



Samfunnsøkonomisk vurdering av om fylkeskommunene bør eie hurtigbåter

På oppdrag for NHO Sjøfart. Januar 2021.

Oslo Economics

Oslo Economics utreder økonomiske problemstillinger og gir råd til bedrifter, myndigheter og organisasjoner. Våre analyser kan være et beslutningsgrunnlag for myndighetene, et informasjonsgrunnlag i rettslige prosesser, eller et grunnlag for interesseorganisasjoner som ønsker å påvirke sine rammebetingelser.

Oslo Economics er et rådgivningsmiljø som tilbyr sterk analytisk kompetanse og setter høye krav til faglig kvalitet.

Transport og anskaffelser

Oslo Economics har økonomisk analysekompetanse innenfor utbygging av veg og bane, godstransport, kollektivtransport, ferge og hurtigbåt, samt luftfart.

Oslo Economics har sterk fagkompetanse på offentlige anskaffelser og lang erfaring med å bistå offentlige oppdragsgivere i å nå sine mål med ulike anskaffelser. Vår kjernekompetanse ligger i det å forstå hvordan modellene skaper ulike insentiver for aktører i markedet.

Formålet med denne analysen er å belyse virkningene av todelte kontrakter i hurtigbåtmarkedet, hvor det offentlige eier fartøyene som benyttes til å trafikkere båttrutene. I rapporten beskriver vi konkurransesituasjonen i hurtigbåtmarkedet, vurderer hvordan fylkeskommunen kan påvirke konkurransen, og analyserer anbudsmodellens konsekvenser for risiko og kostnader. Arbeidet er gjennomført av Oslo Economics på oppdrag for NHO Sjøfart. Takk til informanter som har bidratt gjennom intervjuer og grunnlagsinformasjon. Oslo Economics er ansvarlig for analyser og tolkninger i rapporten.

Samfunnsøkonomisk vurdering av om fylkeskommunene bør eie hurtigbåter / OE-rapport 2020-75

© Oslo Economics, 27. januar 2021

Kontaktperson:

Jostein Skaar / Partner

jsk@osleoeconomics.no, Tel. 959 33 827

Foto/illustrasjon: Getty images (iStockphoto.com/undefined)

Innhold



Sammendrag og konklusjon

På oppdrag for NHO Sjøfart har Oslo Economics vurdert fordeler og ulemper ved bruk av todelt anbudsmodell i markedet for kjøp av hurtigbåttjenester. Den todelte anbudsmodellen innebærer at fylkeskommunen eier båten, mens en privat operatør (et rederi) drifter den. Til sammenligning innebærer den tradisjonelle anbudsmodellen at fylkeskommunen har én kontrakt med et rederi, som både sørger for nødvendig materiell og står ansvarlig for driften. Bakgrunnen for den todelte anbudsmodellen er å stimulere til økt konkurranse og lavere kostnader.

Basert på en prinsipiell gjennomgang av den todelte anbudsmodellen forventer vi at modellen vil medføre høyere kostnader for fylkeskommunen over tid enn den tradisjonelle anbudsmodellen. Gjennom analyser av om lag 80 gjennomførte anbudskonkurranser finner vi videre at andre, og mindre krevende tiltak enn todelt anbudsmodell, synes å ha større innvirkning på antall tilbydere og konkurransen i markedet. I realiteten innebærer den todelte anbudsmodellen en delvis reversering av en vellykket bruk av anbud for å dekke det offentlige behovet for transporttjenester. Med bakgrunn i våre analyser og vurderinger vil vi ikke anbefale den todelte anbudsmodellen som et egnet virkemiddel i hurtigbåtmarkedet.

Nordland fylkeskommune har de seneste årene testet en todelt anbudsmodell på utvalgte hurtigbåtruter i fylket. Bakgrunnen for utprøvingen er et ønske om å oppnå bedre konkurranse og lavere kostnader.

I den tradisjonelle anbudsmodellen er det primært kapitalkostnader for fartøyene og driftskostnader som er konkurranseutsatt, og det er her man dermed kan oppnå kostnadsbesparelser. I ferjemarkedet viser historien at denne strategien har vært vellykket. Ved at det offentlige i en todelt modell håndterer eierskapet til fartøyene, innskrenkes mulighetene til å hente ut gevinster av konkurranse. Overgang til en todelt modell må derfor gi økt konkurranse om driften eller på andre måter bidra til lavere kostnader for hurtigbåttjenestene samlet sett.

Vi har i denne rapporten vurdert i hvilken grad todelt anbudsmodell oppnår 1) lavere kostnader og 2) bedre konkurranse.

Vi forventer at todelt anbudsmodell vil gi høyere kostnader på sikt

Håndtering av risiko og insentiver til effektiv drift står sentralt i vurderingen av hvordan kostnadene påvirkes. På den ene siden har fylkeskommunen mindre risiko knyttet til fartøyets levetid, fordi de slipper å konkurrere om å benytte fartøyet i

fremtidige anbudsrunder. Dette bidrar isolert sett til at den todelte anbudsmodellen innbyr til lavere kostnader.

Risiko som oppstår for rederiene alene på grunn av forskjell mellom levetid og kontraktperiode er imidlertid bare en av mange faktorer som betyr noe for samlede kostnadsvirkninger i levetiden til en hurtigbåt, og modellen har betydelige utfordringer.

For det første vil fylkeskommunen ikke være i en konkurransesituasjon når den arbeider med skipsdesignet, og fylkeskommunen har mindre erfaring og kompetanse på skipsdesign enn et rederi som har dette som en del av sin spesialkompetanse. Fylkeskommunen har dermed svakere forutsetninger til å vurdere virkningen av ulike løsninger på driftsøkonomien. Med fravær av konkurranse, mindre erfaring og svakere insentiver, antar vi at utviklingen av effektive løsninger vil bli hemmet, og bidra til høyere kostnader, både i form av høyere innkjøpspris, og gjennom høyere driftskostnader.

For det andre innebærer kjøp av egne båter en betydelig risiko for fylkeskommunen. Fylkeskommunen overtar risikoen på en rekke områder hvor rederiene er ansvarlige i den tradisjonelle modellen: spesifisering av båt,

usikkerhet i verftsmarkedet, levering av båt til riktig kvalitet, kostnad og tid, og avhending. Det synes som at Nordland fylkeskommune til nå har undervurdert denne risikoen. Etter hvert som ulike uønskede hendelser inntreffer, og innarbeides som risiko i fremtidige kalkyler, forventer vi at fylkeskommunens risikopremie vil bli høyere enn rederienes på sikt.

For det tredje blir kontraktsoppfølgingen mer kompleks. I den tradisjonelle anbudsmodellen er det ett kontraktsforhold mellom fylkeskommune og rederi, og ett kontraktsforhold mellom rederi og verft. Disse to kontraktene har man også i en todelt anbudsmodell, men i tillegg må rederiet og fylkeskommunen inngå en kontrakt om leie av båt. Nordland fylkeskommune regulerer dette gjennom en bareboat-kontrakt, som begge parter må bygge kompetanse for å håndtere. Dagens operatør har gitt oss eksempler der dagens kontrakt ikke legger risikoen hos den parten som er best skikket til å håndtere den, for eksempel ved at rederiet må betale leie for fartøyet, selv om det ikke er levert.

Basert på disse vurderingene forventer vi at en generell overgang til offentlig eierskap av hurtigbåtmateriell på sikt vil føre til dyrere hurtigbåtjenester.

Andre, og mindre krevende tiltak enn todelt anbudsmodell, synes å stimulere til økt konkurranse

Konkurransen i hurtigbåtmarkedet fremstår som virksom, og antall tilbydere per tilbud har økt over tid. Det er likevel relativt høy markedskonsentrasjon og det er få reelle tilbydere, særlig på kontraktene med store båter og på kontrakter med flere enn to båtruter i samme kontrakt. Oppdragsgivere er derfor bekymret for konkurransen.

Det å kjøpe båter for å stimulere til bedre konkurranse er et krevende og risikofylt tiltak, og fylkeskommunen bør være sikre på at det ikke finnes mindre krevende tiltak som gir like god effekt på konkurransen.

Med utgangspunkt i analyser av data fra gjennomførte konkurranser finner vi det sannsynlig at andre, og langt mindre krevende tiltak, vil kunne gi bedre effekt på konkurransen.

For å stimulere til mer konkurranse vurderer vi følgende virkemidler som bedre egnet enn todelt anbudsmodell:

- Unngå kontrakter hvor det inngår båtruter med betydelige forskjeller i krav til kapasitet på fartøyene. De små båtrutene bør skilles ut i egne kontrakter for å unngå store barrierer for de mindre rederiene.
- For kontrakter med store båter, sørg for at det er god tilbudsfrist og at det er god tid til oppstart. Med god tid mener vi minst to års tid til oppstart, og dette synes å være viktigere dess større båtene er. God tid øker sannsynligheten for at alle de store rederiene leverer tilbud. Det kan også tiltrekke seg flere – for eksempel i kombinasjon med lengre tilbudsfrist og god dialog med markedet.
- Unngå å ha mer enn to båtruter i samme kontrakt, med mindre det er åpenbare kostnadsfordeler ved samdrift eller lignende. Dersom det er gode grunner til å samle flere ruter i samme kontrakt, gjelder samme anbefaling som for kontrakter med store båter – ha god tid til oppstart.
- For kontrakter med få båtruter og krav om små båter (<40 pax) anbefales det å ha kortere oppstartstid (kortere enn ett år), særlig hvis det ikke åpenbart er behov for nybygg. Dette synes å øke sannsynligheten for at mindre rederier eller nye aktører melder seg på i konkurransen
- Vurdere å etablere standardstørrelser for hurtigbåter, enten i Nordland alene eller helst for flere fylker i landet

Vi kan ikke utelukke at offentlig eierskap til fartøy kan gi flere tilbydere, men vi finner ikke statistisk grunnlag for det. Det kunne kanskje vært potensial for flere tilbydere på de store kontraktene, men med krav om at operatørene skal stille med eget reservefartøy vil de små aktørene ha tilsvarende utfordringer i en todelt modell som i den tradisjonelle modellen.

Todelt anbudsmodell fremstår ikke som et effektivt tiltak i hurtigbåtmarkedet

Det er positivt at offentlige oppdragsgivere tester ut nye anbudsmodeller i markedet, og særlig i markeder hvor det er relativt høy markedskonsentrasjon i utgangspunktet.

På bakgrunn av våre vurderinger fremstår likevel ikke offentlig eierskap av båter på generelt grunnlag som et egnet virkemiddel for å bedre effektiviteten i hurtigbåtmarkedet. Vi mener andre tiltak bør gjennomføres for å stimulere til økt konkurranse og lavere kostnader.

1. Bakgrunn og metode

Bakgrunn og metode

Fra å være gjenstand for statlig og fylkeskommunalt eierskap og drift gjennom 1900-tallet, har ferje- og hurtigbåtvirksomhet gradvis blitt konkurranseutsatt siden tidlig 2000-tallet. Etter konkurranseutsettingen har kontraktene hovedsakelig vært innrettet slik at innkjøp, eierskap og drift av rutevirksomheten skjer på én samlet kontrakt med én operatør.

Innen hurtigbåtvirksomhet gjennomføres det for tiden forsøk hvor det offentlige eier materiellet og kommersielle operatører drifter båtrotene. Det er hovedsakelig Nordland fylkeskommune som gjennomfører forsøkene med en slik todelt anbudsmodell.

Bakgrunnen for forsøksordningen er å øke konkurransen ved at flere rederier deltar i anbudskonkurransen om drift av ruten. Videre antar Nordland fylkeskommune at de vil oppnå lavere finansieringskostnader ved å kunne sikre bedre samsvar mellom kontrakt og levetid på materiellet.

I denne utredningen vurderer vi fordeler og ulemper ved at det offentlige eier hurtigbåtene, i lys av samfunnsøkonomisk teori og den reelle konkurranse-situasjonen i markedet.

Gjennomføring og datagrunnlag

Oppdraget er gjennomført som en todelt analyse:

1. Vi har gjennomført en kartlegging av det norske markedet for hurtigbåtvirksomhet og en vurdering av konkurransesituasjonen i leverandørmarkedet
2. Vi har analysert hvilke muligheter og hvilke utfordringer som følger av at det offentlige har eierskap til hurtigbåtmateriellet, og hvilke konsekvenser det kan ha for ulike aktører i markedet

Utredningen er basert på tre hovedkilder for informasjon:

- Data fra gjennomførte konkurranser
- Intervjuer
- Dokumentstudier

Oslo Economics har utarbeidet en egen database med data fra totalt 82 gjennomførte anbudskonkurranser i markedet for hurtigbåter. Databasen inneholder informasjon om konkurranser gjennomført i tidsperioden fra 2012 og frem til 2020. Vi tar forbehold om at det kan ha blitt gjennomført konkurranser som vi ikke har registrert i vår database.

Databasen inkluderer data om utlysningen, som for eksempel tidspunkt for utlysning, tidspunkt for oppstart av kontrakt, varighet på kontrakt, hvilke båtrotter som inngår i kontrakten og hvem som er oppdragsgiver. Videre inneholder databasen data om selve konkurransen, som for eksempel hvem som gir tilbud, hvilken pris som tilbys og hvem som er vinnende

tilbyder. Data er hentet fra offentlig tilgjengelig informasjon som anskaffelsesprotokoller, konkurransegrunnlag og selskapenes nettsider.

For de fleste konkurransene har vi komplett informasjon, men for noen av konkurransene er det enkelte datapunkter som mangler.

Vi har gjennomført intervjuer med nøkkelpersoner i Nordland fylkeskommune og operatører. Vi har også presentert og diskutert foreløpige funn med oppdragsgiver NHO Sjøfart.

I tillegg har vi hentet informasjon fra relevante dokumenter og studier. Se referanseliste.

Leseveiledning

I kapittel 2 gir vi en kort beskrivelse av hurtigbåtmarkedet og beskriver hva som sikrer effektivitet i et slikt marked. I kapittel 3 gir vi en nærmere beskrivelse av den todelte anbudsmodellen som Nordland fylkeskommune prøver ut. I kapittel 4 beskriver vi konkurransesituasjonen i markedet. Herunder presenteres markedsandeler og deltakelse i konkurransene. I kapittel 5 vurderer og analyserer vi hvordan ulike rammevilkår bidrar til å påvirke konkurransen. I kapittel 6 beskriver vi hvilke virkninger den todelte anbudsmodellen har for kostnader og risiko.



2. Effektivitet i hurtigbåtmarkedet

Effektivitet i hurtigbåtmarkedet

Dagens hurtigbåtmarked består av 90 aktive båtruter, fordelt på 43 kontrakter med en samlet årlig kontraktsverdi på 1,6 milliarder kroner. Konkurransutsetting bidrar til økt effektivitet i markedet.

I dette kapitlet beskriver vi hurtigbåtmarkedet og ser på hvordan effektivitet kan oppnås gjennom konkurranseutsetting.

