



Rapport 0810

*Øyvind Sunde, Jan Husdal og Svein Bråthen*

# **Anbud i fylkeskommunale båtruter**

**Vurdering av dagens praksis og forslag til endringer**



**MØREFORSKING**  
**Molde AS**



*Øyvind Sunde, Jan Husdal og Svein Bråthen*

ANBUD I FYLKESKOMMUNALE BÅTRUTER

Vurdering av dagens praksis og forslag til endringer

Rapport 0810

ISSN 0806-0789  
ISBN 978-82-7830-134-0  
Møreforsking Molde AS  
Oktober 2008

---

Tittel: Anbud i fylkeskommunale båtruter.  
Vurdering av dagens praksis og forslag til endringer  
Forfatter(-e): Øyvind Sunde, Jan Husdal og Svein Bråthen  
Rapport nr.: 0810

Prosjektnr.: 2210  
Prosjektnavn: Anbud fylkeskommunale båtruter  
Prosjektleder: Svein Bråthen  
Finansieringskilde: Rederienes Landsforening

Rapporten kan bestilles fra: Høgskolen i Molde, biblioteket,  
Boks 2110, 6402 MOLDE.  
Tlf.: 71 21 41 61,  
Faks: 71 21 41 60,  
epost: biblioteket@himolde.no - www.himolde.no

Sider: 88  
Pris: Kr 100,-

ISSN 0806-0789  
ISBN 978-82-7830-134-0

#### Kort sammendrag:

Rapporten vurderer hvorvidt dagens praksis knyttet til anbud for lokale båtruter er i tråd med konkurranselovgivningen og om den oppfyller de krav som bør kunne stilles ut fra etablert teori på området. Rapporten gjennomgår og vurderer noen av konkurransegrunnlagene utarbeidet av forskjellige fylkeskommuner/ transportselskaper. I tillegg er det gjennomført intervjuer med flere nøkkelpersoner både hos samferdselsmyndighetene og hos transportselskapene. Med bakgrunn i dette arbeidet har vi gitt følgende anbefalinger:

- En ressursgruppe av ledende saksbehandlere med anbud som fagfelt bør etableres med representanter fra de berørte fylker.
  - De kriteriene som blir formulert, bør oppfylle de krav til transparens, entydighet og etterprøvnbarhet som er skissert i kapittel 8.1 og 9. Skjer dette, vil en del av de påpekte uklarhetene i selve anbudsprosessene kunne bli betydelig redusert.
  - Det bør utarbeides mer standardiserte rapporteringsrutiner for å kunne redusere administrative kostnader.
  - Eventuelle bonus- og malusordninger bør bli beskrevet på en utvetydig måte. Dette vil sannsynligvis skape positiv forutsigbarhet og det kan ha betydning for hvilken risikopremie tilbyderne legger inn.
  - Man bør antagelig ikke gå svært langt i å etablere felles kriterier og felles utforming av selve anbudsregimene. Det kan f.eks. være stedlige forhold som kan tilsi brutto- framfor nettokontrakter (f.eks. høy inntektsrisiko som følge av tiltak i tilstøtende transportnett), og fylkene kan ha egne politisk vedtatte målsettinger for driften (f.eks. knyttet til energibruk).
  - Man bør søke å standardisere gitte kontraktstyper i henhold til "beste praksis" for utforming av gjeldende kontraktstype.
  - Et mer standardisert opplegg for risikofordeling og for reforhandling av avtaler bør bli vurdert.
  - Ressursgruppen kan med fordel utarbeide en veileder for utarbeidelse av anbud der en kan trekke ut relevante punkter i Statens vegvesens mal for anbud i riksvegferjedriften.
-

## Forord

Dette prosjektet er et resultat av et behov for å se på om dagens praksis knyttet til anbud for lokale båtruter ivaretar hensynet til rettferdig konkurranse. Vi har sett på om dagens praksis er i tråd med konkurranselovgivningen og om den møter de krav som bør kunne stilles ut fra etablert teori på området.

Rederienes Landsforening har vært oppdragsgiver. Adm. dir. Harald Thomassen, RLF og adm. dir. Anker Grøvdal, Fjord1/MRF har vært kontaktpersoner. Vi takker de fylkeskommunene som har denne type anbud, for tilsendt informasjon.

Siv øk/HAE Øyvind Sunde har skrevet hoveddelen av rapporten. Cand jur Øyvind H. Meisingset har skrevet den juridiske betenkningen i kapittel 9. MSc. Jan Husdal har gjennomgått og dokumentert dagens anbudspraksis. Dr. ing. Svein Bråthen har vært prosjektleder og skrevet mindre deler av rapporten.

