

Notat

TIL: NHO Sjøfart
FRA: Oslo Economics
EMNE: Kommentarer til Menon-publikasjon nr. 20/2021 «Evaluering av todelt anbudsmodell»
DATO: 26. mars 2021

1. Innledning

I dette notatet gjennomgår vi Menons rapport «Evaluering av todelt anbudsmodell» for å vurdere om den dekker alle relevant forhold og om den dekker forholdene på en nøytral og balansert måte. Menon har gjennomført evalueringen på oppdrag fra Nordland fylkeskommune. Den ble ferdigstilt februar 2021.

Grunnlaget for våre kommentarer her er i stor grad Oslo Economics-rapport 2020-75 «Samfunnsøkonomisk vurdering av om fylkeskommunene bør eie hurtigbåter», som vi skrev på oppdrag for NHO Sjøfart og ferdigstilte januar 2021.

Dette notatet viser at Menons rapport vurderer de fleste relevante forholdene ved en todelt anbudsmodell. Det er likevel noen viktige utfordringer ved Menons rapport og Nordland fylkeskommunes bruk av rapporten:

- Det empiriske (tallmessige) grunnlaget i Menons rapport er ikke fullstendig for å trekke en konklusjon om hvor store kostnadsbesparelsene er, og dette er underkommunisert i Menons sammendrag
- Rapporten undervurderer andre årsaker enn den todelte modellen som bidrar til å forklare de observerte kostnadsbesparelsene
- Fylkeskommunens egne kostnader ved den todelte anbudsmodellen er underestimert, ved at sentrale risikoelementer ved å kjøpe og eie eget fartøy tilsynelatende ikke er tatt med
- Rapporten undervurderer at en utstrakt overgang til todelt tilbud kan svekke evnene til innovasjon betydelig
- Rapporten er blitt mistolket av fylkeskommunens administrasjon, ved at funnene om effekter på både kostnader og konkurranse er feil gjengitt i pressemeldingen om rapporten
- Det er bekymringsfullt om forenklete funn basert på få data skal overføres som en sannhet for andre båttruter og for ferjemarkedet

Resten av notatet har følgende disposisjon:

- I kapittel 2 sammenligner vi i hvilken grad det er overlapp om hvilke forhold som drøftes i rapportene
- I kapittel 3 vurderer vi om Menons rapport dekker forholdene på en nøytral og balansert måte
- I kapittel 4 gir vi en samlet oppsummering og konklusjon av våre kommentarer

2. Dekker Menons rapport alle relevante forhold?

Tabellen under gjengir de forholdene som er vurdert i vår rapport, sett opp mot Menons rapport.

Tabell 2-1: Forhold vurdert i Oslo Economics' rapport sammenlignet med forhold vurdert i Menons rapport

Forhold vurdert i OE-rapport 2020-78	Vurdert i Menon-publikasjon nr. 20/2021?	Hvor i Menons rapport
Fylkeskommunale budsjetter	Ja	Kap 2.2 om finansiering Kap 4
Konkurranse	Ja	Kap 3
Investeringskostnader	Ja	Kap 3.4 om innkjøp av fartøy
Risiko for feil	Nei	-
Kompetanse	Ja	Kap 3.4 om innkjøp av fartøy
Ny teknologi	Ja	Kap. 2.1.3
Kontraktoppfølging	Ja	Kap. 2.1.4 om vedlikeholdsansvaret – driftsinsentiver Kap. 4.3.3 om eierkostnader Kap. 5.3 om uklare ansvarsroller ved bygging av fartøy og behov for rolleavklaring
Reservekapasitet	Ja	Kap. 5.3
Driftseffektivitet	Ja	Kap. 2.1.4
Kvalitet for trafikantene	Ja	Kap. 2.1.2
Levetid	Ja	Kap. 2.1.1
Salgsverdi	Ja	Kap. 2.1.1
Kontraktstrategi	Delvis	Kap. 3 om fylkeskommunens kjøpermakt

Tabell 2-2: Forhold vurdert i Menons rapport som ikke er vurdert i Oslo Economics' rapport

Forhold vurdert i Menon-publikasjon nr. 20/2021	Vurdert i OE-rapport 2020-78	Kommentar
Kontraktsteori (eiendomsrettighetsteori)	Delvis	Vi vurderer egentlig de samme forholdene, det vil si hvem som er best egnet til å eie fartøyene, ved å vurdere hvem som er best egnet til å vurdere risiko, mens Menon vurderer hvordan man kan minimere negative virkninger av avtaleforhold man ikke i tilstrekkelig grad klarer å dekke i kontrakten
Lønns- og arbeidsvilkår	Nei	Menon skriver i kap. 5.4 at dette er berørt «i liten grad» i deres analyse. Vi deler oppfatningen om at dette ikke behøver tillegges stor vekt.

Lokale ringvirkninger	Nei	Menon skriver i kap. 5.4 at dette er berørt «(i liten grad)» i deres analyse. Ringvirkninger vurderes å være beskjedne. Vi deler oppfatningen om at dette ikke behøver tillegges stor vekt.
Todelt anbud på ferjesamband	Nei	Menon skriver i kap. 5.2 at de ikke finner gode argumenter for at en todelte modell er dårlig egnet for fergesamband. Vår vurdering er at ferjemarkedet er et langt større marked, og eventuelle forslag til endringer i markedet må bero på langt mer inngående analyser med et bedre datagrunnlag enn det som ligger til grunn for Menons analyse.

Som det går frem av tabellene er det stor overlapp mellom hva som er vurdert i de to rapportene. De viktigste forholdene som økonomi og konkurranse er vurdert i begge rapportene. Etter vår vurdering er det forholdet som savnes i Menons rapport hvordan den todelte anbudsmodellen påvirker risikoen for at det blir feil eller mangler når man bygger fartøy i den todelte anbudsmodellen.

3. Er Menon-rapportens analyser nøytrale og balanserte?

Av temaene som er vurdert i Menons rapport har vi spesielt merknader til disse temaene:

- Kostnadsbesparelsene
- Fylkeskommunens lånekostnader
- Konkurransanalysen
- Vektleggingen av kompetanse, innovasjon og eksterne forhold

3.1 Kostnadsbesparelsene

Menon har en teoretisk gjennomgang av mulighetene for kostnadsbesparelser i kapittel 2, og en empirisk gjennomgang basert på faktisk kostnadsdata i kapittel 4. Som vi viser i dette kapitlet har ikke Menon empirisk grunnlag for å hevde at det er kostnadsbesparelser, noe Menon også tilkjenner i sin rapport. I tillegg viser vi at det er vesentlige svakheter i sammenligningen av kostnadene av gamle og nye kontrakter når man vurderer hvorvidt Nordland fylkeskommune sparer kostnader med den todelte anbudsmodellen, fordi andre viktige årsaksforklaringer ikke er undersøkt.