Kort om hurtigbåtmarkedet

Hurtigbåtmarkedet kan deles i to hovedsegmenter:

- Hurtigbåt som offentlig transportmiddel med faste rutetilbud (hurtiggående passasjerbåter og lokale passasjerbåter)
- Hurtigbåt til bruk i kommersiell virksomhet (turisme og charter)

Som en offentlig tjeneste er hurtigbåter enten en tidsbesparende reisevei eller den eneste formen for transport mellom to steder. Mange av rutene betjener bosetninger uten fast veiforbindelse, mens de mest trafikksterke rutene går i trafikk i urbane områder, eller som langdistanse mellom byer. Hurtigbåtene benyttes hovedsakelig til persontransport, men også i noen tilfeller til godstransport, og noen hurtigbåter kan frakte et mindre antall biler. Det er innslag av overlapp mellom markedet for båtruter og markedene for ambulansébåter og skoletransport med båt.

Vår definisjon av hurtigbåtmarkedet inkluderer hurtiggående passasjerbåter og lokale passasjerbåter som inngår som en del av lokale båtruter.

Båtrutene drives nesten utelukkende av private selskaper. Rutene drives på kontrakter med fylkeskommunen, og i noen tilfeller med kommunene.

I tillegg til transport i offentlig regi benyttes hurtigbåter til kommersielle tjenester, da hovedsakelig til turisme, normalt i form av fjordcruise eller charter.

Vår analyse retter fokus mot hurtigbåtvirksomhet i det offentlige markedet.

Per 1. desember 2020 er det totalt 90 aktive båtruter i Norge. Disse båtrutene er fordelt på 43 kontrakter, med en samlet årlig kontraktsverdi på 1,6 milliarder kroner (2020-kroneverdi). Tallene er basert på uttrekk fra vår database.

Elementer i hurtigbåtøkonomien

Hurtigbåtøkonomien består av fire hoveddeler: inntektssiden, infrastrukturkostnader, kapitalkostnader knyttet til skip, og driftskostnader, jf. Figur 1.

Det offentlige kan sørge for alle delene selv, noe de har gjort tidligere, men en offentlig monopolist har vist seg å gi uheldige effektivitetsvirkninger. Den rådende modellen i dag er at det offentlige tar ansvar/risiko for inntekter og infrastruktur, mens operatørene har ansvar for kapitalkostnader og driftskostnader.

Figur 1: Elementer i hurtigbåtøkonomien.



Kilde: Oslo Economics

Inntektssiden

Inntektssiden avhenger blant annet av faktorer som takst (billettpris), kapasitetskrav (størrelse på båtene), og antall avganger (rutetabell). Fylkeskommunene håndterer disse faktorene, og derfor er det naturlig at fylkeskommunen ofte tar inntektsrisikoen gjennom en bruttokontrakt. Denne delen av hurtigbåtøkonomien er derfor sjelden konkurranseutsatt.

Infrastrukturkostnader

Kaier, passasjerterminaler, og i økende grad tilgang på energi (strømnett etc.) er eksempler på infrastruktur. Her er det markedssvikt i form av naturlig monopol, og det offentlige har derfor normalt tatt ansvar for dette.

Kapitalkostnader for skip og driftskostnader

Skip må bygges, vedlikeholdes og driftes. Den daglige driften krever et mannskap, energi, forsikring mm. I dag er statens kjøp av hurtigbåttjenester i all hovedsak

konkurransesatt med kontrakter der private selskaper både eier og drifter hurtigbåtene. Dette er forventet å gi effektivitetsgevinster sammenlignet med at det offentlige også skulle stått for denne delen av hurtigbåtøkonomien.

Hva sikrer effektivitet i et anbudsmarked?

Normalt oppnås samfunnsøkonomisk effektivitet ved at tilbuds- og etterspørselsmekanismer sørger for optimal pris og mengde i markedet. Av ulike grunner kan denne markedsløsningen i noen tilfeller ikke være gunstig sett fra samfunnets side. Kollektivtransport, herunder hurtigbåter, vurderes av det offentlige som en tjeneste av allmenn interesse, og tilbudet som realiseres i markedet dekker ikke samfunnets behov. Det offentlige ønsker et tilbud som er hyppigere, sikrere, bedre, eller billigere enn det markedskreftene kan oppnå. For å sørge for dette griper det offentlige inn i markedet, for eksempel ved bruk av anbud. Det offentlige kan også drive tjenesten selv, dette gjøres blant annet med t-banen i Oslo.

Når det offentlige velger å gripe inn i et marked bør det skje mest mulig effektivt. Effektivitet i denne forstand kan oppsummeres som best mulig tjeneste til lavest mulig pris.

Betydning av konkurranse

De offentlige båtutene legges som hovedregel ut på anbud, hvor de som oppfyller kvalifikasjonskriteriene

kan tilby sine tjenester. Konkurransene utlyses offentlig og annonseres i den nasjonale kunngjøringsdatabasen for offentlige anskaffelser (Doffin) og i EUs database for offentlige anskaffelser (TED).

Anbudsmarkeder kjennetegnes av at pris ofte er det viktigste elementet i konkurransen. Hurtigbåtmarkedet er intet unntak, og vi observerer at pris enten er eneste tildelingskriteriet eller det tildelingskriteriet som vektlegges tyngst.

Når aktørene i et marked konkurrerer på pris, vil et lavt antall tilbydere ikke nødvendigvis gjøre konkurransen mindre effektiv. Priskonkurranse, såkalt Bertrand-konkurranse, vil begrense mulighetene til å utøve markedsrett selv om det kun er to leverandører i et marked.

Med pris som konkurranseparameter vil alle aktører i markedet være tjent med å redusere prisen marginalt for å kunne ta konkurrentenes volum. Så lenge aktørene vet at konkurrentene vil gjøre det samme, vil alle tilbydere vite at de er best tjent med å sette priser ned mot marginalkostnaden. Hvis ikke blir de utkonkurrert av en konkurrent som setter lavere pris.

Dette forutsetter at aktørene ikke samarbeider seg imellom, eller koordinerer atferden sin. Det er verdt å merke seg at både samarbeid og koordinering blir enklere dersom det er få aktører i markedet. I hurtigbåtmarkedet er det de samme aktørene som møtes gang på gang i gjentatte spill, slik at de lærer hverandre å kjenne. På denne måten kan det være mulig å koordinere et felles prisløft (for eksempel i form av markedsdeling) uten at dette nødvendigvis er i

strid med forbudet i konkurranseloven om samarbeid. Vi kan derfor ikke utelukke at rederiene kan koordinere sin atferd.

Effektiv konkurranse med få aktører forutsetter også at det er snakk om homogene produkter. Dess mer spesialiserte krav som stilles til materiellet, dess mindre homogent er produktet som leveres. Dette vil gjøre at aktører med spesialtilpasset materiell har et konkurransefortrinn.

Konkurransen har avgjørende betydning for effektiviteten i markedet. Vi vil i kapittel 4 se nærmere på hvordan konkurransen i markedet utfolder seg.

Gevinster av konkurranseutsetting

Som nevnt er det primært kapitalkostnader for skip og driftskostnader som er konkurranseutsatt, og det er her man dermed kan oppnå kostnadsbesparelser.

I ferjemarkedet er det anslått at konkurranseutsetting gir en kostnadsbesparelse på 8,1 pst (Odeck & Høyem, 2020). Anslaget er basert på undersøkelser av kostnadene på 53 ferjesamband over en periode på 8 år. Resultatet anses som overførbart til hurtigbåtmarkedet grunnet likhetstrekk mellom markedene når det gjelder regulering, og at de samme aktørene opererer i de to markedene (både på oppdragsgiver- og leverandørsiden).



3. Nordland fylkeskommunes utprøving av todelt anbudsmodell

Nordland fylkeskommunes utprøving av todelt anbud

Nordland fylkeskommune har brukt det vi kaller «todelt anbudsmodell» i sju anbud. Bakgrunnen for forsøkene med denne nye anbudsmodellen er et ønske om bedre konkurranse og lavere kostnader.

I dette kapitlet forklares anbudsmodellen kort, samt fylkeskommunens begrunnelse for bruken av denne.

Todelt modell vs. tradisjonell modell

Den todelte anbudsmodellen i Nordland fylkeskommune innebærer at fylkeskommunen eier båten, mens en privat operatør (et rederi) drifter den. Til sammenligning innebærer det tradisjonelle samlede anbudsmodellen at fylkeskommunen har én anbudsutlysning der den vinnende tilbyderen både sørger for nødvendig materiell, og står ansvarlig for driften.

Med den todelte anbudsmodellen kjøper fylkeskommunen først inn materiell (båt) ved å lyse ut en kontrakt på bygging av en båt med gitte spesifikasjoner. Deretter lyser de ut en kontrakt på drift av denne båten.

Rederiet som vinner driftskontrakten, overtar båten ved hjelp av et bareboatcharter. Denne kontraktsformen innebærer at rederiet er driftsansvarlig og må ha sikkerhetssertifikat, samt at rederi har ansvar for alt vedlikehold. Rederiet betaler leie for båten, og

leieprisen dekker fylkeskommunens finanskostnader tilknyttet båten. Rederiet har ansvar for bemanning, drift osv., slik som i et tradisjonelt bruttoanbud.

Følgende kontrakter er utlyst med todelt anbud (dato for utlysning av driftskontrakt):

- Nordlandsekspressen (Nordland fylkeskommune, 21.02.2018)
- Drift av hurtigbåten MS Helligvær (Bodø kommune, 25.10.2016)
- Helgelandspendelen (Nordland fylkeskommune, 03.04.2020)
- Herøy og Vega (Nordland fylkeskommune, 15.06.2020)
- Øksnes (Nordland fylkeskommune, 30.10.2019)
- Lokalbåtrute i Gildeskål (Nordland fylkeskommune, 25.06.2015)
- Båtrute i Meløy (Nordland fylkeskommune, 25.06.2015)

Nærmere om Nordlandsekspressen (Nex)

Nordlandsekspressen (forkortet Nex) omfatter to større hurtigbåtruter i Nordland: Bodø-Sandnessjøen og Bodø-Svolvær, med til sammen to fartøy. Fylkesrådet behandlet 28. mars 2017 todelt anbudsmodell på disse rutene (Nordland fylkeskommune, 2017).

14. august 2017 fikk fylkeskommunen ett tilbud fra Brødrene Aa på bygging av to fartøy. Etter forhandlinger ble endelig tilbud fra Brødrene Aa på 196 mill. kr eks. mva.

24. april 2018 fikk fylkeskommune to tilbud på drift av Nex. Kontraktperioden for ruteproduksjon vil være 1. mars 2019 til og med 28. februar 2027.

Tilbudssummene for første driftsår var:

- Torghatten Nord 95 mill. kr eks. mva.
- Boreal Sjø 89 mill. kr eks. mva.

Begrunnelser for todelt anbud

Bedre konkurranse

Nordland fylkeskommune mener at todelt anbud sørger for bedre konkurranse basert på tidligere erfaringer med dette, samt kartlegging av markedet. Kartleggingen viser at hurtigbåtene ofte er mer skreddersydde til den enkelte ruten enn det man ser i f.eks. ferjemarkedet, og at dette er enda tydeligere i Nordland der det blant annet er krav om lasterom i båtene.

At det offentlige eier båtene gir bedre konkurranse ved at alle rederiene får samme tilgang på materiell. Her er hensynet til de små og mellomstore rederiene spesielt viktig, da disse har færre eksisterende båter å spille på, og dårligere tilgang på kapital til å bygge nye.

Lavere finanskostnader

Gjennomsnittlig kontraktslengde (ekskludert opsjon) når staten kjøper hurtigbåttjenester er under 5 år¹. Selve båten har derimot en levetid på 20-25 år. Investering i en båt må avskrives, og de årlige kostnadene knyttet

¹ Basert på tall fra Oslo Economics sin database

til båten blir lavere dersom man kan avskrive båten over lang tid.

Nordland fylkeskommune argumenterer for at de har lavere finanskostnader fordi de kan avskrive båtene over lengre tid enn rederiene kan. Siden fylkeskommunen kan la båten gå på samme rute hele dens levetid, kan båten avskrives over 20-25 år, forutsatt at ikke regulatoriske endringer eller andre problemer hindrer dette.

Rederiene er derimot bare sikret drift i én kontraktperiode, ikke i de etterfølgende periodene. Dersom et rederi taper neste kontrakt, kan båten ha andre bruksområder (eventuelt ombygg eller salg). Det er derimot en høy risiko for reduserte inntekter forbundet med dette. Nordland fylkeskommune sitt rasjonale ser ut til å være at rederiene beregner en noe kortere avskrivningsperiode, og at dette kan anses som en risikopremie rederiene priser inn i sitt tilbud i den tradisjonelle anbudsmodellen. Ved at

oppdragsgiver eier materiellet unngår man denne risikopremien. Hvorvidt dette reflekterer rederienes faktiske avskrivninger drøftes senere i rapporten.

Forholdet til EØS-retten

Vi har ikke vurdert hvorvidt fylkeskommunens inntreden i et marked for kjøp og salg av båter reiser EØS-rettslige spørsmål av betydning.



4. Konkurransesituasjonen i hurtigbåtmarkedet

Konkurransesituasjonen i hurtigbåtmarkedet

Det er mange aktører som er aktive og som prøver seg i markedet for hurtigbåttjenester.

Noen enkeltaktører skiller seg ut med høye markedsandeler, hvor de fire største rederiene utgjør 80-90 prosent av markedet. I gjennomsnitt er det i underkant av tre tilbydere per konkurranse.

I dette kapitlet beskriver vi leverandørmarkedet og konkurransen om de offentlige anbudene i hurtigbåtmarkedet. Vi beskriver markedsandeler og markedskonsentrasjon, og hvem og hvor mange som

deltar i konkurransene. Til slutt vurderer vi konkurranse-situasjonen.

Sentrale aktører i markedet

Blant de hurtigbåtrutene som er aktive i dag er det totalt 15 ulike selskap. Figur 2 viser rederiene som driver hurtigbåtvirksomhet i offentlig regi i dag, og hvor mange båtruter de har kontraktsansvar for.

Se faktaboksen under for omtale av de fire største aktørene i markedet. De øvrige leverandørene av hurtigbåttjenester er i all hovedsak mindre selskaper som driver virksomhet i langt mindre skala enn de større rederiene, med få private enkeltpersoner som eiere.

NORLED

Norled er et av landets største ferje- og hurtigbåtrederier. Selskapet hadde i 2019 en omsetning på 2,3 milliarder kroner og i underkant av 800 ansatte. Selskapet eies av CapMan Infra og CBRE Caledon Capital Management.

TORGHATTEN

Torghatten er et av landets største transportkonsern, og driver virksomhet innen ferje, hurtigbåt, buss og fly. Hurtigbåtvirksomheten opereres under datterselskapene Torghatten Nord, Torghatten Trafikkselskap og FosenNamsos Sjø. Samlet omsetning for konsernet er 11,4 milliarder kroner (2019). Selskapet er notert på OTC.

