert for, og det står i så fall i motsetning til et syn om at det skulle være særlig hard konkurranse om kontraktene.

Det som er på det rene er at den todelte anbudsmoellen legger til rette for kortere driftskontrakter og økt fleksibilitet for fylkeskommunen. Dersom fylkeskommunen benytter seg av denne fleksibiliteten, vil det føre til økt usikkerhet og hyppigere skifte av leverandør, noe som innebærer hyppigere skifte av arbeidsgiver for de ansatte. Dette kan selvsagt oppleves som en (stor) ulempe, og vil etter vår vurdering kunne utgjøre en ulempe ved den todelte anbudsmoellen. Når det er sagt, må ikke fylkeskommunen velge å benytte seg av den fleksibiliteten de nå har fått muligheten til, ved å gjøre kontraktene så korte som mulig. Jo lenger de velger å gjøre driftskontraktene, desto bedre vurderer vi at det vil være for de ansatte. Hvis fylkeskommunene skulle se behov for å hente ut noe av denne fleksibiliteten, vil en mulig løsning som både kan ivareta de ansattes ønske om stabilitet og gi fylkeskommunen fleksibilitet, være korte kontrakter med opsjoner på forlengelse, der fylkeskommunen kun velger å avbryte kontrakten dersom eksterne forhold tilsier behov for større endringer i organiseringen av det aktuelle sambandet.

5.4.1.2 Lokale økonomiske (ring)virkninger

Vi kan ikke se at valg av anbudsforn innebærer vesentlige lokale økonomiske (ring)virkninger. Dette skyldes at verftsmarkedet uansett er nasjonalt, mens arbeidsmarkedet for hurtigbåtpersonell i Nordland fylke uansett er lokalt. Den todelte moellen legger imidlertid til rette for at det er lettere å etablere mindre rederier lokalt, og å konkurrere med store nasjonale rederier om operatøransvaret på sambandene i regionen. Den todelte moellen kan således bidra til et større aktørmangfold av rederier i Nordland sammenlignet med hva tilfelle er med en integrert anbudsmoell. Den samlede økonomiske effekten av dette, i form av nye arbeidsplasser og økt regional verdiskaping, vurderes imidlertid å være beskjeden.

Verftsmarkedet er nasjonalt

- Ved kjøp av hurtigbåter henvender man seg til verftsmarkedet, som er nasjonalt
- Ingen av de hurtigbåtverftene vi har kartlagt ligger i Nordland
- Dermed vil kjøp av hurtigbåter lokalt fra Nordland fylkeskommune uansett havne utenfor fylket
- Dessuten ville det ha vært brudd på lov om offentlige anskaffelser om Nordland fylkeskommune skulle ha forsøkt å tildele båtbyggerkontrakter til lokale verft på bekostning av andre

Arbeidsmarkedet for hurtigbåtpersonell er lokalt

- Av hensyn til effektiv drift og lave reisekostnader, vil det for alle operatører være en stor fordel å benytte lokalt ansatte sjøfolk. Dette bekreftes gjennom intervjuene vi har gjennomført
- Vi kan derfor ikke se at valg av anbudsforn påvirker hvilke fysiske personer til slutt bemanner hurtigbåtene som er i drift for Nordland fylkeskommune

- Men vi kan ikke utelukke at det på selskapsnivå skjer en forandring fra nasjonale til lokale tilbydere, og at det derfor bygges noe mer lokal kompetanse på hurtigbåtdrift
- Videre bygger fylkeskommunen selv kompetanse på hurtigbåtkjøp og -eierskap
- Dette *kan* legge grunnlaget for å ta skrittet over til også å eie ferger, dersom fylkeskommunen ønsker det