Vi starter med å gå gjennom vurderingene fra Menons analyse, og drøfter deretter hvorvidt analysene fremstår som nøytrale og balanserte.

3.1.1 Menon skriver at estimert kostnadsbesparelse ikke kan henføres til den todelte anbudsmodellen

Menon viser i sin rapport til at tallmaterialet:

«indikerer at fylkeskommunens kostnader har falt etter innføringen av den todelte anbudsmodellen» (Menon s. 25).

Videre skriver Menon:

«Valg av anbudsmodell og innrettingen av anbudskonkurransene om driften av hurtigbåtsamband er på langt nær de eneste faktorene som innvirker på fylkeskommunens samlede kostnader til hurtigbåttjenester i regionen.» (Menon s. 28).

I konklusjonen skriver Menon:

«Vår samlede vurdering er at en todelte anbudsmodell trolig er hensiktsmessig for Nordland fylkeskommune, men det er krevende å slå dette fast entydig.

... Årsaken til at vi ikke er i stand til å entydig slå fast at en todelt modell er bedre enn en integrert anbudsmodell knyttes blant annet til at det empiriske grunnlaget for å vurdere utviklingen i kostnader til hurtigbåttilbudet ikke er fullstendig, og at vi derfor kan ha overvurdert omfanget av innsparingene fylkeskommunen har opplevd etter innføringen av den todelte modellen.» (Menon s. 31)

Menon vurderer dermed at datagrunnlaget ikke er godt nok til å vurdere om fylkeskommunen har fått en budsjettmessig besparelse.

3.1.2 Menon forventer en budsjettmessig besparelse på grunnlag av en teoretisk analyse

Menon skriver i sin teoretiske analyse at:

«Gitt forutsetningen om at fylkeskommunen er helt eller delvis ansvarlig for restverdien av fartøyene ved første kontraktsperiode fremstår det samlet sett som at det både er samfunnsøkonomisk mer lønnsomt og budsjettmessig mer gunstig for fylkeskommunen å organisere driften av hurtigbåtsamband i en todelt anbudsmodell.» (Menon s. 9)

Forutsetningen om at todelt anbudsmodell isolert sett bidrar til en besparelse er Oslo Economics enig i vår rapport:

«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.» (OE s. 4)

Vi leser derfor Menon sin vurdering av lavere budsjettkostnader å hvile på den teoretiske analysen, og ikke den empiriske analysen av datagrunnlaget.

3.1.3 Menon sitt sammendrag er tvetydig

I sammendragets første setning står det at den todelte modellen fremstår som «budsjettmessig mer gunstig for Nordland kommune».

I sammendragets tredje setning står:

«Fylkeskommunens kostnadstall indikerer videre at de hittil har oppnådd en årlig besparelse på nesten 18 prosent på hurtigbåtsambandene der de har gått over til en todelt anbudsmodell.»

I sammendraget er det falt vekk en opplysning om at det empiriske grunnlaget for å vurdere kostnadene er ufullstendig. Dermed er sammendraget misvisende ettersom det i rapportens analyse fremgår at det ikke er grunnlag for å si at det er oppnådd noen besparelse (jf. 3.1.1).

3.1.4 Pressemeldingen fra Nordland fylkeskommune gjengir Menons rapport feil

Pressemeldingen 11. mars 2021 skriver:

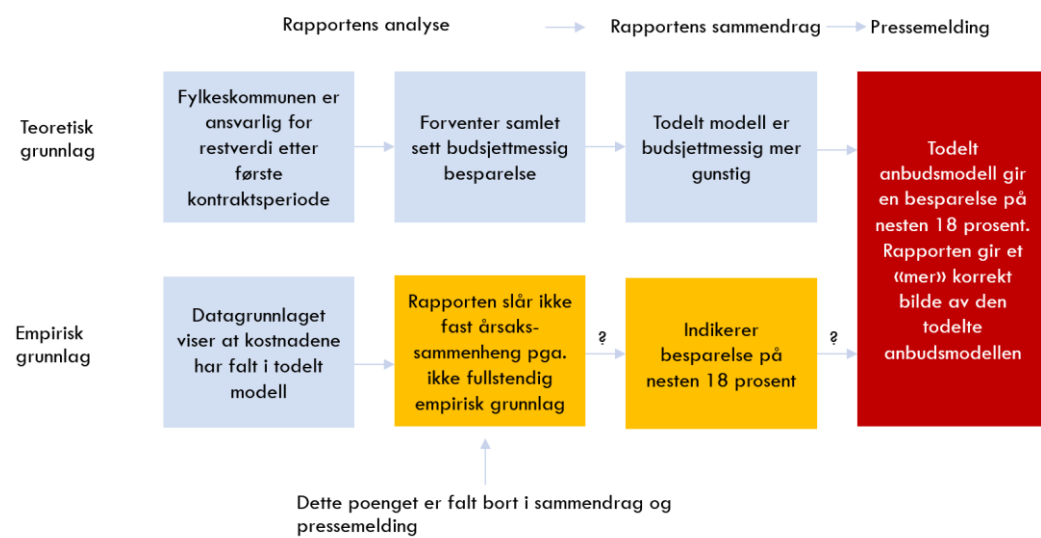
«Todelt anbudsmodell, der Nordland fylkeskommune selv eier hurtigbåtene, er 18 prosent billigere. Nordland fylkeskommune sparer 50 millioner kroner årlig, viser en undersøkelse gjort av Menon Economics.»

Og videre:

«Fylkesråd Bentzen påpeker imidlertid at denne siste rapporten fra Menon har sett konkret på kostnadene for sambandene i Nordland, og derfor gir et mer korrekt bilde av den todelte anbudsmodellen, slik den har gitt resultater for Nordland fylkeskommune.»

Tolkningen av Menons analyse er vist i figuren under.

Figur 3-1: Illustrasjon på at tvetydighet i Menons sammendrag fører til at Menons analyse misforstås



Vår oppfatning er dermed at historien om en kostnadsbesparelse som følge av todelt anbudsmodell på 18 prosent har utviklet seg fra å være en indikasjon som mangler empirisk grunnlag for årsakssammenheng i rapportens analyse, til å bli et korrekt bilde av resultatene i pressemeldingen.