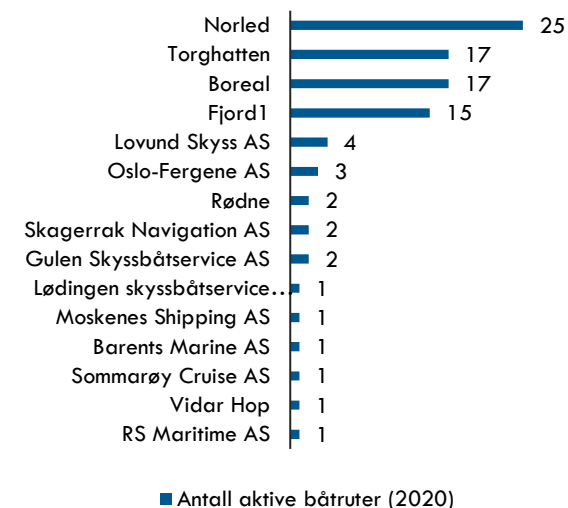
BOREAL

Boreal er et av landets største transportkonsern, og har sin hovedvirksomhet innen buss, ferje og hurtigbåt. Selskapet eies av Everbright Overseas Infrastructure Investment Fund. Hurtigbåtvirksomheten opereres under datterselskapet Boreal Sjø. Boreal Sjø hadde i 2019 en omsetning på 1,5 milliarder kroner og 706 ansatte.

Fjord1

Fjord1 er et av landets største ferje- og hurtigbåtrederier. Selskapet hadde i 2019 en omsetning på 2,7 milliarder kroner og 1572 ansatte. Fjord1 er notert på Oslo Børs, og Havilafjord-selskapene, er majoritetsiere.

Figur 2: Antall aktive båtruter per aktør, per des.2020



Note: Noen av bårutene driftes på oppdrag for andre rederier. For eksempel har Fjord1 inngått avtale med Vidar Hop om drift av flere av Fjord1 sine båtruter i Vestland fylke. Disse er telt som Fjord1 sine båtruter i figuren.

Kilde: Oslo Economics.

Leverandørens kompetanse og kapasitet

De største leverandørene har lange tradisjoner knyttet til maritim virksomhet, ferjedrift og hurtigbåtvirksomhet. Selskapene har gjennom mange år opparbeidet seg inngående kompetanse knyttet til innkjøp av materiell og effektiv drift. Fra ferjemarkedet og dels annen skipsfart har rederiene erfaring med å følge utviklingen innen fremdriftsteknologi (fra diesel via LNG-gass til hybrid, batteri og hydrogen), og har

gjennom krav til underleverandører bidratt til å utvikle nye former for skipsdesign som gir lavere drivstoffkostnader og mer effektiv på- og avstigning. De største rederiene har alle mer enn 700 ansatte og kontorer i flere deler av landet.

De store rederiene har tilknytning til ulike geografiske områder gjennom selskapene de har kjøpt opp og deres historie som tidligere fylkesrederier. Norled har tilknytning til fylkesrederiene i Rogaland og Hordaland, Fjord1 har tilknytning til fylkesrederiene i Sogn og Fjordane og Møre og Romsdal, mens Torghatten og Boreal har sin geografiske tilknytning til Trøndelag og Nord-Norge.

Blant de øvrige selskapene er det ulike tradisjoner som ligger bak. Noen av selskapene driver kun med drift av offentlig båt rute, og eier ikke selv noen fartøy. Andre selskap har lang historie med maritim virksomhet og driver for eksempel også med ferjevirkosomhet.

I tillegg til å drifte offentlige båtruter driver flere av selskapene kommersiell hurtigbåtvirkosomhet. Dette gjelder både de store og de små selskapene.

Markedsandeler

Markedsandeler kan måles med utgangspunkt i ulike nøkkeltall fra markedet. Antall båtruter er én måte å måle andelen ut fra. Det er imidlertid stor forskjell mellom de ulike båt rutene, både i form av størrelse på båtene som opererer på rutene, frekvens på avganger og antall passasjerer som fraktes. Kontraksverdi gir en indikasjon på antall passasjerer og størrelse på fartøy





² Kontraksverdien er offentlig informasjon. Det varierer om den offentlige kontraksverdien er oppgitt som en årlig verdi

som benyttes, og utgjør dermed et godt alternativt mål for markedsandeler.²

Markedsandeler målt etter kontraksverdi er imidlertid noe unøyaktig ettersom vi ikke får justert for om kontraksverdien gjelder nettokontrakter eller bruttokontrakter. For nettokontrakter er inntektene trukket fra, og kontraksverdien fremstår dermed som lavere enn for en tilsvarende bruttokontrakt. Totalt 7 av 43 aktive kontrakter er nettokontrakter. Markedsandeler for selskaper som opererer kontrakter på nettokontrakter er derfor noe underestimert. Dette gjelder Boreal, Norled, Gulen Skyss og Rødne. Resultatene må derfor tolkes med noe varsomhet.

Tabell 1 viser markedsandelene for de største rederiene og summen av markedsandeler for de mindre selskapene. Tabellen viser markedsandeler målt i kontraksverdi og markedsandeler målt i antall båtruter. Se vedlegg for komplett liste over aktørenes markedsandeler.

Tabell 1: Markedsandeler.

Selskap	Målt i antall båtruter	Målt i kontraksverdi
 NORLED	27 %	28 %
 TORGHATTEN	18 %	31 %
 BOREAL	18 %	24 %
 Fjord1	16 %	7 %
Andre selskaper	20 %	10 %

Kilde: Oslo Economics

eller som samlet verdi for hele kontraksperioden. Vi har omregnet kontraksverdien til årlig kontraksverdi.

De fire største rederiene – Norled, Boreal, Torghatten og Fjord1 – har til sammen 90 eller 78 prosent av markedet, avhengig av om vi måler markedsandeler i kontraksverdi eller som antall båtruter.

Markedsandelene for de største rederiene er høyest målt i kontraksverdi. Dette tilsier at de store rederiene i større grad opererer de største båt rutene. Dette er ikke overraskende. Det er naturlig å anta at det stilles sterkere krav til tilgang på kapital for de store båt rutene med større materiell og større samlet kontraksverdi enn for de mindre båt rutene.

Vi observerer også at Fjord1 sine markedsandeler reduseres om vi måler det i kontraksverdi. Båtrutene Fjord1 drifter er mindre, lokale båtruter i Sogn og Fjordane.

Markedskonsentrasjon

Herfindahl-Hirschman indeks (HHI) er en vanlig brukt metode for å vurdere markedskonsentrasjonen i et marked. HHI beregnes med utgangspunkt i følgende formel:

$$HHI = \sum_{i=1}^n (S_i)^2$$

S representerer markedsandel for selskap i , og n angir antall aktører i markedet.

Få aktører og store markedsandeler gir høye HHI-verdier. Motsatt vil mange aktører med mindre andeler av markedet gi lave HHI-verdier. En høy HHI tilsier dermed et sterkt konsentrert marked.

Konkurransemyndighetene i USA opererer med følgende terskelverdier for markedskonsentrasjon (U.S. Department of Justice and the Federal Trade Commission, 1992):

- $HHI < 0,1$: Svak markedskonsentrasjon
- $0,1 < HHI < 0,18$: Moderat markedskonsentrasjon
- $HHI > 0,18$: Høy markedskonsentrasjon

Basert på markedsandeler målt i kontraktsverdi og antall båtruter får vi følgende HHI-verdier for hurtigbåtmarkedet:

Tabell 2: Herfindahl-Hirschman indeks (HHI).

	Målt i kontraktsverdi	Målt i antall båtruter
HHI	0,24	0,17

Kilde: Oslo Economics

Som nevnt over er det noen unøyaktigheter knyttet til målingene av markedsandeler – særlig når det gjelder kontraktsverdi. Dette vil dermed også få følger for beregningene av HHI-verdier. Uavhengig av disse unøyaktighetene er det uansett slik at store deler av hurtigbåtmarkedet fordeles på få aktører, noe som gjør at markedskonsentrasjonen i dette markedet må anses som moderat til høy.

Konkurransen i hurtigbåtmarkedet skjer gjennom anbudskonkurranser hvor det i hovedsak er pris som avgjør hvilken aktør som vinner. I markeder hvor aktørene konkurrerer på pris vil ikke nødvendigvis markedsandeler og konsentrasjonsindekser være et godt mål på hvor hard konkurransen er. Eksempelvis vil det være slik at kun to aktører (og høy konsentrasjon) gir like hard konkurranse som mange (lav konsentrasjon) dersom aktørene er helt like og forholdene for øvrig tilfredsstillende et perfekt anbudsmarked.

De fleste anbudsmarkeder tilfredsstillende imidlertid ikke kravene til et perfekt anbudsmarked (Klemperer, 2007). Kravene er blant annet at vinneren på pris får alt, budene må skje meget sjelden, konkurransen starter på nytt hver gang, det er lett å etablere seg i markedet og tildeling må skje gjennom en budmekanisme.

Siden betingelsene for et perfekt anbudsmarked sjelden vil være tilfredsstillende, for eksempel ved at andre forhold enn bare pris vektlegges, vil slike konkurransen ligne mer på priskonkurransen med differensierte produkter hvor antallet tilbydere og grad av differensiering mellom disse vil påvirke hvor hard konkurransen er. I det følgende ser vi nærmere på hvor mange som deltar i de ulike konkurransene og hvilke aktører dette er.

Deltakelse i konkurranser

Totalt er det 36 ulike selskaper som har levert tilbud på offentlig utlyste konkurranser i perioden fra 2010 til 2020. 19 av disse selskapene har levert kun ett tilbud. 15 av selskapene som har forsøkt seg har ikke vunnet frem.

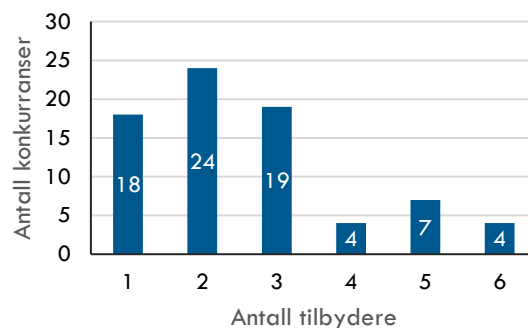
Det er Boreal og Torghatten³ som har deltatt i flest tilbud, med henholdsvis 41 og 40 tilbud. Norled har deltatt i 26 konkurranser, og Lovund Skyss har deltatt i 14 konkurranser. Til tross for sin høye markedsandel har ikke Fjord1 deltatt i mer enn 6 konkurranser totalt. I vår database har vi ikke registrert at Fjord1 har deltatt i en eneste konkurranse i hurtigbåtmarkedet siden 2012.

Se vedlegg for en samlet oversikt over antall konkurranser og antall konkurranser de ulike aktørene har vunnet.

I gjennomsnitt finner vi at det er 2,7 tilbydere per gjennomførte konkurranse. Dette ser ut til å ha holdt seg relativt stabilt gjennom tidsperioden, men det har vært en liten økning de seneste årene. 2012 og 2013 skiller seg ut som år hvor det var få tilbydere.

Figur 3 viser fordelingen av hvor mange tilbydere det er i anbudskonkurransene som er blitt gjennomført. Dette er basert på data fra totalt 76 gjennomførte konkurranser, hvor vi har informasjon om tilbyderne. Antall tilbydere representerer antall unike selskaper som har gitt tilbud.

Figur 3: Fordeling av antall tilbydere i gjennomførte konkurranser.



Gjennomsnitt: 2,7 tilbydere per konkurranse. Observasjoner: 76.
Kilde: Oslo Economics.

Av figuren ser vi at det er overvekt av konkurranser med mer enn én tilbyder. I tilfellene hvor det er konkurranse er det som oftest to eller tre tilbydere som konkurrerer. I om lag 20 prosent av konkurransene er det også flere enn tre tilbydere.

Det er likevel en fjerdedel av konkurransene hvor det bare er én tilbyder.

I kapittel 5 ser vi nærmere på hva som kan være årsaken til at de ulike konkurransen tiltrekker seg ulikt antall tilbydere.

³ Sum av tilbud fra Torghattens datterselskap.

Prisforskjeller

Det kan være ulike årsaker til forskjeller i tilbudt pris. Aktørene kan tolke konkurransegrunnlaget forskjellig, og dermed gjøre ulike vurderinger og beregninger. Aktørene kan ha ulike forventninger til fremtidig utvikling – knyttet til trafikk og kostnader. I tillegg kan stor prisspredning skyldes en lite virksom konkurranse på grunn av tydelige konkurransefortrinn i form av lavere kostnader.

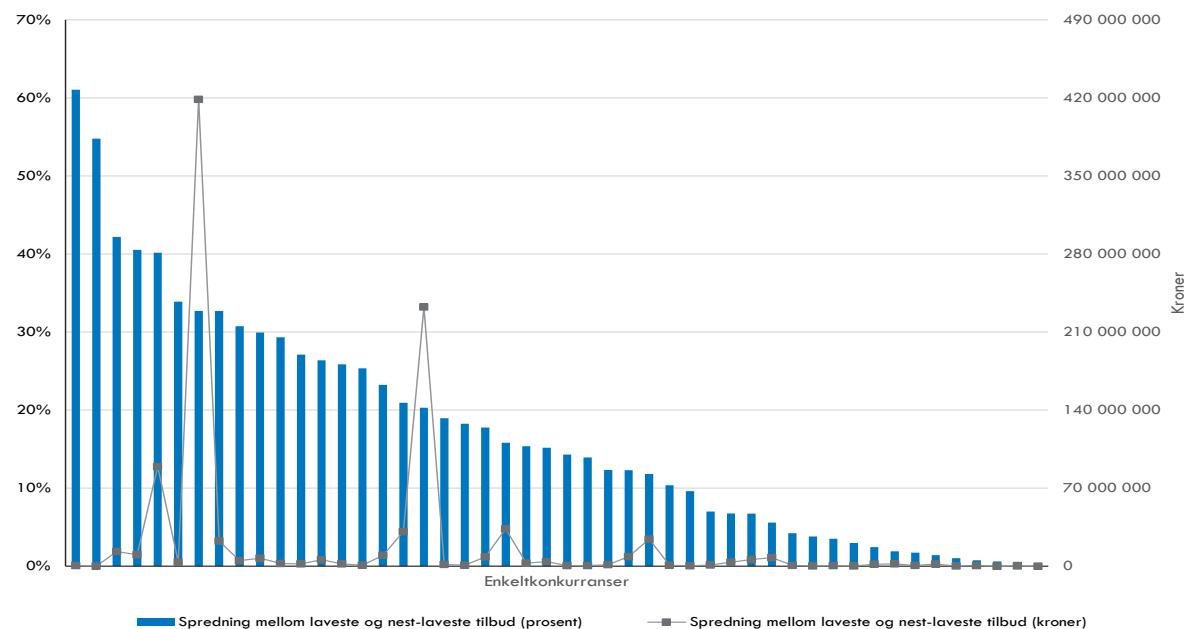
Figur 4 viser differansene mellom laveste og nest-laveste pristilbud for totalt 48 konkurranser. Søylene viser forskjellene målt i prosent (venstre akse), og punktene markerer forskjellene målt i kroner (høyre akse).