Vedlegg A: Organisering og eierskap i regional og statlig kollektivtrafikk

Det er en rekke ulike modeller for eierskap, fordeling av driftsansvar og konkurranseutsetting i kollektivtrafikken i Norge. I Oslo kommune har man for eksempel valgt å konkurranseutsette driften av busstrafikktjenester i en integrert anbudsmoell, mens kommunen selv eier trikk- og t-banemateriellet og her ikke har konkurranseutsatt driften (dette driftes av en fast kontraktspartner eid av kommunen, Sporveien AS). I Vestland (tidl. Hordaland fylkeskommune) organiseres rutebusstjenestene på tilsvarende måte som i Oslo (dvs. i en integrert anbudsmoell), mens organiseringen av bybanen i Bergen tilsvarer den todelte anbudsmoellen i Nordland fylkeskommune. Dette er gjort gjennom etableringen av selskapet Bybanen AS (heleid av fylkeskommunen), som eier det rullende banemateriellet og infrastrukturen knyttet til bybanen. Bybanen AS har også det kontraktsmessige ansvaret for driften av bybanen, som er konkurranseutsatt og i dag driftes av det private selskapet Keolis Norge AS. Før den store jernbanereformen i Norge var denne organisert på en lignende måte som dagens trikk- og t-banetraffikk i Oslo kommune. Det vil si at staten eide infrastruktur (skinnegang, stasjoner, togmateriell m.m.) og at det statlig eide selskapet NSB hadde driftsansvaret for jernbanen.

Etter den nylig gjennomførte jernbanereformen er det imidlertid en rekke paralleller mellom organiseringen av persontransport på jernbane og den todelte anbudsmoellen i Nordland fylkeskommune hva angår organisering og ansvarsfordeling mellom offentlige og private aktører. Det er i begge tilfeller offentlig sektor som er ansvarlig for infrastruktur (skinnegang og stasjoner i jernbanesektoren og sambandsstruktur og kai-/bryggeinfrastruktur i sjøtransporten). I begge sektorer fordeles også driftsansvaret for transporttjenestene gjennom offentlige anbud.

Til forskjell fra den tradisjonelle ansvarsfordelingen i den norske hurtigbåt- og fergesektoren (i.e. en integrert anbudsmoell) har man i jernbanesektoren samlet eierskapet av materiell hos staten, som leier disse ut til operatørene som konkurrerer om å drifte enkeltstrekninger. Allokeringen av ansvaret for å anskaffe, eie og forvalte togmateriell brukt til persontransport i Norge er lagt til selskapet Norske tog AS, som er eid av Samferdselsdepartementet. I anbudskonkurranser om driftsansvar for persontraffikk på jernbanestrekninger i Norge leier Norske tog ut togmateriell til anbudsvinner, til på forhånd avtalte premisser.

Organiseringen av eierskapet til og ansvaret for det rullende togmateriellet i norsk jernbanesektor er i stor grad tilsvarende den modellen Nordland fylkeskommune har etablert gjennom sin todelte anbudsmoell. Det er derfor verdt å se hen til begrunnelsen for hvorfor man i jernbanesektoren har valgt å beholde eierskapet til togmateriellet på statens hender, heller enn at det rullende togmateriellet inngår som en del av anbudene i sektoren.

Betydningen av investeringskostnad og lang levetid

I stortingsmeldingen om jernbanereformen trekkes det frem at rullende togmateriell er svært kostbart og har en normal levetid på om lag 30 år. Det er departementets oppfatning at dette representerer en potensiell etableringsbarriere for nye aktører i markedet.¹² Etableringsbarrierer kan innebære en mindre effektiv konkurranse, noe som innebærer en lavere kostnadseffektivitet for staten. Det at kapitalkostnaden for å anskaffe nytt materiell er høy er imidlertid ikke ensbetydende med at denne kapitalkostnaden utgjør et etableringshinder. Om det er tilstrekkelig tid fra anbudskunngjøring til kontraktstart vil private aktører i prinsippet kunne få avklart anskaffelseskostnad for å bygge nytt og på bakgrunn av dette kunne levere tilbud om å drifte den aktuelle