Dette er etter vår oppfatning en svikt i utviklingen av et beslutnings- og analysegrunnlag, og det er alvorlig hvis administrasjonen i Nordland fylkeskommune gir uttrykk for at pressemeldingens konklusjon medfører riktighet.

3.1.5 Datagrunnlaget viser at de store kostnadsreduksjonene har oppstått på Nex og Helgelandspendelen

I tabellen under har vi lest av data fra Menons figur 4-1.

Tabell 3-1: Årlig godtgjørelse per kontrakt, løpende mill. kr

	Gammel kontrakt	Ny kontrakt	Besparelse løpende priser	Prosent løpende priser
Nex I og II	120	88,5	31,5	26,3 %
Helgelandspendelen (Træna)	52	45	7	13,5 %
Rødøy	21	24	-3	-14,3 %
Solfjellsjøen-Vandve	12	10	2	16,7 %
Tysfjord	12	8	4	33,3 %
Meløy	11,6	8	3,6	31,0 %
Øksnes	11	9	2	18,2 %
Lurøy	10	13	-3	-30,0 %
Regionpendelen (Sandnessjøen - Bjørn/Nesna)	6	8	-2	-33,3 %
Sum	255,6	213,5	42,1	16,5 %
Gjennomsnitt	28,4	23,7	4,7	

Sum Nex og Helgelandsspendelen	172	133,5	38,5	22,4 %
<i>Gjennomsnitt Nex og Helgelandsspendelen</i>	<i>86,0</i>	<i>66,8</i>	<i>19,3</i>	
Sum ekskl. Nex og Helgelandsspendelen	83,6	80,0	3,6	4,3 %
<i>Gjennomsnitt ekskl. Nex og Helgelandsspendelen</i>	<i>11,9</i>	<i>11,4</i>	<i>0,5</i>	

Kilde: Menons rapport

Tabellen viser at 38,5 av 42,1 mill. kr i besparelse kommer fra Nex og Helgelandsspendelen, noe som tilsvarer 91 prosent av total besparelse. Dette er også de kontraktene med størst årlig godtgjørelse. Redusert årlig godtgjørelse på disse kontraktene er dermed avgjørende for hvordan Menons rapport oppfattes. Vi mener imidlertid at det er andre sannsynlige forklaringer på hvorfor gammel kontrakt hadde høy godtgjørelse enn at de var lyst ut som integrerte kontrakter.

3.1.6 Sammenligningsgrunnlaget for integrerte kontrakter er pakker med knapp tid til oppstart

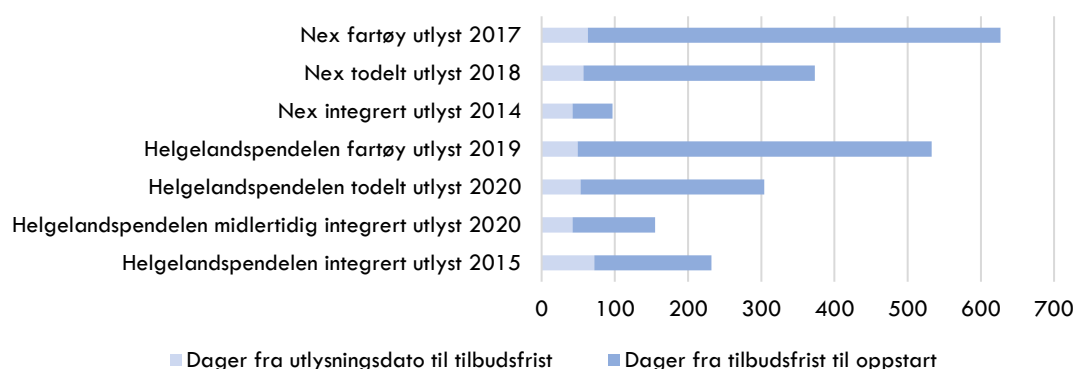
Figuren under viser antall dager fra utlysning til tilbudsfrist for konkurranser Nordland fylkeskommune har utlyst på Nex-rutene og Helgelandsspendelen siden 2014. Figuren inkluderer følgende konkurranse for Nex-rutene:

- 2014: Integrert kontrakt bestående av pakke med 8 samband, inkludert de to Nex-rutene, samt Helnessund, Tysfjord, Meløy, Rødøy, Væran og Ytre Gildeskål
- 2017: Kontrakt om å bygge to fartøy til Nex-rutene for fylkeskommunen
- 2018: Kontrakt om å drifte de to Nex-sambandene med fylkeskommunens fartøy

Figuren inkluderer følgende konkurranse for Helgelandsspendelen:

- 2015: Integrert kontrakt bestående av pakke med Helgelandsspendelen (Sandnessjøen-Træna med stopp underveis) og Sandnessjøen-Herøy med stopp underveis
- 2019: Kontrakt om å bygge ett fartøy til Helgelandsspendelen for fylkeskommunen
- 2020: Integrert midlertidig kontrakt på 5 måneder, fordi fylkeskommunens fartøy ble forsinket
- 2020: Kontrakt om å drifte Helgelandsspendelen med fylkeskommunens fartøy

Figur 3-2: Dager fra utlysning til tilbudsfrist til oppstart i ulike kontrakter på Nex og Helgelandsspendelen



Kilde: Data fra Nordland fylkeskommune bearbejdet av Oslo Economics

Figuren viser at det var knappere tid fra utlysning til oppstart for de integrerte kontraktene enn for de todelte kontraktene. Erfaringen fra anbud i både hurtigbåt- og ferjemarkedet viser at kort tid fra

utlysning til oppstart, og korte kontraktperioder, forventes å føre til færre konkurrenter og høyere tilskudd. Det er derfor sannsynlig at vesentlige deler av kostnadsforskjellen kan tilskrives at de gamle kontraktene ikke var tilrettelagt for konkurranse eller at det var mulig å bygge nye fartøy.

3.1.7 Nex-kontrakten fra 2014 var ikke tilrettelagt for konkurranse – kun én tilbyder

I 2014 ble Nex-sambandene utlyst i en pakke på 8 samband i Nordland fylkeskommune. Kontrakten ble utlyst 26. juni 2014, med tilbudsfrist 7. august 2014 og oppstart 1. oktober 2015, totalt 97 dager/ca. 3 måneder. Til sammenligning bevilget Nordland fylkeskommune seg totalt 627 dager/1 år og 8 måneder, fra utlysning til oppstart, når de skulle bygge egne fartøy.