Av disse dataene finner vi at:

- For over halvparten av konkurransene (30) er prisforskjellen under 20 prosent
- For 9 av konkurransene er prisforskjellen større enn 30 prosent
- For de fleste konkurransene med store forskjeller dreier det seg om mindre kontrakter hvor prisforskjellene målt i absolutte kroner er små

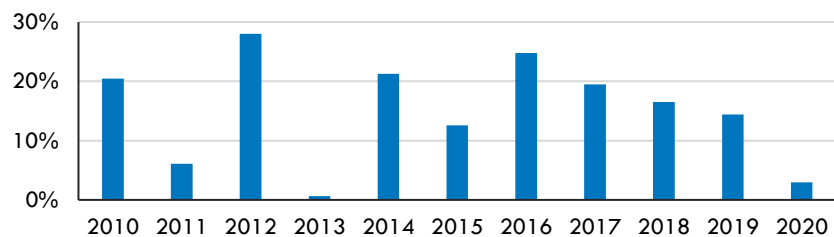
I likhet med antall tilbydere ser prisforskjellene ut til å ha holdt seg relativt stabile om vi ser på ulike femårsperioder. Snittet for konkurranser gjennomført før 2015 er det samme som snittet for konkurranser gjennomført etter 2015 (17 %). Det er imidlertid betydelige årlige variasjoner (se Figur 5). Ser man isolert sett på den siste femårsperioden finner vi at prisforskjellene i gjennomsnitt reduseres. Det er imidlertid få observasjoner per år, og ikke nok til å trekke en klar konklusjon om trenden.

Figur 4: Differanse mellom laveste og nest-laveste pristilbud, i prosent og absolutte kroner. N=48.



Kilde: Oslo Economics

Figur 5: Gjennomsnitt spredning mellom laveste og nest-laveste tilbud (%)



Kilde: Oslo Economics

Vår vurdering av konkurransesituasjonen

Det er mange aktører som prøver seg i markedet. Over den siste tiårsperioden er det flere titalls aktører som har levert tilbud på de offentlige kontraktene. Mange av aktørene har prøvd seg i konkurranse bare én gang.

Det er til sammen 15 selskaper som driver hurtigbåtvirksomhet på offentlige kontrakter i dag. Det er likevel fire rederier som skiller seg ut som de klart største aktørene i markedet, og som har en samlet markedsandel på ca. 80-90 prosent. I praksis er det Torghatten, Boreal og Norled som er de store aktørene i markedet. Fjord1 har riktignok en betydelig

markedsandel med sine lokalruter i Sogn og Fjordane. Men Fjord1 deltar i praksis ikke lengre i konkurransene (sist var i 2012).

At det er få aktører med høye markedsandeler gjør at det er en relativt høy markedskonsentrasjon, og konkurransen om de store kontraktene vil bli påvirket dersom én av de store går konkurs.

Til tross for høy markedskonsentrasjon må rederiene normalt forvente å møte konkurranse. Når et rederi møter konkurranse er det vanligvis ikke fra flere enn 1 eller 2 andre. I prinsippet er det ikke nødvendigvis et problem med få aktører, så lenge det er en effektiv priskonkurranse i markedet. Med få aktører som møtes ofte i konkurranse øker imidlertid risikoen for redusert konkurranse. I tilfeller hvor det stilles spesielle krav til

materiellet kan aktører også utnytte sine konkurransefortrinn dersom de vet at de er eneste aktør med slikt materiell tilgjengelig.

Den tidligere geografiske tilknytningen kan for eksempel gjøre at rederiene har materiell som er spesielt egnet for enkelte ruter eller områder. For nettokontrakter kan lokalkjennskap også utgjøre et konkurransefortrinn i form av bedre kalkyler knyttet til lokal trafikk- og næringsutvikling.

At prisene konvergerer, kan være en ventet konsekvens av tøffere priskonkurranse i markedet. At prisforskjellene i løpet av den siste femårsperioden har avtatt er derfor isolert sett et godt tegn for priskonkurransen i markedet.



5. Hvordan fylkeskommunen kan påvirke konkurransen

Hvordan fylkeskommunen kan påvirke konkurransen

Økt konkurranse er en av hovedbegrunnelsene til utprøvingen av todel anbudsmoell. Basert på analyser av om lag 80 gjennomførte anbudskonkurranser finner ikke grunnlag for å hevde at offentlig eierskap gir flere tilbydere. Andre, og mindre krevende tiltak, synes å ha større innvirkning på antall tilbydere og konkurransen i markedet.

I dette kapitlet ser vi nærmere på noen av virkemidlene oppdragsgiver har til å tilrettelegge for konkurranse. Ved å gjøre nærmere analyser av de gjennomførte konkurransene vil vi undersøke hvilke virkemidler som synes å ha størst betydning for konkurransen. Til slutt kommer vi med en vurdering og anbefaling av hvilke virkemidler fylkeskommunen bør satse på.

Virkemidler fylkeskommunen har for å tilrettelegge for konkurranse

Fylkeskommunen kan innrette sin kontraktstrategi på ulike måter. Hvordan fylkeskommunen innretter anbudskonkurransen vil få betydning for hvilken interesse den møter i markedet.

Det finnes en lang rekke virkemidler innenfor kontraktstrategi som påvirker antall tilbydere. Vi har ikke en uttømmende liste over hvilke tiltak fylkeskommunen kan iverksette for å øke antall tilbud. Basert på møter med Nordland fylkeskommune, NHO

Sjøfart, leverandører og tidligere utredninger har vi funnet noen virkemidler som vi vil undersøke nærmere. For disse virkemidlene er det store variasjoner mellom kontraktene som lyses ut:

- Antall båtruter som inngår i samme kontrakt
- Varighet på kontraktene
- Tilbudsvarighet og tid fra utlysning til oppstart
- Risikofordeling (netto- eller bruttokontrakt)
- Eierskap til materiellet

Viktige forhold vi ikke ser nærmere på er for eksempel standardisering, kvalifikasjonskrav, bonus/malus og markedsdialog.

Én anbudskonkurranse kan være knyttet til drift av én eller flere båtruter. Det vanligste er at det er en eller to båtruter per konkurranse. På det meste har det vært åtte båtruter i en og samme rutepakke. I gjennomsnitt inngår det to båtruter i hver konkurranse.

Varighet på kontraktene varierer fra å være midlertidige kontrakter med kun et par måneders til å være lange kontrakter på opp til femten års. I gjennomsnitt har kontraktene en varighet på fem år. Det er også vanlig at det offentlige har opsjon til å forlenge kontraktene. Opsjonene er normalt på ett eller to år, men opsjonene kan også være så lange som ti år.

Når det gjelder varighet fra utlysning av kontrakt og frem til oppstart er det også betydelige ulikheter mellom anbudskonkurransene. På det minste er det bare snakk om noen måneder fra utlysning til oppstart. På det lengste er det nesten to år. Det vil normalt være lengre tid til oppstart i de anbudskonkurransene hvor

det stilles krav om nybygg eller det er mange ruter som inngår i rutepakken.

De fleste konkurransene lyses ut som bruttokontrakter. Av 77 konkurranser er det kun 9 vi har registrert som nettokontrakter (11 prosent av kontraktene). De seneste årene er det bruttokontrakter som har vært det vanlige. I vår database har vi ikke registrert at det er lyst ut nettokontrakter etter 2014.

For de fleste anbudskonkurransene utgjør pris det eneste tildelingskriteriet. Det vil si at tilbyderen som oppfyller kvalifikasjonskravene og som tilbyr tjenestene for den laveste prisen normalt blir tildelt kontraktene. I tillegg til pris er det vanlig at miljø og kvalitet vektlegges som tildelingskriterier. Det har også vært innslag av andre tildelingskriterier, som alder på fartøy, hastighet på fartøy og passasjerkapasitet.

Til slutt, og det som er utgangspunkt og hovedtema for denne analysen, har oppdragsgiver mulighet til å påvirke eierskap til materiellet. Det er lyst ut totalt 7 konkurranser hvor det offentlige stiller med materiell.

Hva påvirker antall tilbydere i hurtigbåtmarkedet?

For å analysere hva som påvirker antall tilbydere i hurtigbåtmarkedet ser vi først på hva som kjennetegner konkurransene hvor det bare er én tilbyder. Deretter ser vi nærmere på statistiske sammenhenger mellom ulike rammevilkår og antall tilbydere.

Hva kjennetegner konkurransene med én tilbyder?

For å vurdere hvorvidt det er noen spesielle forklaringer til at noen anbud ender opp med kun én tilbyder, viser Tabell 3 noen egenskaper ved disse konkurransene som er gjennomført i perioden fra 2011 til 2020. Tabellen viser også gjennomsnittverdier for konkurransene med én tilbyder og gjennomsnittverdier for alle konkurranser. All informasjon er basert på offentlig tilgjengelige data om konkurransene.

For å gi et komplett bilde av konkurranser med én tilbyder har vi også inkludert konkurranser som er blitt avlyst.

Ser vi på gjennomsnittsverdiene finner vi ikke store forskjeller mellom konkurransene med én tilbyder sammenlignet med gjennomsnittet for alle konkurranser. Den største forskjellen gjelder tilbudt pris.

Vi observerer i gjennomsnitt høyere kontraktsverdi i konkurranser med én tilbyder enn det som er gjennomsnittet for alle konkurranser. En mulig forklaring på dette er at det hovedsakelig er på de mindre kontraktene de største rederiene møter konkurranse fra mindre og ikke fullt så kapitalsterke rederier.

Videre kan vi observere at det for konkurransene med én tilbyder er noe lengre tid fra tilbudsfrist til oppstart av kontraktene. Dette er litt kontraintuitivt. I utgangspunktet ville vi forventet flere tilbydere i konkurranser hvor leverandørene har fått bedre tid til å regne på anbudene, tilpasse flåten og eventuelt vurdere innkjøp av nytt materiell.

Ser vi nærmere på dataene ser vi imidlertid at tilbudsperiodens varighet og varighet til oppstart av kontrakt kan bidra til å forklare manglende interesse rundt enkelte av kontraktene. Båtpakke NEX⁴ – Rødøy – Meløy – Bodø – Tysfjord som ble lyst ut i Nordland i

Tabell 3: Utvalgte rammevilkår for konkurranser med én tilbyder

Beskrivelse	Fylke	Utløst	Brutto / netto	Antall ruter	Kontraktslengde, år	Tilbudsperiode (varighet), mnd	Fra frist til oppstart, mnd	Tilbudt pris (per år)
Frøya-Øyrekken	Trøndelag	2011	Brutto*	1	6,5	2,7	15,0	43 930 557
Snøggbåt Hordaland - Rutepakke 4	Hordaland	2013	Brutto	1	3,0	1,6	14,5	25 132 000
Snøggbåt Hordaland - Turistrute Hardanger	Hordaland	2013	Netto	1	4,4	1,6	11,5	4 585 167
Båtrute Espevær og Hernar	Hordaland	2013	Netto	2	10,0	4,4	15,9	Avlyst
Snøggbåtrute Rosendal-Bergen/Rekstern-Våge-Os	Hordaland	2013	Netto	2	10,0	4,4	15,9	Avlyst
Turistrute Hardanger	Hordaland	2013	Netto	1	5,0	4,4	15,9	Avlyst
Turistrute Hardanger (fornytt kunngjøring)	Hordaland	2013	Netto	1	5,0	1,5	11,4	Avlyst
Hurtigbåtruter i Finnmark 2016-2025, pakke 2	Finnmark	2014	Netto	4	10,0	3,1	21,8	25 750 000
Båtpakke NEX - Rødøy - Meløy - Bodø - Tysfjord	Nordland	2014	Brutto	8	3,0	1,4	1,8	227 890 834
Båtrute i Reinefjorden	Nordland	2015	Brutto	1	1,0	-	1,7	3 271 200
Båtruter rundt Brønnøysund	Nordland	2015	Brutto	4	3,0	2,5	6,9	38 705 000
Båtruten Evenes Kjeldabotn	Nordland	2016	Brutto	1	1,0	1,8	14,2	5 250 000
Båtrute Øksfjord - Holandshamn - Svolvær	Nordland	2016	Brutto	1	8,1	0,9	13,1	3 687 625
Drift av hurtigbåten MS Helligvær	Nordland	2016	Brutto	1	-	0,9	-	1 925 000
Båtrute i Reinefjorden	Nordland	2017	Brutto	1	2,0	1,4	4,4	4 000 000
Snøggbåt - Rutepakke 5 Bybåtsambandene	Hordaland	2017	Brutto	2	3,0	3,2	9,6	44 669 556
Mikkelsby - Kongshus (Årøysambandet)	Finnmark	2018	-	1	2,0	-	-	Avlyst
Båtrute i Gildeskål og Væran	Nordland	2018	Brutto	3	4,0	1,3	8,2	50 149 000
Gjennomsnitt for konkurranser med én tilbyder				2,0	4,8	2,3	11,4	36 842 000
Gjennomsnitt for alle konkurranser				1,8	5,3	2,2	10,8	29 715 140

*brutto for pax / netto for gods

Kilde: Oslo Economics

⁴ Dette er den tidligere kontrakten for Nex-rutene, hvor tradisjonell anbudsmodell ble benyttet (2014-2017).

2014 var en kontrakt med 8 båtruter totalt og klart høyest kontraktsverdi blant utvalget. Likevel ser vi at det for denne konkurransen var kort tid for leverandørene å levere tilbud – om lag seks uker – og det var om lag like kort tid til oppstart av kontrakten. Med så mange båtruter og korte frister er det nærmest urealistisk for andre enn eksisterende leverandør å levere tilbud.

Vi ser at det er korte frister også for flere av de andre konkurransene i tabellen. Dette kan ha vært medvirkende til at det bare er kommet inn ett tilbud. Dette blir også påpekt i samtaler med rederiene. Det har hendt at rederiene lar være å levere tilbud fordi det ikke er forsvarlig å gjøre det innenfor fristene.

I 2019 og 2020 er det ikke registrert konkurranser med kun én tilbyder.

6 av kontraktene er gjennomført som nettokontrakter. Av utvalget med én tilbyder utgjør dette en andel på 35 prosent, noe som er betydelig høyere enn andelen for alle konkurranser (11 prosent). Det kan dermed se ut til at nettokontrakter reduserer sannsynligheten for flere tilbydere. Dette var også erfaringen fra ferjemarkedet, hvor man erfarte økt konkurranse rundt bruttokontrakter (Oslo Economics, Inventura og DNV GL, 2016).

I det videre vil vi se nærmere på i hvilken grad det er sammenheng mellom ulike egenskaper ved kontraktene og antall tilbydere.

Sammenheng mellom ulike rammevilkår og antall tilbydere

Korrelasjon er et statistisk mål på hvor mye to størrelser varierer med hverandre. En positiv korrelasjon tilsier at høye verdier av den ene størrelsen ofte vil finnes sammen med høye verdier av den andre størrelsen.

Korrelasjon sier imidlertid ingenting om årsaks-sammenheng.

Styrken av korrelasjon gis ved korrelasjonskoeffisienten. En korrelasjonskoeffisient er et tall mellom -1 og 1 som oppsummerer graden av samsvar. Et positivt tall betyr at det er positiv korrelasjon, og et negativt tall betyr at det er negativ korrelasjon. Jo nærmere 1 eller -1 taller er, jo sterkere er sammenhengen mellom de to størrelsene.

I Tabell 4 viser vi korrelasjonskoeffisienter mellom ulike rammevilkår og antall tilbydere. Dette gir en indikasjon på hvilken retning ulike rammevilkår synes å påvirke antall tilbydere, og hvor sterk denne sammenhengen er.