¹² Meld. St. 27 (2014-2015), På rett spor. Se kapittel 4.6.3

jernbanestrekningen. En høy kapitalkostnad i kombinasjon med lang levetid (lengre levetid på materiell enn lengden på anbudskontrakten) vil imidlertid kunne representere et etableringshinder. Dette fordi en aktør som vurderer å bestille materiell i forbindelse med et anbud løper en risiko for å ikke få sysselsatt dette materiellet når den initiale kontrakten utløper.¹³ I et marked preget av konkurranse vil en slik risiko måtte prises inn i tilbudene, men risikoen vil være mindre for store enn for små aktører. Dette fordi de større aktørene kontinuerlig deltar i konkurranser og drifter flere strekninger parallelt. Store aktører har dermed en lavere risiko for å havne i situasjon hvor togmateriell står uvirksomt over lengre tid.

De ovennevnte karakteristikkene av markedet for persontransport i jernbanesektoren er også gjeldende i markedet for persontransport med hurtigbåt og ferge. Slike fartøy har en høy kostnad og en lengre levetid enn lengden på driftskontraktene på sambandene som utlyses.¹⁴

Betydningen av et velfungerende annenhåndsmarked

Høy investeringskostnad og en levetid på materiellet som er lengre enn anbudsvarigheten utgjør ikke nødvendigvis et etableringshinder i et marked hvor det konkurreres om anbudskontrakter. Dersom det eksisterer et velfungerende annenhåndsmarked for materiellet vil en aktør som taper et anbud (og som ikke har alternative strekninger eller samband å bruke materiellet på) kunne selge materiellet til en verdi som nær tilsvarer verdien av inntjeningen materiellet hadde hatt dersom aktøren vant strekningen/sambandet. Den sentrale begrunnelsen for at eierskapet til det rullende togmateriell i norsk jernbanesektor er beholdt på statens hender, og leies ut til vinnerne av strekningene som settes ut på anbud, er at «*det ikke [er] et velfungerende annenhåndsmarked og liten alternativ anvendelse for elektrisk persontogmateriell som er tilpasset norske forhold*»¹⁵. Det trekkes i omtalen av jernbanereformen frem at det er store variasjoner mellom land hva angår den tekniske innretningen av jernbanen. Dette innebærer at materiell utformet for bruk i ett land ikke lett kan benyttes i et annet (e.g. typer strømforsyning og bredde på vognprofil), eller at fordyrende elementer i utformingen av materiell ment for bruk i Norge ikke nødvendigvis verdsettes i andre land (e.g. særlige tilpasninger for å håndtere mye snø og is).

På bakgrunn av høye investeringskostnader, lang levetid og et lite velfungerende annenhåndsmarked for togmateriell konkluderer Samferdselsdepartementet med at den beste måten å sikre lave etableringsbarrierer og konkurranse om persontrafikk på er ved å allokere eierskapet til alt rullende togmateriell til Norske tog AS og stille dette til rådighet for vinnerne av anbudskonkurransene om spesifikke strekninger.

Den ovennevnte argumentasjonen for den nye organiseringen av norsk jernbane er i stor grad overførbar til tilsvarende diskusjon om organiseringen av hurtigbåttrafikk i Nordland fylkeskommune.

- Hurtigbåter, som togmateriell, er kapitalkrevende
- Kontraktsperiodene har kortere varighet enn den forventede levetiden på infrastrukturen
- Som det rullende togmateriell i norsk jernbanesektor er også fartøyene som trafikkerer hurtigbåt-sambandene i Nordland til dels svært spesialiserte. Fartøyene må, i tillegg til å kunne frakte passasjerer, også ha lasteplass til rullende kjøretøy, være utstyrt med krankapasitet og i enkelte tilfeller spesialiserte tilpasninger som for eksempel kjølerom. Fartøyene må også utformes for å kunne seile i svært tøffe

¹³ De nylig gjennomførte anbudskonkurransene om persontrafikk tjenester på Sørlandsbanen, Bergensbanen og i Nord- og Midt-Norge har alle en varighet på mellom 9 og 11 år. Dette utgjør om lag en tredel av levetiden på nytt togmateriell.