At det var en pakke på 8 samband er også en kompliserende faktor for den gamle Nex-kontrakten. Hvert av sambandene hadde spesifikke krav til fartøyene. Erfaring fra hurtigbåtsektoren er at det vil være svært vanskelig for andre enn eksisterende aktør å stille med tilpassede fartøy på 8 samband, når man har drøyt 3 måneder til oppstart. Fra tilbudsfrist til oppstart var det under 2 måneder. Det var bare ett tilbud på denne konkurransen, selv om det feilaktig i Menons rapport står at det var to tilbydere.

Når det er så stor forskjell i rammebetingelsene er det vanskelig å vite hva som skyldes oppdeling av kontrakter, hva som skyldes dårlig tid til oppstart, og hva som skyldes at det var en stor pakke. Det som er på det rene at dårlig tid til oppstart er en avgjørende faktor for manglende konkurranse og høy godtgjørelse.

3.1.8 Lavere drivstofforbruk på nye Nex-fartøy bidrar til deler av kostnadsbesparelsene

En av operatørene på gamle kontrakter på Nex-rutene har sjekket differansen i bunkerskostnader mellom to tidligere hurtigbåter i NEX rutene i Nordland opp mot bunkersprofilen som Nordland fylkeskommune oppga for eget fartøy ved utlysningen i 2018. Resultatet er en besparelse på ca. 10-12 mill. kr årlig, avhengig av om man bruker bunkerspriser fra 2018 eller 2020.

Det at nye fartøy har mer effektivt bunkersforbruk er ikke et forhold som kan knyttes til den todelte anbudsmodellen. I Menons analyse er likevel disse kostnadsbesparelsene godskrevet den todelte modellen.

3.1.9 Man har sett bort fra den siste kontrakten på Helgelandspendelen

Den siste integrerte kontrakten på Helgelandspendelen hadde en varighet på 5 måneder fra 1.9.2020 til 31.1.2021. Omregnet til 12 måneders drift hadde denne kontrakten en årlig godtgjørelse på 37 mill. kr, altså 15 mill. kr lavere enn det som ligger til grunn for Menons analyse. Spørsmålet er imidlertid om den siste kontrakten er relevant som en del av sammenligningsgrunnlaget, fordi den ikke hadde med sommersesongen når sambandet har økt ruteproduksjon.

3.1.10 Bedre tilrettelegging av todelt kontrakt enn integrert kontrakt på Helgelandspendelen

På den siste ordinære, dvs. ikke midlertidige kontrakten, på Helgelandspendelen, som ble utlyst i 2015, la Nordland fylkeskommune opp til knapt 8 måneder fra utlysning til oppstart. På den midlertidige kontrakten som ble utlyst i 2020 var det under 6 måneder fra utlysning til oppstart. På begge kontraktene var det to tilbydere (Torghatten og Boreal), der Boreal vant kontrakt utlyst i 2015 og Torghatten kontrakten utlyst i 2020.

Når de i 2019 utlyste bygging av fartøy til Helgelandspendelen, bevilget de seg til sammenligning 1 år og knappe 6 måneder fra utlysning til oppstart. Den todelte kontrakten med rederiene som ble utlyst i 2020 hadde drøyt 10 måneder fra utlysning til oppstart. På den todelte kontrakten var det også to tilbydere (Torghatten og Boreal (vinner)). Nordland fylkeskommunen ga altså leverandørene vesentlig bedre tid i de todelte kontraktene enn i den integrerte kontrakten.

For Helgelandspendelen er det derfor ikke mulig å fastslå at todeling av kontrakten er avgjørende for at godtgjørelsen har blitt mindre, når rammevilkårene for å få på plass et godt tilbud er så forskjellig.

3.1.11 Andre forhold ved kostnadene

Menon påpeker flere andre forhold som påvirker budsjettene til fylkeskommunen, herunder eierkostnader til administrasjonen. Vi savner imidlertid en systematisk sammenstilling av de ulike

kostnadene som gir et samlet bilde av positive og negative effekter, og som ekskluderer eventuell dobbelttelling.

3.1.12 Samlet vurdering er at kostnadsbesparelsen på 16-18 prosent i Menons rapport ikke er relevant for den todelte anbudsmodellen

Gjennomgangen av kostnadsdata og Menons analyse viser at:

- Det empiriske (tallmessige) grunnlaget i Menons rapport er ufullstendig for å trekke en konklusjon om hvor store kostnadsbesparelsene er. Nordland fylkeskommunes pressemelding gjengir Menons rapport feilaktig på dette punktet.
- Når Menon sammenligner godtgjørelsene i gamle og nye kontrakter ser de helt bort fra at de gamle kontraktene var utlyst som pakker av flere samband med kort tid til oppstart, noe som gjør at analysen ikke har noen forklaringsverdi på effekten av todelte kontrakter.

3.2 Fylkeskommunens lånekostnader

Menon behandler de fylkeskommunale lånekostnadene i kapittel 2.2. Her står det blant annet:

«I samtaler med aktører i Nordland fylkeskommune, andre fylkeskommuner samt andre interessenter med kjennskap til hurtigbåtmarkedet og den todelte anbudsmodellen har flere aktører trukket frem fylkeskommunens finansieringsvilkår som et selvstendig argument til fordel for den todelte anbudsmodellen. Argumentasjonen her er at fylkeskommunen har tilgang til billigere lånefinansiering enn det private aktører har.» (Menon s. 15)

Videre skriver Menon:

«Med dette utgangspunktet finner vi det sannsynliggjort at fylkeskommunen har lavere kredittkostnader, og dermed lavere kapitalkostnader, enn det et privat rederi har. ... Dette tilsier isolert sett at en todelte anbudsmodell er billigere for fylkeskommunen enn en integrert modell, fordi fylkeskommunens finansieringsvilkår er bedre enn private rederiers vilkår.» (Menon s. 16)

Menon skriver imidlertid også:

«I regnskapsmessig forstand tilsvarer kapital slit av- og nedskrivninger av verdien av realkapital. Det er ikke grunnlag for å hevde at denne typen kapitalkostnader vil variere betinget av om det er en fylkeskommune eller en privat aktør som eier en aktuell eiendel (for eksempel en hurtigbåt).» (Menon s 15)

3.2.1 Vi er enig i at fylkeskommunen har lavere kredittkostnader

Det er på det rene at Nordland fylkeskommune har tilgang på bedre lånebetingelser enn rederiene, og dermed oppnår lavere kredittkostnader. Årsaken til dette er at fylkeskommunen har en form for konkursbeskyttelse. Det kan likevel stilles spørsmål om hvordan disse bedre lånebetingelsene omsettes til samfunnsøkonomiske virkninger og til budsjettvirkninger for fylkeskommunen.