Molde, 11. oktober 2008

Forfatterne



# Innhold

<b>INNHold</b> .....	<b>7</b>
<b>0 SAMMENDRAG</b> .....	<b>9</b>
<b>1 INNLEDNING</b> .....	<b>17</b>
<b>2 ANBUD OG ØKONOMISK KONTRAKTSTEORI</b> .....	<b>19</b>
<b>3 UFULLSTENDIGE KONTRAKTER: TRANSAKSJONSKOSTNADS- OG EIERRETTIGHETSTEORI</b> .....	<b>21</b>
<b>4 FULLSTENDIGE KONTRAKTER: PRINSIPAL/AGENTTEORI</b> .....	<b>23</b>
<b>5 KONKURRANSEEKSPONERING</b> .....	<b>25</b>
<b>6 MULTIKRITERIE-ANBUD</b> .....	<b>31</b>
<b>7 UFULLSTENDIGE KONTRAKTER OG ANBUD</b> .....	<b>37</b>
<b>8 BESKRIVELSE AV DAGENS PRAKSIS</b> .....	<b>41</b>
<b>9 JURIDISK BETENKNING</b> .....	<b>63</b>

## Referanser

**5 vedlegg**





## 0 Sammendrag

### Innledning

Fylkeskommunene har ansvaret for lokal kollektivtransport, herunder lokale båtruter. En del av disse lyses nå ut på anbud. Hovedformålet med denne rapporten er å vurdere dagens anbudspraksis i lys av både teori for hvordan slike anbud bør legges opp, og hvordan dagens praksis møter de juridiske kravene. Generelt er det slik at teorien åpner for andre og mer komplekse anbudsformer enn det dagens regelverk gir adgang til. Vi har ikke diskutert slike aspekter i denne rapporten. Vi har likevel funnet det formålstjenelig å gå ganske dypt inn i ulike teoretiske tilnærminger for å belyse potensialet for kompleksitet i slike anbudsprosesser og for å vise at det kan være både fordeler og ulemper ved ulike måter å legge opp anbudsprosesser på.

For inntil få år siden var det vanlig at konsesjoner på hurtigbåtruter ble tildelt til rederier med det vi kan kalle lokal forankring og uten noen form for konkurranse. Etter at samferdselslovgivningen åpnet for konkurranseutsetting på 1990-tallet har det imidlertid blitt mer vanlig å tildele konsesjoner på bakgrunn av konkurranser mellom rederier. Formålet med konkurranseutsetting bør være å sikre en samfunnsøkonomisk effektiv drift av og lavest mulig offentlige tilskudd til denne formen for kollektivtransport.

I diskusjonene rundt anbud for lokale båtruter har tildelingskriteriene vært viet en del oppmerksomhet. I tillegg til pris har det vært vanlig å gi også andre kriterier ganske stor plass som del av beslutningsgrunnlaget. Disse oppleggene kan betraktes som forsøk på multikriterieanbud.

### Objektivitet og kardinalitet mot subjektivitet og ordinalitet

Endimensjonale anbudskonkurranser hvor tilskudd ("pris") er eneste konkurransekriterium har den fordel at konkurransekriteriet er objektivt og kardinalt. At det er objektivt innebærer at det ikke er gjenstand for skjønn og vurderinger. At det er kardinalt innebærer at man kan bruke forholdstall som mål på den relative attraktiviteten til de ulike anbudene.

Også i flerdimensjonale anbudskonkurranser kan konkurransekriteriene være objektive og kardinalt målbare så som for eksempel alder og kapasitet på fartøy. Men i mange sammenhenger kan enkelte kriterier kunne være gjenstand for subjektive vurderinger og er i høyden ordinale. Det vil si at det må foretas en skjønsmessig vurdering som utlukkende kan lede til en *rangering* av de ulike anbudene. Det vil si at man kan vurdere anbud A til å være bedre enn anbud B, men man kan ikke hevde at A er for eksempel dobbelt så bra som B.

Det er selvsagt mulig å evaluere og behandle enkelte aspekter *som om* de var kardinalt målbare. Det vil si at man gjør bruk av skårfunksjoner for å rangere anbud selv om ikke alle kriterier er objektive og kardinalt målbare. Det er imidlertid ikke meningsfullt og gir et urettmessig skinn av objektivitet. I en del av konkurransegrunnlagene innen hurtigbåtanbud gjøres det bruk av vektning av ulike

kriterier og hvor nettopp flere av kriteriene må betegnes som gjenstand for skjønnsmessige vurderinger og er i høyden for ordinale å regne.

### **Konkurranseskriterier i dagens anbudsopplegg**

En gjennomgang av de nyeste anbudene innenfor de fylkene som har denne praksisen, viser at alle anbud er av multikriterie-typen. Det vil si at anbudsbeløp bare er ett av flere kriterier som legges til grunn for kåring av vinner. De ikke-pekuniære kriteriene eller kvalitetskriteriene om en vil, omfatter blant annet miljø, trygghet, kvalitet/funksjonalitet, gjennomføringsevne, fartøy og opsjon på tilleggsproduksjon. I tillegg operer enkelte anbud med priser for eventuelle endringer av rutetilbudet.