¹⁴ Aktører i markedet har oppgitt til oss at lengden på anbudskontraktene som regel ligger på mellom 8 og 12 år (med unntak i begge retninger). Levetiden på ferger og hurtigbåter oppgis å være på mellom 20 og 40 år, hvor levetiden på ferger er vesentlig lenger enn for hurtigbåter.

¹⁵ Meld. St. 27 (2014-2015), På rett spor. Side 27

værforhold. Slike fordyrende tilpasninger reduserer sannsynligheten for å kunne likvidere et delvis avskrevet fartøy i annenhåndsmarkedet til en verdi som nær tilsvarer verdien av å være under kontrakt med fylkeskommunen over hele fartøyets levetid.

Vedlegg B: Aktører vi har kontaktet i forbindelse med utredningen

Vi har søkt å intervju et bredt sett av aktører med tilknytning eller kjennskap til hurtigbåtmarkedet, både regionalt, nasjonalt og internasjonalt. Utover diskusjoner og datautveksling fra flere ulike funksjoner i Nordland fylkeskommune har vi vært i kontakt med andre fylkeskommuner, rederier, verft, skipsmeglere, næringsorganisasjoner, arbeidstagerorganisasjoner og individer med kjennskap til hurtigbåtmarkedet. Videre følger en liste over aktørene vi har kontaktet med forespørsel om intervju.

- Troms og Finnmark fylkeskommune
- AtB, Trøndelag fylkeskommune
- Fram, Møre og Romsdal fylkeskommune
- Skyss, Vestland fylkeskommune
- Kolumbus, Rogaland fylkeskommune
- NHO Sjøfart
- Hurtigbåtforbundet
- Norsk Sjømannsforbund
- Nordled AS
- Torghatten Nord AS
- Boreal AS
- Lovund Skyss AS
- Brødrene Aa AS
- Lødingen skyssbåtservice AS
- Steinar Sæterdal, Kommunedirektør Moskenes kommune
- Morten Larsos, Norsk Megling & Auksjon AS
- Pauli Joensen, Faroe Maritime Services (FMS)