Tabell 4: Korrelasjonskoeffisienter mellom antall tilbydere og ulike rammevilkår

	Korrelasjon med antall tilbydere
Offentlig eierskap til materiell	0,059
Kontraktvarighet	0,020
Tid fra frist til oppstart	-0,089
Tilbudslengde	-0,118
Årlig kontraktsverdi	-0,125
Antall ruter	-0,197
Kapasitet på kontraktens største båt (PAX)	-0,233

Kilde: Oslo Economics

Vi skal være forsiktige med å trekke konklusjoner ut fra korrelasjonskoeffisienter alene. Vi vil likevel påpeke noen observasjoner basert på korrelasjonene:

- Vi observerer at antall ruter og båtstørrelse synes å ha størst sammenheng med antall tilbydere – og sammenhengen er negativ. Det vil si at kontrakter med flere ruter og større båter, ser ut til å gi færre tilbydere. Tilsvarende ser vi at årlig kontraktsverdi også er negativt korrelert med antall tilbydere, men med en noe svakere sammenheng.
- Til sammen ser det ut til at faktorer som henger sammen med størrelse på kontrakten er negativt korrelert med antall tilbydere på kontraktene. På en måte kan det virke overraskende at ikke større kontrakter med flere ruter øker attraktiviteten i markedet. Det er imidlertid ikke usannsynlig at dette henger sammen med at de mindre rederiene ikke har kapital til å by på de store kontraktene.
- Videre gjør vi oss samme kontraintuitive observasjon som når vi så på konkurransene med én tilbyder. Det er en negativ korrelasjon mellom antall tilbydere og tidsfristene; lengde på tilbudsperiode og tid fra tilbudsfrist til oppstart. Korrelasjonen synes imidlertid ikke å være særlig sterk.
- Videre ser vi at det er en positiv korrelasjon mellom antall tilbydere og kontrakter hvor det offentlige stiller med materiellet. Isolert sett er det altså flere tilbydere på disse kontraktene. Korrelasjonen er imidlertid svak.

Som nevnt skal vi være forsiktige med å trekke konklusjoner ut fra korrelasjonskoeffisienter alene. De ulike variablene må ses i sammenheng med hverandre. En regresjonsanalyse er en mer sofistikert statistisk analysemetode, som gjør det mulig å beskrive sammenhengen mellom flere uavhengige variabler. I en regresjonsanalyse kan man også vurdere hvorvidt korrelasjonen er statistisk signifikant. Det vil si, vi kan

med større sikkerhet fastslå eller avvise at det rent faktisk er en negativ eller positiv korrelasjon mellom to tallstørrelser.

Dette oppdraget omfatter ikke avanserte økonomiske analyser som tar høyde for alle usikkerhetslementer ved å benytte regresjonsanalyser. Vi har likevel gjennomført forsøk med ulike økonomiske analyser av dataene, for å få nærmere innsikt i de observerte korrelasjonene.

Med utgangspunkt i regresjonsanalysene vil vi fremheve følgende funn som også gir intuitiv mening:

- Jo flere ruter som inngår i kontraktene, jo færre tilbydere er det på kontraktene. Det kan se ut til at dette særlig er gjeldende når det er flere enn to ruter som inngår i samme kontrakt.
- Jo større kapasitet det er på den største båten i kontrakten, jo færre tilbydere er det på kontrakten. Dette gjelder både for båter større enn 40 pax, og særlig for båter større enn 120 pax.

- Det er en sammenheng mellom variablene for tidsfrister og omfanget av kontraktene. Det vil si, ved store kontrakter med mange ruter og store båter vil lengre tid til oppstart gi flere tilbydere.
- Tidsfristene er ikke like vesentlig for mindre rutepakker. Tvert imot kan det se ut til at lang tid til oppstart på små rutepakker påvirker antall tilbydere i negativ retning.
- Offentlig eierskap bidrar til færre tilbydere. Sammenhengen skifter med andre ord retning når man tar hensyn til de andre variablene, sammenlignet med når vi så på korrelasjonskoeffisienten alene. Dette er imidlertid basert på få observasjoner (7) og resultatet er ikke statistisk signifikant. Data fra eksisterende konkurranser gir ikke støtte til en påstand om at offentlig eierskap til materiell gir flere tilbydere.

Krav om reservekapasitet begrenser konkurransen

Nex-anbudene i Nordland er organisert slik at fylkeskommunen stiller med hovedbåtene, mens rederiet må ta ansvar for reservekapasiteten.

Dette kan være økonomisk fornuftig, fordi de store rederiene normalt har flere båter å disponere i sin flåte, slik at man mer effektivt kan omrokere kapasitet ved behov.

Men det er et spørsmål om man med et slikt krav forhindrer formålet om å legge til rette for mer konkurranse fra nye rederier, når leverandørene uansett må stille med reservekapasiteten selv.

Dette gjelder særlig konkurransene hvor det er krav til reservefartøy med stor kapasitet, hvor de mindre selskapene vil ha svakere forutsetninger for å delta. Dette kan være årsaken til at det er flere tilbydere på konkurransen om båttrute i Øksnes enn for Nex og Helgelandspendelen. Krav til reservefartøy på disse kontraktene er henholdsvis på 48, 160 og 190 pax. Det kom inn fem tilbud på Øksnes-konkurransen⁵, mens det bare var Torghatten og Boreal som deltok i konkurransen om Helgelandspendelen og Nex.

⁵ Boreal, Torghatten, Charter i Nord, Lovund Skyss og RS Maritime

Vår vurdering av hvordan fylkeskommunen best kan påvirke konkurransen

En av hovedårsakene til at Nordland fylkeskommune prøver ut eget eierskap er å stimulere til økt konkurranse og flere tilbydere. Basert på våre statistiske analyser er det ikke grunnlag for å hevde at offentlig eierskap til materiellet gir flere tilbydere. Tvert imot trekker dataene til nå i retning av at det bidrar til færre tilbydere. Observasjonene er imidlertid få, og vi kan derfor heller ikke utelukke at offentlig eierskap kan gi flere tilbydere.

De statistiske analysene viser imidlertid en sterkere sammenheng med andre påvirkbare rammevilkår og antall tilbydere. For å stimulere til flere tilbydere og økt konkurranse i markedet, synes det å være andre

forhold ved kontraktstrategien som kan ha større betydning.

Basert på disse analysene, har vi følgende prinsipielle anbefalinger til oppdragsgivere innen hurtigbåtmarkedet, som kan bidra til økt konkurranse:

- Unngå kontrakter hvor det inngår båtruter med betydelige forskjeller i krav til kapasitet på fartøyene. De små bårutene bør skilles ut i egne kontrakter for å unngå store barrierer for de mindre rederiene.
- For kontrakter med store båter, sørg for at det er god tilbudsfrist og at det er god tid til oppstart. Med god tid mener vi minst to års tid til oppstart, og dette synes å være viktigere dess større båtene er. God tid øker sannsynligheten for at alle de store rederiene leverer tilbud. Det kan også tiltrekke seg flere – for eksempel i kombinasjon

med lengre tilbudsfrist og god dialog med markedet. God planlegging i anskaffelsene har tilsynelatende gitt gode effekter i ferjemarkedet (Oslo Economics, 2019).

- Unngå å ha mer enn to båtruter i samme kontrakt, med mindre det er åpenbare kostnadsfordeler ved samdrift eller lignende. Dersom det er gode grunner til å samle flere ruter i samme kontrakt, gjelder samme anbefaling som for kontrakter med store båter – ha god tid til oppstart.
- For kontrakter med få båtruter og krav om små båter (<40 pax) anbefales det å ha kortere oppstartstid (kortere enn ett år), særlig hvis det ikke åpenbart er behov for nybygg. Dette synes å øke sannsynligheten for at mindre rederier eller nye aktører melder seg på i konkurransen



6. Virkninger på risiko og kostnader

Virkinger på risiko og kostnader

Lavere kostnader er den andre hovedårsaken til utprøving av todelt anbudsmo­dell. Den todelte anbudsmo­dellen synes å bidra til lavere kostnader på noen områder. På flere andre områder vil modellen imidlertid bidra til høyere risiko og kostnader. Vår vurdering er at en generell overgang til offentlig eierskap til hurtigbåtmateriell på sikt vil føre til dyrere hurtigbåttjenester.

I dette kapitlet presenterer vi først et teoretisk rammeverk for våre analyser, før vi ved hjelp av regneeksempler og kvalitative drøftinger vurderer den todelte anbudsmo­dellens virkning på kostnader.

Teoretisk utgangspunkt for at fylkeskommunen kan oppnå kostnadsbesparelse ved å eie fartøy

Nordland fylkeskommune argumenterer i beslutningsgrunnlaget om todelt anbud for at de vil få lavere finans­kostnader: «Fylkeskommunen vil også oppnå en besparelse på selv å anskaffe fartøyet fordi fylkeskommunen kan avskrive fartøyet over flere kontraktsperioder. En avtaleperiode i tradisjonell anbudsmo­dell er maksimalt 10 år, mens fartøyets levetid er 20 – 25 år.»

Vi vil komme tilbake til spørsmålet om rederiene faktisk avskriver fartøyet over én eller flere kontraktsperioder,

se side 32. Vi mener uansett det er relevant å vurdere alle faktorene som påvirker finans­kostnadene, og se om fylkeskommunen kan forvente en besparelse totalt sett.

Den økonomiske vurderingen av hva som er mest effektivt (gir laveste kostnader) for fylkeskommunen kan beskrives som et valg mellom følgende alternativer:

- Rederiet som skal bruke fartøyet, **kjøper** fartøyet
- Rederiet som skal bruke fartøyet, **leaser** fartøyet fra fylkeskommunen

Vanligvis er det rederiene som skal bruke fartøyet, som tar valget om å kjøpe eller lease. Det er dette valget som utgjør det teoretiske utgangspunktet.

Normalt velger rederiene å benytte eget materiell, og vi er i liten grad kjent med at rederiene velger å lease båt fra en tredjepart. For den todelte anbudsmo­dellen er imidlertid rederiet tvunget til å lease fartøyet fra oppdragsgiver.

Alternativet som gir høyest nettonåverdi er det beste

Hva som er mest effektivt av å kjøpe eller lease, kan økonomisk beregnes ved hjelp av nåverdimetoden, som beregner nåverdien av fremtidige diskonterte kontantstrømmer. Dette er nettonåverdi for beslutningstaker, i vårt tilfelle for fylkeskommunen.

Prosjektets netto nåverdi (NNV) beregnes på følgende måte, der en trekker fra verdien av den opprinnelige investeringen, og deretter legger til alle fremtidige forventede kontantstrømmer som diskonteres med et

egnet avkastningskrav. I ligningen under er I den opprinnelige investeringen, FCF den årlige kontantstrømmen som genereres (gitt av overskuddet, samt en restverdi ved periodens utløp), t er et tidspunkt (og T er siste tidspunkt i perioden), mens k er avkastningskravet.

Formel 1: Nettonåverdi-beregning

$$NNV = -I_0 + \frac{FCF_1}{1+k} + \frac{FCF_2}{(1+k)^2} + \dots + \frac{FCF_T}{(1+k)^T} + \frac{R}{(1+k)^T} = -I_0 + \sum_t^T \frac{FCF_t}{(1+k)^t} + \frac{R}{(1+k)^T}$$

Hvis investoren går i break-even, vil altså verdien av diskonterte kontantstrømmer være lik verdien av opprinnelig investering, slik at

Formel 2: Break-even-beregning

$$-I_0 + \sum_t^T \frac{FCF_t}{(1+k)^t} + \frac{R}{(1+k)^T} = 0,$$

altså

$$I_0 = \sum_t^T \frac{FCF_t}{(1+k)^t} + \frac{R}{(1+k)^T}.$$

I et perfekt marked med fungerende konkurranse, lik informasjon hos alle aktører og like skatteregler for alle, vil fylkeskommunen være indifferent til om den skal kjøpe båt, eller la rederiet skaffe den til veie. Dette er beregnet i Tabell 5, der det er lik nettonåverdi i de to alternativene.

Øvrige forutsetninger for beregningene er:

- Investeringskostnad I_0 i fartøy er 200 mill. kr
- Fylkeskommunalt kjøp FCF_t fra rederi er 88,9 mill. kr pr. år
- Utleie av fartøy til rederi er 15 mill. kr pr. år. Dette er estimert for at fylkeskommunen går i break-even på investeringen.

- Restverdien R etter en kontraktperiode på 8 år er beregnet ved 8 års lineær avskrivning av fartøyet med 20 års levetid.
- Avkastningskravet k er 3 pst.

Med disse forutsetningene vil begge alternativene gi samme nåverdi for fylkeskommunen. Alternativene er derfor like gode for fylkeskommunen.

I praksis er det likevel ikke slik at markedene alltid er perfekte. Hvorvidt fylkeskommunen bør eie båt selv avhenger av om det er noen relevante former for markedssvikt som gjør seg gjeldende. Dette drøfter vi nærmere i neste delkapittel.

Ulike former for markedssvikt kan påvirke om fylkeskommunen bør eie båt selv

Tabell 5 viser at selv om netto nåverdi er lik for fylkeskommunen, så har alternativene praktiske konsekvenser ved at fylkeskommunen må ta en investering som belaster budsjettene i starten av perioden, samt at fylkeskommunen eier et fartøy med en restverdi i slutten av perioden.

Ulike former for imperfeksjoner i markedet kan derfor gjøre at det ene alternativet blir bedre enn det andre. I det følgende lister vi opp noen forhold som typisk kan påvirkes av om fylkeskommune eller rederi eier et fartøy.

Tabell 5: Nettonåverdi for fylkeskommunen av todelt vs. tradisjonelt anbud, mill. kr

	År 0	År 1	År 2	År 3	År 4	År 5	År 6	År 7	År 8
Alt. 1: Eie båt i todelt anbud									
Investering I_0	-200								
Fylkeskommunalt kjøp fra rederi FCF_t		-88,9	-88,9	-88,9	-88,9	-88,9	-88,9	-88,9	-88,9
Utleie av båt til rederi FCF_t		15,0	15,0	15,0	15,0	15,0	15,0	15,0	15,0
Restverdi R									120
Alt. 2: Tradisjonelt anbud der rederi eier båt									
Fylkeskommunalt kjøp fra rederi FCF_t		-88,9	-88,9	-88,9	-88,9	-88,9	-88,9	-88,9	-88,9
Sammenligning									
Alt. 1 vs. Alt. 2	-200	15,0	15,0	15,0	15,0	15,0	15,0	15,0	135,0
NNV fylkeskommune todelt vs. tradisjonelt anbud	0,0								

Begrenset konkurranse

Hvis konkurransen er begrenset, vil rederiet kunne legge et påslag på prisen fylkeskommunen må betale. Dette påvirker kontantstrømmene (FCF_t i Formel 1 foran). Kostnadene ved fylkeskommunalt kjøp vil øke. Hvis konkurransen er påvirket av hvem som eier båten, vil dette påvirke hvilket alternativ som er best for fylkeskommunen. Konkurransoeffektene har vi vurdert i kapittel 5. Vi konkluderte med at det ikke er noen tydelig sammenheng mellom antall aktører i konkurransene og endret eierskap til materiell. Det er andre forhold ved utlysningene som har større betydning for hvor mange som deltar og dermed for kostnaden ved fylkeskommunalt kjøp – både ved todelte tilbud og dersom det lyses ut en samlet kontrakt.