Noen av kriteriene er objektive og kardinale. Det gjelder selvsagt anbudsbeløp og priser for bruk ved eventuell endring i ruteproduksjon. Men også enkelte aspekter ved fartøy er objektive og kardinale så som alder og drivstofforbruk. De fleste kvalitetskriteriene vil imidlertid være mer eller mindre gjenstand for skjønnsmessige vurderinger og vil være ordinale.

I enkelte konkurransegrunnlag listes konkurransekriteriene opp uten noen slags form for vektning, mens man i mange av konkurransegrunnlagene bruker prosentvis vektning av de ulike kriteriene. Vektingen kan være i form av eksakte prosentsetninger eller i form av prosentspenn. Vekting omfatter objektive og kardinale kriterier så vel som mer skjønnsmessige og ordinale kriterier. Det å bruke vektning kan gi inntrykk av at det benyttes en eller annen form for regneregulering eller skårfunksjon for å kåre vinner, men det eksisterer ingen opplysning om skårfunksjoner i konkurransegrunnlagene. Mangel på informasjon om bruk av skårfunksjon i konkurransegrunnlaget utelukker selvsagt ikke at man faktisk gjør bruk av slike beregningsformler ved kåring av vinner. Prosentangivelser vil oftest gi et noe misvisende inntrykk av objektivitet all den tid kriteriene er ulike, og der tolkning av innhold ikke er entydig.

### **Opplegg for reforhandling, heving av avtalen, og sanksjoner**

I enkelte konkurransegrunnlag er det spesifisert at det kan kreves reforhandling dersom oppdragsgiver foretar vesentlige endringer i ruteproduksjonen, gjerne angitt ved spesifikke terskler. Det betyr at oppdragsgiver kan avgjøre om det skal initieres reforhandling eller ei gjennom sine beslutninger om ruteendringer. Operatørene kan ikke påberope seg reforhandling av andre årsaker så som for eksempel særs ugunstig passasjerutvikling (relevant ved nettokontrakter) eller særs ugunstig utvikling i prisen på viktige innsatsfaktorer. Sistnevnte kan forklares ved at kostnadene reguleres/justeres som følge av indikatorer for endringer i faktorprisene.

I noen konkurransegrunnlag som ikke har spesifisert reforhandlingsrett er det derimot bedt om tilbud på priser som grunnlag for endring av vederlaget ved endring i ruteproduksjonen. Sett i forhold til en reforhandling har dette den klare fordel at også eventuelle endringer i det framtidige rutetilbudet blir en del av konkurransekriteriet. Man unngår også at operatører kan spekulere i å høste profitt i reforhandlinger.

I konkurransegrunnlagene er det vanlig å spesifisere bøter eller gebyrer ved avvik fra avtalt ruteproduksjon. Slike bøter og gebyrer er typisk knyttet til forhold så som innstillinger, rutetidsavvik, mangelfull billettering og mangelfullt renhold. Det er

vanlig å oppgi terskelverdier som utløser bøter og gebyrer i tillegg til størrelsene på selve bøkene/gebyrene. Det er imidlertid ikke opplyst om hvilke kontrolltiltak som vil bli satt i verk.

Det er videre vanlig å spesifisere at oppdragsgiver kan heve kontrakten ved såkalte vesentlige mislighold fra operatørens side. I enkelte konkurransegrunnlag er det i tillegg angitt hva som regnes som mislighold samt terskelverdier som utløser rett til heving fra oppdragsgiver sin side. Dette knyttes gjerne opp mot de samme faktorene som gir grunnlag for bøter og gebyrer så som innstillinger og rutetidsavvik.

### **Justering/regulering av tilskudd**

Det er vanlig at det i konkurransegrunnlaget spesifiseres regneregler for regulering / justering av det årlige tilskuddet som følge av endringer i viktige innsatsfaktorer. Det er videre vanlig at justeringene og reguleringene knyttes opp mot indikatorer så som konsumprisindeksen og prisnoteringer på Platts (drivstoff).

### **Tildelingskriterier i henhold til regelverket**

Det er fire krav som må innfris for at et tildelingskriterium skal være lovlig:

*1. Tildelingskriteriet må knytte seg til kontraktens gjenstand og være relevant for kontraktens verdi*

I kravet til at tildelingskriteriet må knytte seg til kontraktens gjenstand, ligger at kriteriet må være egnet til å vurdere sider ved ytelsen som skal leveres, og stå i sammenheng med behovet som skal dekkes. Et kriterium som kun sier noe om leverandørens virksomhet generelt, er ikke knyttet til kontraktens gjenstand. Slike krav må eventuelt stilles som kvalifikasjonskrav. Kriterier som erfaring og kompetanse vil være knyttet til kontraktens gjenstand dersom ytelsen har elementer av innsatsforpliktelse, dvs der de personlige egenskapene hos leverandøren er av betydning for gjennomføringen av oppdraget.