3.2.2 Lavere kredittkostnader er ingen samfunnsøkonomisk gevinst

Rent samfunnsøkonomisk er ikke kredittkostnadene i seg selv en samfunnsøkonomisk gevinst når fylkeskommunen eier fartøy. Lavere kredittkostnader, gjennom fylkeskommunenes konkursbeskyttelse, må man se på som en overføring av verdier, ved at de vrir investeringer bort fra andre sektorer i samfunnet.

Samfunnsøkonomisk gir det mer mening å vurdere finansieringskostnader heller enn kredittkostnader, og finansieringskostnadene er summen av risikofri rente og risikopåslaget som følge av risikoen i investeringsobjektet. Risikoen kan riktignok variere avhengig av hvem som står for investeringen, men konkurrisikoen er ikke en faktor her.

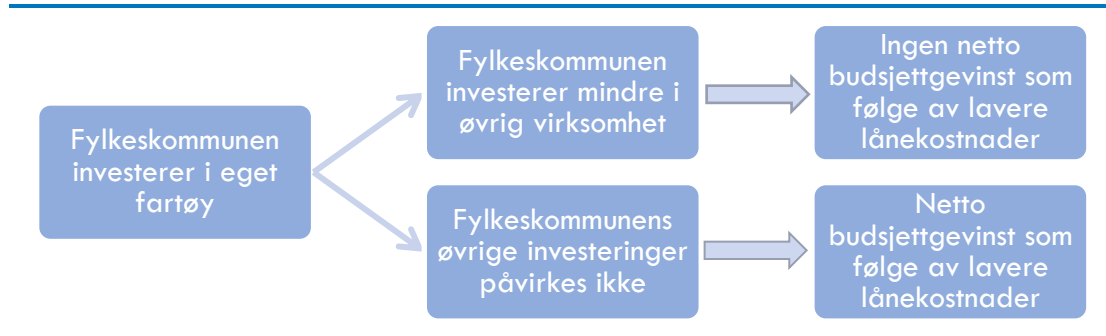
Det at de samfunnsøkonomiske finansieringskostnadene er lik uavhengig av om et prosjekt er i offentlig eller privat regi underbygges også av NOU 2012: 16 om samfunnsøkonomiske analyser:

«For offentlig forretningsdrift i direkte konkurranse med private aktører vil det være naturlig å benytte en kalkulasjonsrente som tilsvarende den som private bedrifter står overfor.» (NOU 2012: 16, kap. 5.8)

3.2.3 Fylkeskommunens lavere lånekostnader er neppe noen netto budsjettgevinst for fylket

Hvorvidt lavere lånekostnader er en budsjettmessig gevinst for fylkeskommunen er en annen vurdering enn den samfunnsøkonomiske vurderingen. Samlet sett, for fylkeskommunens samlede låneopptak, er det en budsjettmessig gevinst at man oppnår lavere renter. Årsaken til denne gevinsten er imidlertid konkursbeskyttelsen, og ikke nødvendigvis den todelte anbudsmodellen. Den todelte anbudsmodellen kanaliserte gevinsten inn i hurtigbåtdriften, men hvis den fører til at det blir lavere investeringer i fylkeskommunens øvrige virksomhet, får ikke fylkeskommunen noen større gevinst på lånene sine. Dette er illustrert i figuren under.

Figur 3-3: Illustrasjon av betingelse for at lavere lånekostnader skal bidra til gevinst for fylkeskommunen i todelt anbudsmodell



Kilde: Oslo Economics

Poenget i figuren er at fylkeskommunen vil oppnå fordelene av lavere lånerenter uansett hva de bruker lånet på, slik at gevinsten ikke oppstår fordi man benytter en todelt anbudsmodell. Forutsetningen for at todelt anbudsmodell skal gi en gevinst er dermed at investeringen i eget fartøy ikke fortrenger eller utsetter andre investeringer i fylkeskommunen. Vi har ikke full innsikt i de budsjettmessige avveiningene som er gjort av Nordland fylkeskommune i dette tilfellet, men vi er skeptiske til hvorvidt nevnte forutsetning holder. Vi antar derfor neppe at den todelte anbudsmodellen gir netto budsjettgevinster for Nordland fylkeskommune som følge av lavere lånekostnader.

3.3 Konkurransanalysen

Menon beskriver i rapportens kap. 3.2 at man fra et teoretisk perspektiv kan forvente at antall tilbydere i en todelt modell vil være høyere enn antall tilbydere i en integrert modell. Dette begrunner Menon med at tilbydere i en integrert modell også vil være i stand til å tilby sine tjenester i en todelt modell, mens det motsatte ikke nødvendigvis er tilfellet. I tillegg viser Menon til at etableringsbarrierene er lavere i en todelt modell, særlig på grunn av lavere kapitalkrav.

Videre viser Menon i kap. 3.3 til tall fra de gjennomførte anbudskonkurransene, og at man på de samme sambandene har oppnådd et noe høyere antall tilbydere i snitt etter overgangen til en todelt anbudsmodell. Samtidig påpeker Menon at økt antall tilbydere ikke nødvendigvis skyldes overgangen fra en integrert modell til en todelt anbudsmodell. Menon viser til at det finnes flere andre faktorer som kan bidra til å forklare antall tilbydere, som størrelse på kontraktene, krav til reservefartøy og tidsrommet mellom utlysning og oppstart.

Når det gjelder konkurransen i verftsmarkedet viser Menon i kap. 3.4 til et utsagn fra fylkeskommunen om at fylkeskommunen selv har opplevd de gjennomførte anbudskonkurransene om å bygge fartøy for fylkeskommunen som gode og preget av konkurranse mellom flere aktører.

3.3.1 Menon sin konklusjon er basert på teori, våre vurderinger er basert på statistisk analyse av relevante anbudsdata

Vi deler Menon sitt syn om at det er en rekke faktorer som påvirker antall tilbydere på et anbud i hurtigbåtmarkedet. Det virker både intuitivt og logisk at forhold som størrelse på kontrakt og hvor lang tid det er fra utlysning til oppstart har en betydning på antall tilbud som gis.