Skatt

Fylkeskommunen og rederiet kan ha ulike skatteregler som påvirker kontantstrømmene (FCF_t), og som kan gjøre det mer lønnsomt for en av partene å eie båten. Skattesystemet kan også generelt være utformet slik at kjøp gir en annen skattebelastning enn leie. Dessuten kan skatten komme på ulike tidspunkt, og det kan også ha betydning. Vi har ikke vurdert slike effekter i denne rapporten.

Restverdi

Fartøyet må selges eller vrakes når det ikke kan brukes til opprinnelig formål lenger, og aktørene kan ha ulik evne til å realisere eller påvirke restverdien. Dette påvirker hvordan man fastsetter R i Formel 1 foran.

Restverdier er relevant for vurderingen av om fylkeskommunen skal eie et fartøy eller ikke, fordi fylkeskommunen kan tenkes å ha større innflytelse over hvorvidt fartøyet skal trafikkere en rute i flere kontraksperioder, enn et rederi som må konkurrere i

anbud om å bruke fartøyet. Merk at forhold utenfor fylkeskommunens kontroll likevel kan gjøre at fartøyet ikke kan brukes i flere kontraksperioder, dette behandler vi i avsnittet *Andre usikkerhetsfaktorer ved levetiden* kan på side 32.

Spesialisering

Det å ha spesialkompetanse og riktige insentiver for å eie et fartøy kan gi gevinster gjennom mer effektivt eierskap.

Effektivitetsgevinstene gjelder forhold gjennom hele båtens levetid, fra kjøp av båt, via bygging og drift, til avhending. På denne måten kan kompetanse og insentiver påvirke investeringskostnader (I_0), driftskostnader som inngår i kontantstrømmene (FCF_t) og også hvilken restverdi skipet vil ha (R).

Oppdragsgiver og rederi har ulike kompetanseområder, og har ulik grad av spesialisering knyttet til det å eie et fartøy. Gevinster av spesialisering og økonomiske insentiver knyttet til å eie og drive fartøy er derfor relevant for vurderingene i vår analyse.

Finansieringsprofil

Gjeldsbelastningen kan gjøre det vanskelig for rederiet eller fylkeskommunen å finansiere investeringen i båt. Fylkeskommunen kan for eksempel ha begrensninger i hvor stor gjeld den tar opp. Belastningen på fylkeskommunale budsjetter er derfor relevant i vår vurdering.

Andre former for markedssvikt

Andre former for svikt kan være at aktørene kan ha ulik evne til å håndtere fartøyet hvis rederiet går konkurs. Dette har vi ikke vurdert i vår rapport.

Videre disposisjon av analysen (leseveiledning)

I det videre vil vi vurdere hvordan disse formene for markedssvikt har betydning for Nordland fylkeskommunes beslutning om å eie båt i en todelte anbudsmodell:



A. Virkninger på restverdi, inkludert lengde på levetid



B. Virkninger vedr. spesialisering – i investeringsfasen og driftsfasen



C. Virkninger for fylkeskommunens investeringsprofil

A. Virkninger på restverdi

Vi illustrerer først ved et regneeksempel hvordan fylkeskommunens innflytelse over disponering av egne båter kan bidra til å øke restverdien på fartøyet. Deretter vurderer vi andre virkninger som kan påvirke restverdien.

Regneeksempel for virkninger av ulike restverdier

Vi kan beregne effekten av at fylkeskommunen har større innflytelse over hvorvidt fartøyet skal trafikkere en rute i flere kontraksperioder.

Hvis vi legger til grunn at den eneste forskjellen mellom rederi og fylkeskommune er at fylkeskommunalt eie har større sannsynlighet for at båten blir benyttet etter første kontraksrunde, kan vi beregne effekten for en gitt sannsynlighet.

Forutsetningene er lik som i eksemplet i Tabell 5, med følgende unntak:

- Restverdipotensialet, dvs. hvis båten fortsatt kan brukes til formålet, etter en kontraksperiode på 8 år er beregnet ved 8 års lineær avskrivning av fartøyet med 20 års levetid.
- Sannsynligheten for at båten kan benyttes etter kontraktsrunden er 90 prosent for fylkeskommunen. Grunnen til at den ikke er 100 prosent er at behovene kan ha endret seg, det kan ha vært teknologisk utvikling eller endret transportbehov i regionen som gir behov for å sette inn en annen båt eller legge ned båtruten.

- Sannsynligheten for at båten kan benyttes etter kontraktsrunden er 70 prosent for rederiet. Sannsynligheten er lavere for rederiet enn for fylkeskommunen, fordi rederiet risikerer å tape anbudet. Videre er båten spesialbygd for formålet, slik at verdien av å bruke den på andre ruter er redusert.

Reell restverdi R blir dermed 90 prosent av restverdipotensialet for fylkeskommunen og 70 prosent for rederiet.

Både fylkeskommune og rederi må ta seg betalt for at reell restverdi er lavere enn restverdipotensialet. Fylkeskommunen må legge til 1,4 mill. kr pr. år på

utleie av fartøy, mens rederiet, som har lavere reell restverdi må legge til 4,1 mill. kr pr. år på det fylkeskommunale kjøpet.

Resultatene er vist i Tabell 6. Med disse forutsetningene får fylkeskommunen en fordel på 27,6 mill. kr målt i netto nåverdi av å eie båten selv.

Det understrekes at dette kun er et eksempel for å illustrere at rederiet som eier av båten vil måtte ta hensyn til en risikofaktor som fylkeskommunen ikke har. Det er ikke opplagt at restverdien for rederiet er betydelig mindre enn for fylkeskommunen.

Tabell 6: Nettonåverdi for fylkeskommunen av todelt vs. tradisjonelt anbud, med større usikkerhet ved restverdi for rederi, mill. kr

	År 0	År 1	År 2	År 3	År 4	År 5	År 6	År 7	År 8
Alt. 1: Eie båt i todelt anbud									
Investering	-200								
Fylkeskommunalt kjøp fra rederi		-88,9	-88,9	-88,9	-88,9	-88,9	-88,9	-88,9	-88,9
Utleie av båt til rederi		16,3	16,3	16,3	16,3	16,3	16,3	16,3	16,3
Restverdi									108,0
Alt. 2: Tradisjonelt anbud der rederi eier båt									
Fylkeskommunalt kjøp fra rederi		-93,0	-93,0	-93,0	-93,0	-93,0	-93,0	-93,0	-93,0
Sammenligning									
Alt. 1 vs. Alt. 2	-200	20,4	20,4	20,4	20,4	20,4	20,4	20,4	128,4
NNV fylkeskommune todelt vs. tradisjonelt anbud	27,6								

Rederienes levetidsvurderinger henger sammen med konkurransen i markedet

Levetidsvurderingene var sentralt for Nordland fylkeskommune i beslutningsgrunnlaget da fylkesrådet behandlet todelt anbud på Nordlandsekspresen 28. mars 2017: «Fylkeskommunen vil også oppnå en besparelse på selv å anskaffe fartøyet fordi fylkeskommunen kan avskrive fartøyet over flere kontraksperioder. En avtaleperiode i tradisjonell anbudsmodell er maksimalt 10 år, mens fartøyets levetid er 20 – 25 år.» Nordland fylkeskommune har i møte med oss oppgitt at de avskriver fartøyene over 20 år.

Implisitt her ligger en antakelse om at rederiene avskriver fartøyene over kortere tid, f.eks. én kontraksperiode.

Årsrapportene til konsernene oppgir hvordan de avskriver fartøyene i regnskapene:

Rederi/konsern	Avskrivingsregel for fartøyene
Boreal	12-30 år «useful economics life»
Fjord1	10-40 år levetid
Norled	15-25 år for båter 15-30 år for ferjer
Torghatten	15-35 år levetid

Kilde: Årsrapportene til konsernene/rederiene

Rederiene oppgir altså prinsipper for avskrivning som følger skipenes levetid. Rederiene trenger riktig nok ikke å prise avskrivningene i anbudskontraktene likt som

⁶ Levetiden kan vurderes på ulike måter, for eksempel som teknisk levetid (hvor lenge båten kan seile uten å falle fra hverandre) eller som økonomisk levetid (hvor lenge båten

i regnskapet, og de vil få økt driftsresultat hvis de har kortere avskrivningstid i sine priser til kundene.

Spørsmålet er imidlertid om de kan skrive ned hele fartøyet i en kontraksperiode, uten å tape konkurransen. I prinsippet vil en kortere avskrivningstid være det samme som å operere med en høyere pris i tilbudet. Resultatet av dette er at konkurransen tvinger rederiet til å avskrive fartøyet over flere kontraksperioder, men at usikkerheten om fremtidige anbud øker kostnaden ved at det må legges på en risikopremie i prisen til fylkeskommunene.

Andre usikkerhetsfaktorer ved levetiden kan gi gevinster når rederiet eier fartøyet

Den økonomiske levetiden⁶ avhenger av hvor mange kontraksperioder en hurtigbåt kan brukes, og om den kan sette inn på en annen rute i fremtiden. Det er nokså lite usikkerhet om fartøyet kan brukes i første kontraksperiode, men usikkerheten øker i fremtidige kontraksperioder, også av andre årsaker enn konkurransen:

- De trafikale behovene kan endre seg, slik at man vil sette inn større eller mindre båter på ruten
- Fylkeskommunens finansielle situasjon kan ha endret seg, slik at man ønsker å sette inn en annen båt
- Nye miljøkrav kan gjøre båten mindre egnet
- Teknologisk utvikling kan gjøre at båten er mindre effektiv enn ny båt

Disse risikofaktorene reduserer forventet restverdi og rammer i utgangspunktet fylkeskommune og rederi likt. Igjen er det imidlertid slik at rederiene vil være tvunget

bidrar til lønnsomhet for eieren). I denne sammenhengen vurderer vi økonomisk levetid.

gjennom konkurranse til å håndtere disse risikofaktorene mer effektivt. Usikkerhet om behovet gjør altså at fylkeskommunen vil få gevinster av å la rederiene eie båten. Med andre ord bidrar dette til at det oppstår en kostnad ved en todelt anbudsmodell.

Realisering av eventuell salgsverdi er krevende

Hurtigbåter er gjerne spesialtilpasset ruten de betjener, og krever ofte større eller mindre grader av tilpasning hvis de skal brukes andre steder. Dette gjør at det ikke alltid finnes et velfungerende marked for videresalg. Rederiene har antakelig bedre utgangspunkt enn fylkeskommunene for å realisere salgsverdi, blant annet grunnet mulighet for internsalg, samt at de har mer erfaring fra annenhåndsmarkedet.

Dette har likevel begrenset betydning, fordi det er snakk om relativt lave summer sammenlignet med kjøpssum, og salgssinntektene kommer langt frem i tid.

Det er også mulig at båten må selges før det har gått 20-25 år. For rederiene kan dette skyldes at kontrakten båten var ment for er utgått, mens det for fylkeskommunen kan skyldes nye reguleringskrav som gjør at båten ikke lengre er egnet til å betjene ruten.

B. Virkninger vedr. spesialisering

Vi illustrerer innledningsvis ulike risikoområder som kan påvirkes ved at fylkeskommunen selv eier båt, og beskriver hvordan fylkeskommunen synes å ha undervurdert egen risiko ved å eie båt. Deretter drøfter vi hvordan spesialisering, kompetanse og

insentiver kan påvirke kostnader i investeringsfasen og i driftsfasen.

Risikoområder som kan påvirkes ved at fylkeskommunen eier båt

Fylkeskommunens valg om å eie båten selv, kan få konsekvenser for hhv. restverdi, gevinster av spesialisering og finansieringsprofil i alle faser av båtens levetid:

- Spesifisering av båten
- Markedsusikkerhet verft
- Levering av båt til riktig kvalitet, kostnad og tid
- Vedlikehold (overføres til rederi gjennom kontrakt – risikoen må prises inn i tilbudssummen)
- Reell levetid (kan den brukes i flere kontraktperioder)
- Avhending/salg

Innholdet i disse punktene er utdypet i Figur 6. Som vist av regneeksempelet i delkapittel A er det ikke usansynlig at fylkeskommunen oppnår en gevinst av å eie båt selv, fordi de bestemmer selv om det aktuelle fartøyet skal trafikkere strekningen i neste periode, mens rederiet løper en risiko etter hver kontraktperiode pga. nytt anbud. Denne faktoren er derfor uthevet i Figur 6.

Spørsmålet er om Nordland fylkeskommune har vurdert hvilken samlet risiko den pådrar seg, og tatt høyde for den i sin beslutning.

Gevinster av at rederiene er utsatt for konkurranse

Etter vår vurdering er det flere drivkrefter som gjør rederiene i bedre stand til å håndtere de øvrige risikofaktorene enn det fylkeskommunen er, og oppnå lavere investerings- og driftskostnader.

Konkurransesituasjonen gjør at rederiene blir tvunget til å håndtere risikofaktorene effektivt, for å overleve, mens fylkeskommunen ikke er i en tilsvarende konkurransesituasjon i sitt område, når det gjelder bruk av båtene de selv anskaffer.

Investering, forvaltning, drift og vedlikehold av båter er *kjernevirksomhet* for rederiene, mens det er én av mange viktige oppgaver for fylkeskommunene. Vi forventer at dette gir sterkere *ledelsesfokus* på anskaffelseskostnader og driftskostnader ved materiellet hos rederiene, enn hos fylkeskommunen.

Rederiene har økonomiske mål for virksomheten (levere avtalt produkt, mest mulig effektivt), mens fylkeskommunen har *mer kompliserte politiske mål som kan gå på tvers av effektivitet* (utvikling av næring og arbeidsplasser, distriktspolitikk, kulturarv mv.).

Figur 6: Risikoområder som kan påvirkes ved at fylkeskommune eier båt. Fordelen ved båt i fylkeskommunalt eie er understreket. Øvrige områder må vurderes.



Kilde: Oslo Economics

Rederiene har *kompetanse* til å håndtere risikoen på grunn av sin størrelse og sin erfaring. Noen fylkeskommuner kan være like store som rederiene, men det tar uansett tid å bygge kompetansen.

Fylkeskommunen kan ha undervurdert egen risiko

Basert på mottatt dokumentasjon og intervju synes det som at fylkeskommunen har fokusert på risikoområdet hvor fylkeskommunalt eie av båt kan være en fordel, og undervurdert risikoen og kompleksiteten som følger med ansvaret ved å eie en hurtigbåt selv. Dette kan gi tilbakeslag i fremtiden.

Før eller siden vil fylkeskommunen sannsynligvis bli rammet av en uventet og potensielt kostbar hendelse hvis de fortsetter å investere i egne fartøy. Ved en slik hendelse må ansvaret plasseres et sted. Basert på erfaringer fra andre virksomheter vil man da ønske å unngå at slike feil skjer igjen, og det vil sannsynligvis bli iverksatt tiltak for å unngå tilsvarende feil i fremtiden.

Den enkleste måten for en virksomhet å sikre seg mot uønskede hendelser er å legge på ekstra forventede kostnader. Fylkeskommunen har større rom for å legge på forventede kostnader enn rederiene, som er i en konkurransesituasjon.