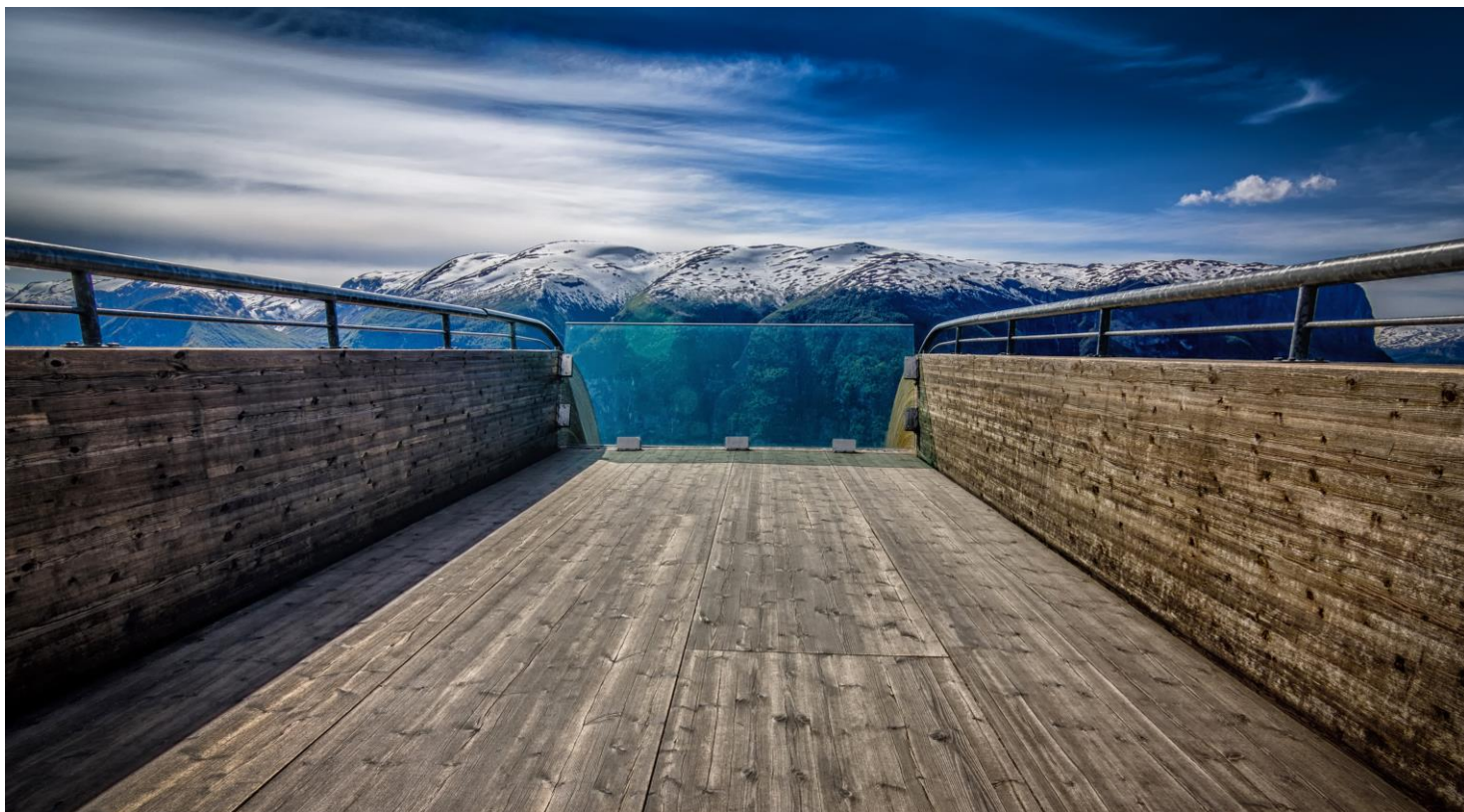
Vi har gjennomført intervjuer på mellom 30 og 90 minutter med om lag to tredeler av aktørene listet opp over. Aktørene vi har intervjuet dekker hele listen av aktører, herunder andre fylkeskommuner, rederier, verft, nærings- og arbeidstagerorganisasjoner samt skipsmeglere.

Referanseliste

Konkurransetilsynet. 2016. *Vedtak V2016-5 - offentlig versjon - Sogn og Fjordane fylkeskommune – Torghatten ASA - konkurranseloven § 16, jf. § 20 - inngrep mot foretakssammenslutning*

P. Klemperer. 2005. *Bidding Markets*, Competition Commission discussion paper

Samferdselsdepartementet, 2015. Meld. St. 27 (2014-2015), *På rett spor*



Menon Economics analyserer økonomiske problemstillinger og gir råd til bedrifter, organisasjoner og myndigheter.

Vi er et medarbeidereiet konsultentselskap som opererer i grenseflatene mellom økonomi, politikk og marked.

Menon kombinerer samfunns- og bedriftsøkonomisk kompetanse innenfor fagfelt som samfunnsøkonomisk lønnsomhet, verdsetting, nærings- og konkurranseøkonomi, strategi, finans og organisasjonsdesign. Vi benytter forskningsbaserte metoder i våre analyser og jobber tett med ledende akademiske miljøer innenfor de fleste fagfelt. Alle offentlige rapporter fra Menon er tilgjengelige på vår hjemmeside www.menon.no.

+47 909 90 102 | post@menon.no | Sørkedalsveien 10 B, 0369 Oslo | menon.no