Nettopp derfor har vi i vår analyse fra januar gjort en statistisk analyse av gjennomførte anbudskonkurranser hvor vi analyserer hvordan følgende faktorer påvirker antall tilbydere:

- Kontraktvarighet
- Tid fra frist til oppstart
- Tilbudslengde
- Årlig kontraktsverdi
- Antall ruter
- Kapasitet på kontraktens største båt
- Offentlig eierskap til materiell

Vi har gjennomført økonometriske analyser av dataene, for å få nærmere innsikt i de statistiske sammenhengene, og hvordan disse ulike faktorene påvirker antall tilbydere. I vår analyse finner vi flere statistisk signifikante sammenhenger. Disse lister vi opp på side 25 i vår rapport. Det mest relevante i denne sammenheng er derimot at vi ikke finner noen statistisk sammenheng mellom todelt modell (offentlig eierskap til materiell) og antall tilbydere. Det vil si, når vi har justert og kontrollert for andre faktorer er det ikke grunnlag for å påstå at en todelt modell fører til økt antall tilbydere.

Ser vi nærmere på dataene Menon har benyttet gir det også intuitiv mening at andre faktorer påvirker tallene, og at det er vanskelig å finne signifikante resultater med så få observasjoner.

For anbudspakken i 2014 bestående av Nex-rutene og seks andre ruter var det kort tid for leverandørene å levere tilbud – om lag seks uker – og det var om lag like kort tid til oppstart av kontrakten (se også kapittel 3.1.7). Med så mange båtruter og korte frister er det urealistisk for andre enn eksisterende leverandør å levere et konkurransedyktig tilbud.

Når vi ser bort fra sambandene som inngikk i anbudspakken fra 2014, ser vi at resultatene av todelt modell varierer for de gjenværende fire sambandene Menon har data for. For ett samband er det likt antall tilbydere (4), for to samband er det flere tilbydere ved todelt modell (fra 5 til 6, og fra 4 til 6), og for ett samband er det færre tilbydere i den todelt modellen (fra 6 til 5). Dette tilsier at i 50 prosent av sambandene er det flere tilbydere, men dette er svært få observasjoner og ikke nok til å trekke noen sikre konklusjoner om at en todelt modell fører til økt konkurranse.

Menon er tilsynelatende enige i at datagrunnlaget ikke er godt nok, og treffer sin konklusjon basert på en teoretisk vurdering. Menon tar forbehold om at det finnes andre faktorer som er sentrale for vurderingene.

3.3.2 Resultatene fra Menon gjengis ikke riktig i Nordland fylkeskommunes pressemelding om rapporten

I Nordland fylkeskommunes pressemelding om Menon-rapporten beskriver fylkesråden for transport og infrastruktur at med den todelt anbudsmodellen er det kommet inn et høyere antall tilbydere på de ulike sambandene. Videre konkluderer fylkesråden tilsynelatende med at den todelt anbudsmodellen gir økt konkurranse.¹

På bakgrunn av drøftingen over er det ikke riktig slik fylkeskommunen gjengir resultatene i sin pressemelding om Menon-rapporten. Vi leser ikke rapporten til Menon slik at den todelt anbudsmodellen gir økt konkurranse. Menon kommenterer selv at de ikke kan konkludere med at det er den todelt modellen som er årsaken til at det er flere tilbydere.

3.3.3 Menon vurderer ikke konkurransen i verftsmarkedet

Menon gjør ikke egne vurderinger av konkurransen i verftsmarkedet, men viser til fylkeskommunens uttalelse om at konkurransen oppleves som god. Ser vi nærmere på data om konkurransene for kjøp av fartøy kan det se ut til at konkurransen er blitt svekket med en todelt modell.

I forbindelse med arbeidet med vår analyse fikk vi informasjon om antall tilbydere for bygging av fartøy ved tre fartøy-kontrakter. I to av disse konkurransene fikk fylkeskommunen ett tilbud, og i det

¹ <https://www.nfk.no/aktuelt/billigere-a-eie-hurtigbatene-selv.31943.aspx>

tredje fikk fylkeskommunen inn to tilbud. Punktlisten under oppsummerer hvilken konkurranse som fikk to tilbud, og hvilke som fikk ett tilbud.

- 2 tilbud:
 - Herøyruuten (2019) – bygging av 1 fartøy med 1 fartøy opsjon
- 1 tilbud:
 - Nex (2017) – to fartøy
 - Helgelandspendelen (2019) – bygging av ett fartøy

Basert på disse anskaffelsene alene er det oppnådd svakere konkurranse om båtbyggingen enn man oppnår i rederimarkedet med integrert modell, hvor det i gjennomsnitt er 2,7 tilbydere.

Det er for få observasjoner til å trekke konklusjoner basert på dette. Vi vil likevel påpeke at dataene står i kontrast til det etterlatte inntrykket fra rapporten, som indikerer at Nordland fylkeskommune har oppnådd god konkurranse i verftsmarkedet.

3.4 Vektleggingen av kompetanse, innovasjon og eksterne forhold

3.4.1 En utstrakt overgang til todelt tilbud kan svekke evnen til innovasjon betydelig

Menon utelukker ikke at en integrert modell legger bedre til rette for innovasjon sammenlignet med en todelt modell. Menon anser imidlertid ikke svekket innovasjon til å være en betydelig negativ konsekvens av den todelt anbudsmodellen. Menon påpeker for eksempel at operatørene trolig vil ha noe mindre insentiver til å bidra med sin kunnskap og innovasjonsevne i en todelt anbudsmodell enn i en integrert modell. Menon peker på at det kun er deler av den totale innovasjonsevnen i markedet som svekkes, ettersom store deler av innovasjonen i bygging av hurtigbåter kommer fra verftene.

Det er nok riktig at en viktig del av innovasjonen for bygging av kostnadseffektive båter kommer fra verftene. Vi deler Menons oppfatning om at denne innovasjonen som pågår hos verftene isolert sett er relativt lik i en todelt modell som i en integrert modell. Det må likevel ikke underslås at en viktig del av innovasjonen skjer i designfasen, før byggekontrakt signeres. Dette bekreftes også av operatørene.

Båtdesignet er avgjørende for båtens driftsøkonomi. I en todelt modell, hvor fylkeskommunen har ansvaret for båtdesignet, overtar dermed fylkeskommunen en del av ansvaret for båtens driftsøkonomi. I en integrert modell ligger ansvaret for både båtdesign og båtdrift inne i rederiet. Sammenlignet med et rederi har fylkeskommunen mindre erfaring med båtdrift, og har heller ingen planer om å starte båtdrift i egen regi. Noe mer generell erfaring fra innkjøpene vil antakelig gi fylkeskommunen kompetanse som vil utlikne forskjellene noe på lengre sikt. Fylkeskommunen har derimot færre insentiver enn et rederi til å utvikle innovative løsninger ettersom de ikke konkurrerer om driftseffektivitet, og vi kan derfor ikke vente at fylkeskommunen har samme innovasjonsevne.