Rederiene er tvunget gjennom konkurranse til både å legge inn risikopremie, og sette inn tiltak for å redusere risikofaktoren. Dette er mer krevende, men kan være mer effektivt ved at investeringskostnader og driftskostnader minimeres, samt at skipene utnyttes best mulig i hele sin levetid.

Rederiene har en kompetansefordel pga. erfaring og størrelse

Kompetanse er avhengig av erfaring og vedlikehold av kompetansen:

- Erfaringen er avhengig av hvor mange båter virksomheten har anskaffet tidligere. På dette området har rederiene vesentlig mer erfaring enn fylkeskommunene. Rederiene har også et klart økonomisk insentiv gjennom konkurranse for å vedlikeholde og utvikle denne kompetansen.
- Vedlikehold av kompetanse er også avhengig av hvor ofte virksomheten anskaffer båter, og indirekte avhengig av antall båter virksomheten har i flåten. Her har enkelte fylkeskommuner mange båter på sine ruter, og dermed et potensial for å opparbeide og vedlikeholde kompetanse. Nordland har for eksempel om lag 30 båter på sine ruter.

Tabell 7 illustrerer hvordan ulik grad av erfaring og hyppighet av båtanskaffelser påvirker kompetanse. Samlet sett vurderer vi at de store rederiene har høy kompetanse på båtanskaffelser, mens Nordland fylkeskommune har middels kompetanse.

I det videre gir vi nærmere beskrivelser av hvordan spesialisering, kompetanse og insentiver kan bidra til å påvirke kostnader i 1) investeringsfasen og 2) driftsfasen.

Tabell 7: Kompetansematrise

Stor erfaring med båtanskaffelser	Middels kompetanse <i>Små rederier</i>	Høy kompetanse <i>Store rederier</i>
	Lav kompetanse <i>Fylkeskommuner med få båtruter</i>	Middels kompetanse <i>Nordland fylkeskommune</i>
Liten erfaring med båtanskaffelser	Anskaffer båter sjelden	Anskaffer båter ofte

Kilde: Oslo Economics

B.1 Spesialisering i investeringsfasen

Fylkeskommunen må forholde seg direkte til et nytt marked – båtbygging

I et todelt anbud må fylkeskommunen forholde seg til konkurransesituasjonen i to markeder, i stedet for ett:

- Rederimarkedet (må de forholde seg til uansett)
- Verftsmarkedet (nytt marked)

Fylkeskommuner som følger en todelt anbudsmodell må dermed bygge kapasitet og kompetanse innen et nytt marked for å være i stand til å utføre innkjøp på best mulig måte. Fylkeskommunen er i utgangspunktet en

Tabell 8: Resultat fra 3 av Nordland fylkeskommune sine innkjøp i verftsmarkedet

Anskaffelse	Tilbudsfrist	Frist endelig tilbud	Tilbyder	Vinner	Pris etter forhandling
Herøyrutene - bygging av 1 fartøy med 1 fartøy opsjon	22.11.2019	06.02.2020	Brødrene Aa	Brødrene Aa	65 630 000
Herøyrutene - bygging av 1 fartøy med 1 fartøy opsjon	22.11.2019	06.02.2020	GS Marine AS	Brødrene Aa	61 850 000*
Nex - to fartøy	14.08.2017	10.10.2017	Brødrene Aa	Brødrene Aa	196 180 000
Helgelandspendelen - fartøy	03.06.2019	05.07.2019	Brødrene Aa	Brødrene Aa	117 065 000

*Note: GS Marine hadde lavest pris, men Brødrene Aa hadde det økonomisk mest fordelaktige tilbudet basert på tildelingskriteriene egnethet, miljø, leveringstid og pris. Kilde: Nordland fylkeskommune, anskaffelsesprotokoller

stor og profesjonell innkjøper, og vet hvilke ressurser som kreves for å gjennomføre et vellykket kjøp. Fylkeskommunen må blant annet kartlegge markedene, lage konkurransestrategi og gjennomføre konkurransen i begge markedene, for å sikre fungerende konkurranse om kontraktene sine.

Tabell 8 viser resultatet fra de tre fartøykjøpene vi har fått innsyn i. I to av disse konkurransene fikk fylkeskommunen ett tilbud, og i det tredje fikk de to tilbud. Basert på disse anskaffelsene alene er det oppnådd svakere konkurranse om båtbyggingen enn man oppnår i rederimarkedet, hvor det i gjennomsnitt er 2,7 tilbydere.

Svakere insentiver og kompetanse gir mer kostbare fartøy

Per i dag er det rederiene som har mest erfaring med å inngå kontrakter med verft om bygging av båter. Samtidig er dette kunnskap fylkeskommunen vil kunne opparbeide. Rederiene deltar imidlertid i en anbuds konkurranse og har derfor større insentiver for å

utløse konkurranse mellom verft, og finne effektive løsninger på båtene. Fylkeskommunen som monopolist har ikke like sterke insentiver til dette. I tillegg går fylkeskommunen glipp av muligheten til å kjøpe tjenester fra den aktøren som har lyktes best med å få til konkurranse i verftsmarkedet.

Basert på studier av ferjemarkedet nevnt i kapittel 2, er det grunn til å tro at rederiene kan redusere nybyggkostnadene. Dersom vi legger til grunn samme gevinst i hurtigbåtmarkedet som i ferjemarkedet, ville Nex-fartøyene for eksempel blitt redusert med 8,1 prosent, fra ca. 200 millioner kroner til ca. 184 millioner kroner⁷.

Risikoen øker når man innfører ny teknologi og innovasjon

Regjeringen i Meld. St. 10 (2020–2021) Grønnere og smartere – morgendagens maritime næring varslet satsing på ny teknologi i hurtigbåtene:

«Samlet har regjeringen støttet arbeidet med nullutslippshurtigbåter gjennom Klimasats med 100 mill. kroner i 2020, herunder 20 mill. kroner til utviklingskontrakter. Utviklingskontrakter har vist seg effektive i omstillingen av fergesektoren og kan også bidra til økt omstillingstakt innen hurtigbåtsegmentet. For 2021 foreslår regjeringen å videreføre satsingen på innfasing av nullutslippshurtigbåter med 80 millioner kroner gjennom en øremerket tilskuddsordning til innfasing av hurtigbåter med lav- og nullutslippsløsninger i fylkeskommunale samband. Regjeringen tar sikte på å innføre lav- og nullutslippskriterier i nye anbud for fergesamband der det ligger til rette for det i løpet av 2023. Dette vil gjelde både for statlige og fylkeskommunale fergesamband og forutsetter at teknologien er tilstrekkelig moden.»

Kompleksiteten i å designe båter som kombinerer driftsstabilitet og effektivitet øker når man innfører ny teknologi. Vi er usikre på om Nordland fylkeskommune kan og bør ta denne risikoen når alternativet er å

⁷ Regneeksempelet forutsetter at virkningene er de samme for hurtigbåtmarkedet som for ferje, og at effektene fordeler

seg likt på alle kostnadselementer som investeringer og driftskostnader.

velge den leverandøren som gjennom konkurranse har lyktes best med å håndtere denne risikoen.

Rederiene prises som grønne/bærekraftige selskaper

Flere av rederiene har utenlandske investeringsfond inne på eiersiden. På hjemmesidene til disse fondene omtales f.eks. Norled og Fjord1 som både grønne og bærekraftige selskaper:

- *The shareholders work together with Norled to secure the company's position at the forefront of the green shift, while also aiming to be the safest marine transportation workplace in Norway (CapMan Infra)*
- *The company is a first-mover globally in introducing innovative and environmentally friendly transportation solutions. The company owns and operates the only electric car ferry in Norway and is commissioning the world's first hydrogen-electric ferry (CBRE Caledon)*
- *Vision Ridge aims to capitalize on the global transition to sustainability... A fleet of Norwegian ferries, featuring low or zero emission propulsion. (Vision Ridge)*

Disse investeringene viser at det finnes internasjonal kapital som er villig til å ta risikoen for fylkeskommunen for å innføre ny og bærekraftig teknologi på fartøyene som er i rutetrafikk.

Fylkeskommunen får økt risikoeksponering for feil, forsinkelser og kostnadsoverskridelser hos verftet

Oppfølgingen av verft fra man tegner kontrakt til båten er levert, og i garantitiden, er også forbundet med risiko, og fylkeskommunen eksponerer seg mot denne risikoen. Vi har flere eksempler på problemer norske rederier har støtt på som viser at kjøp av nye skip er risikabelt. Se eksempler i Figur 7. Dette er utfordringer rederiene har kompetanse og erfaring

Figur 7: Presseklipp som illustrerer risiko ved å kjøpe passasjerbåter

Regnefeil gjorde hurtigruteskip 41,7 tonn for tungt

Hurtigruta MS «Finnmarken» har siden midten av mars seilt uten vann i svømmebassenget. Årsaken er en regnefeil som rederiet trodde gjorde skipet tyngre enn lovtlig.



Kilde: NTB
Publisert 10. juli 2018 kl. 16:18
Oppdatert 10. juli 2018 kl. 16:43

Artikkelen er mer enn to år gammel.

MS «Finnmarken» er det største av skipene til Hurtigruten – og det eneste med svømmebasseng.
FOTO: TROND MOKSNES

Havila får ikke ferdig et eneste skip før de skal overta på kystruta

Først gikk verftet konkurs. Så kom korona. – Kan trygt si at vi har vært uheldige, sier direktør.



Tidligere illustrasjon av ett av Havilas nye skip. Rederiet blir en ny aktør på kystruta Bergen-Kirkenes.
FOTO: HAVILA

Andreas Budalen
@Andreas_Budalen
Journalist

Markus Thonhaugen
Journalist

Publisert 28. aug. kl. 19:41

Mange problemer

Men etter alle problemene med båtene, har befolkningen mistet tilliten til båtene.

De nye hurtigbåtene til Boreal Transport Nord, skulle spare miljøet og være billigere i bruk enn dagens hurtigbåter. Men det meste har gått galt.

Det første fartøyet ramlet fra hverandre på jomfruturen på vei nordover. Det førte til at alle de tre karbonfiberbaserte båtene måtte bygges om. Da de ett år forsinket kom nordover, var de ikke tilpasset kaiene i Troms. Også andre mindre problemer oppsto.

Nå er omsider to av fergene på vei



Illustrasjon: Tersan

To av fergene til Torghatten, som skal inn på strekningen Halhjem – Sandvikvåg er omsider på vei mot Norge.

Av Helge Martin Markusen

Etter tips fra en av Skipsrevyens lesere kan vi på nettsiden [marinetrafikk](#) kan vi

se at "Hufnarøy" og "Sammøy" har forlatt Tersan-verftet i Tyrkia, og har satt kursen nordover. Riktignok står det på "Sammøy" sin AIS at den er på sea-trials, men etter det Skipsrevyen erfarer selger begge de to fergene mot Norge.

Det betyr at det omsider kommer noen gode nyheter for rederiet som venter på totalt fem ferger fra Tersan og VARD Breivik.

Forsinkelsene har til slutt endt opp på Stortinget der samferdselsminister Jon Georg Dale har måttet svare på en rekke spørsmål i saken.

Det er også på det rene at saken vil få et økonomisk etterspill.

med å håndtere, men som fylkeskommunen kan ha undervurdert.

Faren for feil, forsinkelser og kostnadsoverskridelser blir normalt overført til verftet i kontrakten som inngås. Videre eksponerer fylkeskommunen seg for denne risikoen selv om dette ansvaret rent teknisk kan overføres til operatør gjennom kontrakt. Årsaken er at fylkeskommunen spesifiserer byggekontrakten og kan treffe valg som øker faren for feil, forsinkelser og kostnadsoverskridelser. Om denne risikoen overføres til rederiene så vil det inngå som en risikopremie for fylkeskommunen.

Kontraktoppfølgingen blir mer kompleks

Når man går fra tradisjonelt anbud om kjøp av båtruter, til todelt anbudsmoell, får man økt kompleksitet som illustrert i Figur 8.

I den enkle anbudsmoellen er det ett kontraktsforhold mellom fylkeskommune og rederi, og ett kontraktsforhold mellom rederi og verft. Disse to kontraktene har man også i en todelt anbudsmoell, men i tillegg må rederiet og fylkeskommunen inngå en kontrakt om leie av båt. For Nordlandsekspresen er dette en bareboatkontrakt som begge partene må bygge kompetanse for å håndtere. Fylkeskommunen påtar seg dessuten en kontraktsrisiko blant annet i

forhold til om kontrakten gir effektive incentiver til vedlikehold og utnyttelse av fartøyet.

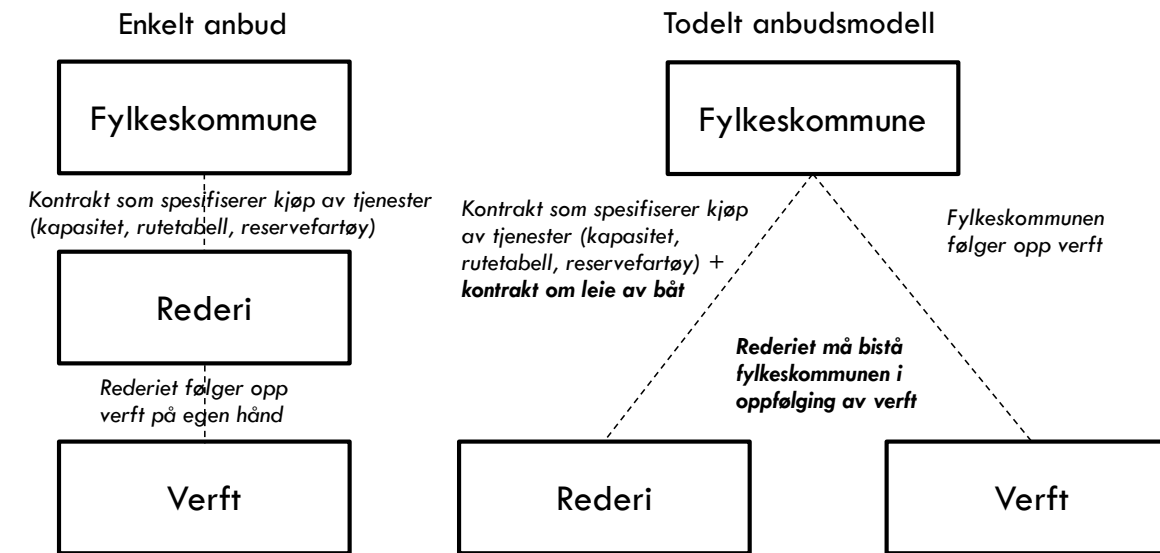
I todelt anbudsmoell øker også kompleksiteten i oppfølgingen av verftet, fordi rederiet må bistå fylkeskommunen i oppfølgingen av verft, slik at det blir flere aktører inne i byggefasen.