På denne måten vil viktige elementer av innovasjon i designfasen bli redusert ved todelt tilbud. Dette har antakelig ikke store konsekvenser om det dreier seg om å benytte en todelt modell på enkelte mindre båttruter. Om man derimot går over til å benytte todelt tilbud som en hovedregel i markedet, kan det på lengre sikt ventes at konsekvensene for innovasjon om driftseffektive båter vil betydelig svekkes.

3.4.2 Gjenbruksrisiko som følge av eksterne forhold må prises inn i den todelt modellen

Menon viser til at det vil kunne inntreffe eksterne forhold, utenfor fylkeskommunens og rederienes kontroll, som gjør at man ikke kan benytte seg av det samme fartøyet i neste kontraktsperiode, selv om fylkeskommunen eier det. Eksterne forhold kan for eksempel være teknologisk utvikling eller endrede trafikkbehov. Menon peker på at disse problemene vil være til stede for begge kontraktsformer, og legger lite vekt på eksterne forhold i analysen.

Det er riktig at de eksterne forholdene ikke påvirkes av valg av anbudsmodell. Det er likevel noen sentrale forskjeller på hvordan de eksterne forholdene håndteres i de to modellene:

- Det er ulikt hvordan eksterne forhold er priset inn i kostnadene
- Rederiene og fylkeskommunen har ulike insentiver til å møte eksterne forhold

Rederiene er gjennom tvunget gjennom konkurranse til å legge inn en risikopremie for at eksterne forhold gjør at verdien av fartøyet er redusert ved kontraktens utløp. Denne risikoen er derfor priset inn i de kostnadene som omhandler den integrerte modellen. Denne risikopremien er tilsynelatende ikke kalkulert inn i fylkeskommunens kostnader i den todelte anbudsmodellen. At risikopremien ikke er kalkulert inn innebærer at kostnadene knyttet til fartøyene i den todelte anbudsmodellen er underestimert.

Videre har fylkeskommunen ved en todelt modell sterkere insentiver til å gjenbruke tidligere materiell enn i en integrert modell. I en integrert modell kan fylkeskommunen gjennom å endre på kravene ved neste utlysning sikre seg at båttruten opereres av et mer moderne fartøy. På bakgrunn av disse insentivene kan det ventes at fartøyene blir brukt på samme båttrute over lengre tid ved en todelt modell. Dette kan bidra til å svekke opplevd kvalitet for reisende og å svekke driftseffektiviteten.

Teknologisk utvikling og endrede trafikkbehov er sentrale eksempler på eksterne forhold som bidrar til at samme fartøy ikke kan benyttes i neste kontraktsperiode. Når det gjelder å innføre ny teknologi er det ikke opplagt at fylkeskommunen er like godt egnet til å håndtere denne risikoen, når alternativet er å velge den leverandøren som gjennom konkurranse har lyktes best med å håndtere risikoen. Tilsvarende gjelder om trafikkbehovet. Et rederi med en større flåte og et større virksomhetsområde har sannsynligvis bedre forutsetninger for å finne alternativ anvendelse av båtene etter kontraktens utløp.

På bakgrunn av dette mener vi at det ikke er riktig at eksterne forhold påvirker de to modellene likt. Vår vurdering er at kostnadene for fylkeskommunen i en todelt modell bør ta innover seg gjenbruksrisikoen som følge av eksterne forhold. Dessuten bør vurderingen ta hensyn til endrete insentiver ved at man beholder fartøy over lengre tid i den todelte modellen.

3.4.3 Menon ser bort fra at fylkeskommunen undervurderer sin risiko

Ved den todelte anbudsmodellen får fylkeskommunen økt risikoeksponering for feil, forsinkelser og kostnadsoverskridelser hos verftet. Det finnes flere eksempler på problemer norske rederier har støtt på som viser at kjøp av nye skip er risikabelt. Dette kan gjelde feil i forbindelse med spesifisering av båten (feilspesifisering, regnefeil, dårlige løsninger, ikke kompatible kaier) eller feil i forbindelse med byggeprosessen. Dette er utfordringer rederiene har kompetanse og erfaring med å håndtere, men som fylkeskommunen kan ha undervurdert. Basert på mottatt dokumentasjon og intervju synes det som at fylkeskommunen ikke har inkludert denne type risiko i sine kalkyler.

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.

Ettersom disse risikofaktorene ikke er inkludert i kostnadene er vår vurdering at fylkeskommunen og Menon underestimerer kostnadene i den todelte anbudsmodellen.

4. Oppsummering og konklusjon

Sentrale utfordringer ved Menons evaluering

Menon vurderer de fleste relevante forholdene ved en todelt anbudsmodell. Det er likevel noen viktige utfordringer ved Menons rapport og Nordland fylkeskommunes bruk av rapporten:

- Det empiriske (tallmessige) grunnlaget i Menons rapport er ikke fullstendig for å trekke en konklusjon om hvor store kostnadsbesparelsene er, og dette er underkommunisert i Menons sammendrag.
- Rapporten undervurderer andre årsaker enn den todelte modellen som bidrar til å forklare de observerte kostnadsbesparelsene.
- Fylkeskommunens egne kostnader ved den todelte anbudsmodellen er underestimert, ved at sentrale risikoelementer ved å kjøpe og eie eget fartøy tilsynelatende ikke er tatt med.
- Rapporten undervurderer at en utstrakt overgang til todelt tilbud kan svekke evnene til innovasjon betydelig.
- Rapporten er blitt mistolket av fylkeskommunens administrasjon, ved at funnene om effekter på både kostnader og konkurranse er feil gjengitt i pressemeldingen om rapporten
- Det er bekymringsfullt om forenklete funn basert på få data skal overføres som en sannhet for andre båttruter og for ferjemarkedet

Utilstrekkelig datagrunnlag for kostnadsanalyse

Rapporten viser at fylkeskommunen hittil har oppnådd en årlig besparelse på nesten 18 prosent på hurtigbåtsambandene hvor de har gått over til en todelt anbudsmodell. Datagrunnlaget til Menon er ikke tilstrekkelig for å fastslå årsakssammenheng mellom todelt anbudsmodell og kostnadsbesparelsene. Det er få observasjoner av gjennomføring av den todelte modellen, og det har ikke latt seg gjøre å kontrollere for andre forhold som sannsynligvis påvirker kostnadene. Dette i seg selv gjør det vanskelig å trekke sikre konklusjoner av datagrunnlaget – noe også Menon selv påpeker enkelte steder i rapporten.