Dagens operatør på Nordlandsekspresen, der man benytter todelt anbudsmoell, har blant annet opplyst følgende om hvordan kontrakten virker:

- Byggekontrakten mellom fylkeskommunen og verft inneholder alminnelige sanksjoner ved forsinket levering, med. hvv fylkeskommunen som kjøper og verft som selger. Det er imidlertid ikke tilsvarende sanksjoner i bareboatkontrakten mellom fylkeskommune og operatør. Dette medfører at ved forsinket levering får fylkeskommunen dagbøter fra verftet, mens det er operatøren som må stille med reservefartøy inntil fartøy er levert. Operatøren må videre betale leie for fartøyet fra oppstart av kontrakt, selv om fartøyet ikke er levert. Operatøren har plikt til overtakelse av fartøy med mangler, så lenge en mangel ikke utgjør en sikkerhetsrisiko.
- Kostnader forbundet med selve utbedring av mangel er regulert i byggekontrakten, mens forseiling til verft, tidstap og mannskapskostnad under verkstedsopphold må operatøren ta.

Basert på disse eksemplene virker det som om fylkeskommunen har valgt en fordeling av risikoen der operatøren må ta ansvar for uheldige utfall, mens fylkeskommunene får gevinsten ved heldige utfall. Det kan se ut som om rederiene blir påført risiko de vanligvis kan sette bort, slik at risikoen øker mens handlingsrommet reduseres. Normalt sett vil slik

Figur 8: Illustrasjon av enkel og todelt anbudsmoell



Kilde: Oslo Economics

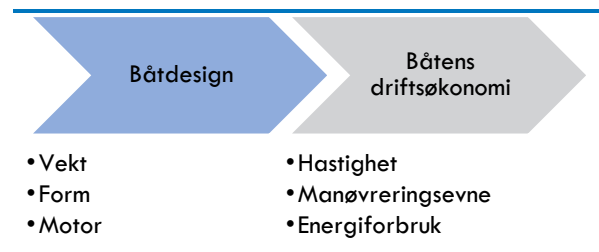
håndtering av risiko øke risikopremiene i markedet, og dermed gjøre anbudene dyrere på sikt. Vi tar forbehold om at vi ikke har satt oss inn i alle sider ved kontraktene for Nordlandsekspressen. Disse eksemplene illustrerer likevel hvordan kontraktsoppfølgingen i en todelt anbudsmodell blir mer kompleks.

B.2 Spesialisering i driftsfasen

Frakobling mellom båtdesign og -drift gir forventning om dårligere driftsøkonomi

I en tradisjonell modell ligger ansvaret for både båtdesign og båt drift inne i rederiet. I en todelt modell ligger ansvaret for båt design fylkeskommunen, men ansvaret for båtens driftsøkonomi havner hos rederiet.

Figur 9: Sammenheng mellom båt design og driftsøkonomi



Kilde: Oslo Economics

Fylkeskommunen overtar dermed en del av ansvaret for båtens driftsøkonomi, selv om de har liten/ingen erfaring med denne virksomheten. De har heller ingen planer om å starte med båt drift i egen regi.

Forventer relativt små virkninger for trafikantene

Vi forventer at det blir relativt små virkninger for trafikantene. I begge modellene stiller fylkeskommunen krav til fasiliteter, regularitet og punktlighet. De kan imidlertid skille seg litt på marginen:

- Passasjerfasiliteter: Her har fylkeskommunen større kontroll når de selv står for kjøp av båt og kan prioritere passasjerfasiliteter, kanskje i større grad enn et anbudsutsatt rederi.
- Regularitet og punktlighet: I en todelt anbudsmodell har rederiet noe mindre kontroll over fartøyets egenskaper, og dette kan i noen tilfeller gå utover regularitet og punktlighet.

C. Virkninger for fylkeskommunens finansieringsprofil

I Nordland fylkeskommune sin investeringsplan, utgjør fartøyinvesteringene mellom 3 og 16 prosent av totale investeringer i fra 2018 til 2022, jf. Tabell 9.

Tabell 9: Belastning på investeringsbudsjettet til Nordland fylkeskommune, 1000 kroner

	Total investering fylkeskommune	Investering egne fartøy	Andel fartøyinvestering av totalen
2018	1 158 344	182 144	16 %
2019	1 269 400	42 000	3 %
2020	1 255 300	159 000	13 %
2021	1 270 000	200 000	16 %
2022	1 150 000	80 000	7 %

Kilde: Nordland fylkeskommune økonomiplaner

Investeringene i fartøy fortrenger i disse årene andre investeringer i fylket, f.eks. innenfor kultur, videregående skole og fylkesveg.

Dersom investeringen faktisk gir lavere driftskostnader på sikt, vil det imidlertid være en netto besparelse for fylkeskommunen. På kort sikt reduserer det å eie egne båter imidlertid det finansielle handlingsrommet til fylkeskommunen. På lengre sikt binder fylkeskommunen kapital i båtene, og kapitalen er dermed ikke lett tilgjengelig ved endrede finansielle behov for fylkeskommunen i fremtiden. Dersom rederiene eier båt en, blir den finansielle risikoen ved båt kapitalen overført til rederiet.

D. Oppsummering av risiko og kostnader ved tradisjonell anbudsmodell vs. todelt anbud

Basert på vurderingene i dette kapitlet har vi oppsummert risiko og kostnader i Tabell 10 (neste side) der grønt angir god effektivitet, gult angir at det kan være risiko forbundet med faktoren, mens rødt angir at vi er bekymret for faktorens bidrag til effektivitet.

Vi ser at:

- Todelt anbud kommer bedre ut på 2 av 13 faktorer
- Tradisjonell samlet kontrakt kommer bedre ut på 7 av 13 faktorer
- For 4 av 13 faktorer er det ikke avgjørende forskjeller mellom faktorene

Økonomisk effektivitet

Samlet sett kan den tradisjonelle modellen fremstå som bedre, men det er viktig å understreke at summen av antall røde, gule og grønne lys ikke gir svaret på hva som er mest samfunnsøkonomisk effektivt:

- Noen faktorer virker direkte på samfunnsøkonomisk effektivitet. Dette gjelder investeringskostnader, driftseffektivitet, kvalitet for trafikantene, levetid og salgsv verdi.
- De andre faktorene virker indirekte på samfunnsøkonomisk effektivitet. Av disse er konkurranse og kompetanse antakelig de faktorene som bidrar mest på kort sikt, mens ny teknologi bidrar mer på lengre sikt. De indirekte faktorene spiller også sammen.

Vi ser på det som positivt at Nordland fylkeskommune er villig til å prøve ut alternative kontraktstrategier i sin tilnærming til markedet. Fordeler og ulemper ved ulike modeller bør vurderes fremfor å fortsette slik man alltid har gjort. Det er også en styrke at fylkeskommunen selv har initiert en evaluering av forsøkene.

Samlet vurdering

Vi vet med nokså stor sikkerhet at fylkeskommunen har mindre risiko knyttet til fartøyets levetid, fordi de slipper å konkurrere om å benytte fartøyet i fremtidige anbudsrunder.

Forskjell mellom kontraktsperiode og levetid er bare en av mange faktorer som betyr noe for sluttkostnaden for fylkeskommunen, og vi vet at rederiene har størrelse og erfaring som gir dem bedre kompetanse og dermed økt spesialisering i å anskaffe og forvalte hurtigbåter. De er utsatt for konkurranse som gjør at de må håndtere risiko effektivt for å overleve og fylkeskommunen kan gjennom anbud velge den aktøren som har lykkes beste med dette.

Endelig ser det foreløpig ut til å være lite å hente i form av økt konkurranse ved å foreta en oppdeling av anbudskontraktene (jf. kapittel 5).

På bakgrunn av våre vurderinger fremstår ikke offentlig eierskap av båter på generelt grunnlag som et egnet virkemiddel for å bedre effektiviteten i hurtigbåtmarkedet. Vi mener andre tiltak bør gjennomføres for å stimulere til økt konkurranse og lavere kostnader.

Tabell 10: Oppsummering vurdering av fordeler og ulemper med todelt anbud og samlet kontrakt

	Tradisjonell samlet kontrakt	Todelt anbud
Fylkeskommunale budsjetter	Flat årlig budsjettbelastning, bekymring for hopp ved nye anbud	Investeringer i fartøy presser budsjettene, men mulig (og usikker) gevinst på sikt
Konkurranse	Bekymring for konkurransen mellom rederiene	Utfordrende å løse ut konkurranse i to markeder (rederi og verft)
Investeringskostnader	Anbud bidrar til billigere skipsdesign	Fylkeskommunen er ikke utsatt for konkurranse på anvendelse av skip
Risiko for feil	Rederiet håndterer fartøyets risiko i levetiden. Lang erfaring med å vurdere risikoen og har sterke insentiver til å gjøre dette effektivt.	Fylkeskommunen overtar risikoen i hele levetiden pga. risiko ved nytt anbud. Sannsynlig at risikoen er undervurdert
Kompetanse	Noen store rederier har høy kompetanse på hurtigbåtanskaffelser	Nordland fylkeskommune har mange båter i sitt nett, men foreløpig begrenset erfaring
Ny teknologi	Rederiene har erfaring og tilgang til risikovillig kapital for benytte ny teknologi effektivt.	Fylkeskommunen har begrenset erfaring med ny teknologi, og tilgang til fylkeskommunale investeringsmidler
Kontraktoppfølging	To standard kontraktsforhold	Bareboat-kontrakt, og mer krevende byggeperiode, kommer i tillegg
Reservekapasitet	Rederiet må sørge for	Rederiet må sørge for
Driftseffektivitet	Rederiet har ansvar, og har ansvar for skipsdesignet som påvirker driftseffektiviteten	Rederiet har ansvar for driftseffektivitet, men ikke for skipsdesign, slik at det er en frakobling
Kvalitet for trafikantene	Fylkeskommune kan stille krav	Fylkeskommune kan stille krav
Levetid	Økonomisk levetid er usikker pga. anbud, teknologisk utvikling, trafikale behov og fylkeskommunal finansiell situasjon	Økonomisk levetid er usikker pga. teknologisk utvikling, trafikale behov og fylkeskommunal finansiell situasjon, <u>men ikke pga. anbud</u>
Salgsverdi	Rederiene har god kjennskap til annenhåndsmarkedene	Fylkeskommunen har noe dårligere kjennskap til annenhåndsmarkedet, men begrenset betydning pga. at salget skjer langt inn i fremtiden
Kontraktstrategi	Låst til en strategi	Utprøving av alternative strategier er en fordel
Antall grønne lys	9	4
Antall gule lys	3	4
Antall røde lys	1	5

Kilde: Oslo Economics

Referanser

Klemperer, P., 2007. Bidding Markets. *Journal of Competition Law & Economics*, Volume 3, Issue 1, March, pp. 1-47.

Nordland fylkeskommune, 2017. *Forberedelse til konkurransegrunnlag, saksnummer 097/2017*, s.l.: s.n.

Odeck, J. & Høyem, H., 2020. The impact of competitive tendering on operational costs and market concentration in public transport: The Norwegian car ferry services. *Research in Transportation Economics*, Issue 82.

Oslo Economics, Inventura og DNV GL, 2016. *Tiltaksanalyse for utvikling av ferjemarkedet på lang sikt*, s.l.: s.n.

Oslo Economics, 2019. *Analyse av markedet for innenriks ferjedrift*. [Internett]
Available at: <https://www.vegvesen.no/fag/trafikk/ferje/markedsanalyser>

Statens vegvesen, 2019. *Analyser av det norske ferjemarkedet*. [Internett]
Available at: <https://www.vegvesen.no/fag/trafikk/ferje/markedsanalyser>

U.S. Department of Justice and the Federal Trade Commission, 1992. *Horizontal Merger Guidelines*, s.l.: s.n.

Vedlegg

Tabell 11: Oversikt over aktører som har deltatt i konkurranser i hurtigbåtmarkedet og suksessrate.

Rederi	Antall konkurranser deltatt	Antall konkurranser vunnet	% vinn
Boreal	41	12	29 %
Torghatten	40	17	43 %
Norled	26	11	42 %
Lovund Skyss	14	4	29 %
Salten Cruise	7	5	71 %
Fjord1	6	3	50 %
Lødingen skyssbåtservice	5	2	40 %
Polarsirkelen Båttransport	5	1	20 %
Rødne	5	2	40 %
Båt og Motorservice	4	2	50 %
GulenSkyss	4	1	25 %
Nordlandsbåt	4	1	25 %
RS Maritime	4	1	25 %
Barents Nord	3	0	0 %
Moskenes Shipping	3	2	67 %
Vidar Hop Skyssbåter AS	2	1	50 %
West Sea Shipping	2	0	0 %
66 Nord skyssbåter	1	0	0 %
Altafjord	1	1	100 %
Barents Marine	1	1	100 %
Bjørn Vold	1	1	100 %
Brødrene Johansens skyssbåter	1	0	0 %
Charter i Nord AS	1	0	0 %
Flybåten	1	0	0 %
Kjellingstraumen Charter	1	0	0 %
Maritim kompetanse Norge	1	0	0 %
Nordlands Cruise	1	0	0 %
Oslo- Fergene	1	1	100 %
Rinø	1	0	0 %
Røværfjord	1	0	0 %
Salten Rib	1	0	0 %
Skagerrak Navigation	1	1	100 %
Sogneskys	1	0	0 %
Sommarøy Cruise	1	1	100 %
Tjelsund Skyssbåtservice	1	0	0 %
Vispro	1	0	0 %
n.a.	4	0	0 %
		71	

Kilde: Oslo Economics.

Tabell 12: Markedsandeler målt i kontraktsverdi og antall ruter, for aktive ruter per 01.12.2020.

Rederi	Kontraktsverdi (mill. kroner), per år	Markedsandel målt i kontraktsverdi	Antall aktive ruter	Markedsandel målt i antall ruter
Torghatten	482	31 %	17	20 %
Norled*	449	28 %	25	29 %
Boreal	382	24 %	17	20 %
Fjord1	115	7 %	15	17 %
Oslo- Fergene AS	35	2 %	3	3 %
Vidar Hop	18	1 %	1	1 %
Rødne	19	1 %	2	2 %
Lovund Skyss AS	18	1 %	4	5 %
Gulen Skyssbåtservice AS	18	1 %	2	2 %
Barents Marine AS	13	1 %	1	1 %
RS Maritime AS	10	1 %	1	1 %
Skagerrak Navigation AS	5	0 %	2	2 %
Moskenes Shipping AS	4	0 %	1	1 %
Lødingen skyssbåtservice AS	4	0 %	1	1 %
Sommarøy Cruise AS	3	0 %	1	1 %
	1576	100 %	93	107 %

*For Norled mangler kontraktsverdi for enkelte hurtig- og lokalbåter i Rogaland.

Note: Alle kontraktsverdier i datagrunnlaget er ikke direkte sammenlignbare. For bruttokontrakter tilsvarende kontraktsverdien kostnadene ved driften. For nettokontrakter tilsvarende kontraktsverdien inntekter fratrukket kostnader. 5 av 41 kontrakter i utvalget er nettokontrakter. Dette vil gi noen unøyaktigheter i fremstillingen av markedsandeler. Kilde: Oslo Economics.

oslo**economics**

www.osloeconomics.no

post@osloeconomics.no
Tel: +47 21 99 28 00
Fax: +47 96 63 00 90

Besøksadresse:
Kronprinsesse Märthas plass 1
0160 Oslo

Postadresse:
Postboks 1562 Vika
0118 Oslo