Referansegrunnlaget for de integrerte kontraktene er feil, særlig fordi Nex ikke tidligere har vært tilrettelagt for konkurranse

Datagrunnlaget viser at de store kostnadsreduksjonene har oppstått på Nex og Helgelandspendelen. Vår gjennomgang viser at det er vesentlige forskjeller mellom utlysningene av disse båttrutene ved integrert modell og todelt modell. Sammenligningsgrunnlaget for de viktigste rutene blir dermed feil. Det mest sentrale er at Nex-kontrakten fra 2014 ikke var tilrettelagt for konkurranse. Nex-rutene ble da lyst ut som en del av en større anbudspakke med totalt åtte båttruter. Videre ble utlysningen gitt med få måneders tid til oppstart. Det synes åpenbart at ikke andre enn eksisterende leverandører kunne levere tilbud på denne kontrakten, og at prisene dermed er blitt gitt deretter. Tilsvarende kan også sies om Helgelandspendelen, selv om forskjellene der ikke er like store.

Når det er så stor forskjell i rammebetingelsene er det vanskelig å vite hva som skyldes oppdeling av kontrakter, hva som skyldes dårlig tid til oppstart, og hva som skyldes at det var en stor pakke. Det er på det rene at dårlig tid til oppstart er en avgjørende faktor for manglende konkurranse og høy godtgjørelse.

At nye fartøy er mer drivstoffeffektive, kan ikke tilskrives todelt tilbud

Andre forhold vil også påvirke kostnadene. For eksempel har Nex-sambandene gått over til nye og mer drivstoffeffektive fartøy, noe som isolert sett gir kostnadsbesparelser. Disse kostnadsbesparelsene ville oppstått uavhengig av valgt anskaffelsesmodell. I Menons analyse er disse kostnadsbesparelsene godskrevet den todelte modellen.

Menons evaluering undervurderer fylkeskommunens risiko

Videre er tilsynelatende fartøykostnadene fylkeskommunen opererer med i den todelte modellen underestimert. Fylkeskommunen har ikke priset inn sentrale risikopremier i sine kalkyler. Dette gjelder for eksempel risikoen for at eksterne forhold påvirker gjenbruksrisikoen av fartøyet. Videre gjelder det

risikoen for at det oppstår feil, forsinkelser eller kostnadsoverskridelser på verftet, noe Nordlandfylkeskommune allerede har erfart ved at fartøyet på Helgelandspendelen ble forsinket.

Den todelte modellen reduserer insentivene til å skifte fartøy ved neste kontraktsperiode

Ved en todelt modell har fylkeskommunen sterkere insentiver til å gjenbruke tidligere materiell enn i en integrert modell. I en integrert modell kan fylkeskommunen gjennom å endre på kravene ved neste utlysning sikre seg at båttruten opereres av et mer moderne fartøy. På bakgrunn av disse insentivene kan det ventes at fartøyene blir brukt på samme båttrute over lengre tid ved en todelt modell. Dette kan bidra til å svekke opplevd kvalitet for reisende og å svekke driftseffektiviteten.

Insentivene til innovasjon bli svekket i todelt anbudsmodell

Menon legger i liten grad vekt på negative effekter for innovasjonsevnen i markedet. Vår vurdering er at en utstrakt overgang til todelt tilbud kan svekke evnene til innovasjon betydelig. En viktig del av innovasjonen skjer i designfasen, før byggekontrakt signeres. Innovasjon i designfasen bli redusert ved todelt tilbud, ettersom fylkeskommunen, som har færre insentiver og mindre kompetanse om båtdrift, tar over ansvaret for båtdesignet. Dette har antakelig ikke store konsekvenser om det dreier seg om å benytte en todelt modell på enkelte mindre båttruter. Om man derimot går over til å benytte todelt tilbud i en utstrakt grad, kan det på lengre sikt ventes at konsekvensene for innovasjon om driftseffektive båter vil betydelig svekkes.

Fylkeskommunens lavere lånekostnader er neppe noen netto budsjettgevinst for fylket

Forutsetningen for at todelt anbudsmodell skal gi en gevinst i form av lavere lånekostnader, er at investeringen i eget fartøy ikke fortrenger eller utsetter andre investeringer i fylkeskommunen. Vi har ikke full innsikt i de budsjettmessige avveiningene som er gjort av Nordland fylkeskommune i dette tilfellet, men vi er skeptiske til at investeringen i fartøy ikke fortrenger andre investeringer i fylkeskommunen. Vi antar derfor neppe at den todelte anbudsmodellen gir netto budsjettgevinster for Nordland fylkeskommune som følge av lavere lånekostnader.

Nordland fylkeskommunes pressemelding gjengir resultatene fra Menons evaluering feil

Rapporten blir tilsynelatende mistolket av fylkeskommunens administrasjon. I fylkeskommunens pressemelding om rapporten fremgår det at den todelte modellen gir kostnadsbesparelser på 50 mill. kroner i året, og at den bidrar til økt konkurranse. Det er ikke en riktig gjengivelse av rapporten.

For det første skriver Menon at det ikke er empirisk grunnlag til å tallfeste kostnadsbesparelsene. Vår oppfatning er dermed at historien om en kostnadsbesparelse som følge av todelt anbudsmodell på 18 prosent har utviklet seg fra å være en indikasjon som mangler empirisk grunnlag for årsakssammenheng i rapportens analyse, til å bli et korrekt bilde av resultatene i pressemeldingen. Dette er etter vår oppfatning en svikt i utviklingen av et beslutnings- og analysegrunnlag, og det er alvorlig hvis administrasjonen i Nordland fylkeskommune gir uttrykk for at pressemeldingens konklusjon medfører riktighet.

For det andre leser vi ikke rapporten til Menon slik at den todelte anbudsmodellen gir økt konkurranse. Menon kommenterer selv at de ikke kan konkludere med at det er den todelte modellen som er årsaken til at det er flere tilbydere. Ser vi nærmere på dataene er det dessuten ikke entydig at det faktisk er flere tilbydere på kontraktene med todelt modell. For en av båttrutene er det færre tilbydere, og i konkurransen i verftsmarkedet har det bare vært levert ett og to tilbud på båtkontraktene.

Evalueringen har ikke overføringsverdi til ferjemarkedet

Det er bekymringsfullt om Menons analyse benyttes som en sannhet for andre båttruter og overføres som en sannhet også for ferjemarkedet. Ferjemarkedet er et langt større marked enn hurtigbåtmarkedet og endringer i anbudsmodeller kan ha andre og langt større konsekvenser. Forslag til endringer i ferjemarkedet må bero på mer inngående analyser med et bedre datagrunnlag enn det som ligger til grunn for Menons evaluering.