Tildelingskriteriet må også ha en økonomisk verdi for oppdragsgiver, jf. *"det økonomisk mest fordelaktige tilbudet"*. Dette må tolkes vidt, og alle kostnader oppdragsgiveren vil få i tilknytning til anskaffelsen, herunder livssyklus-kostnader, kan være relevante. Tildelingskriteriet må ikke være av ren økonomisk karakter. Både estetiske egenskaper og samfunnsøkonomiske kostnader kan benyttes som tildelingskriterium.

*2. Tildelingskriteriet må ikke medføre at oppdragsgiver får et ubetinget fritt valg*

Kravet kan også utledes av de grunnleggende kravene til forutberegnelighet, gjennomsiktighet og etterprøvbarehet, jf. nedenfor. Dette kravet må sees i sammenheng med at tildelingskriteriene skal være så klart angitt at alle rimelig opplyste og normalt påpasselige leverandører vil tolke tildelingskriteriene på samme måte. Vage kriterier, som for eksempel "kvalitet", kan lovliggjøres ved at det presiseres hva oppdragsgiver legger i begrepet.

### *3. Tildelingskriteriet må ikke medføre brudd på de grunnleggende kravene i anskaffelsesloven § 5*

Dette innebærer at oppdragsgiver kun skal legge vekt på tildelingskriterier som er forretningsmessige, objektive og ikke-diskriminerende. Tildelingskriteriene skal således anvendes likt i forhold til alle tilbud, og ikke utformes slik at enkelte leverandører får en fordel eller at konkurransen begrenses unødvendig. Klarhetskravet innebærer at leverandørene skal vite hva som vektlegges ved tildelingen.

I kravet til ikke-diskriminerende kriterier ligger at kriteriene ikke skal gi fordeler til enkelte leverandører. I enkelte tilfeller kan det imidlertid være lovlig å stille krav til lokalkunnskap, tilstedeværelse, responstid mv. Det må i tilfelle være saklig grunn til å stille slike krav.

#### *Tildelingskriteriet må fremgå av kunngjøringen eller konkurransegrunnlaget*

Begrunnelsen for dette kravet er at leverandørene skal kjenne grunnlaget for evalueringen.

#### **Gjennomgang av noen anbud i forhold til lovverket**

Vi har gjennomgått noen konkurransegrunnlag for å vurdere om tildelingskriteriene er i tråd med gjeldende regelverk. Vi presenterer først noen kriterier som vi mener ikke er i tråd med kriteriene. Deretter viser vi noen kriterier som ser ut til å møte disse kriteriene.

*Eksempler på kriterier som ikke, eller under tvil anses å være i tråd med tildelingskriteriene i foregående avsnitt.*

#### Alder på fartøyene

Det er naturlig at oppdragsgiver ønsker å vektlegge alder på fartøyene og dette er i utgangspunktet et lovlig tildelingskriterium. Dette forutsetter imidlertid at alderens betydning er nærmere presisert i kravspesifikasjonen.

Selv om dette tildelingskriteriet er nærmere presisert til "byggeår" og at "alder på reservefartøy tillegges minst vekt", er det etter vår oppfatning visse betenkeligheter med en slik utforming. Det er ingen opplysninger i konkurransegrunnlaget om hvordan oppdragsgiver vil vektlegge forskjell i alder på fartøyene. En klargjøring av hvordan oppdragsgiver vil vektlegge aldersforskjell, ville medført forutsigbarhet og tilbyderne kunne dermed prise og innkalkulere dette i sine tilbud.

Etter vår oppfatning kan det stilles spørsmål om dette tildelingskriteriet er i samsvar med de alminnelige prinsippene om forutberegnelighet, gjennomsiktighet og etterprøvnbarhet. Det kan også stilles spørsmål om det er hensiktsmessig å benytte alder som eneste tildelingskriterium knyttet til fartøyene. Alder sier isolert sett ikke noe om fartøyets kvalitet og egnethet.

### Leveringskvalitet

Tildelingskriteriet ”leveringskvalitet” er nærmere presisert til ”beredskap for reservefartøy”, samt ”rutiner for leveringskvalitet”. Når det gjelder kriteriet ”beredskap for reservefartøy” fremgår det i konkurransegrunnlaget at ”dersom fartøyet ikke går/kommer pga uvær eller annet driftsavbrudd, skal passasjerene tilbys annen transport så snart og så fremt det er mulig”. I et annet punkt i konkurransegrunnlaget er det oppstilt krav til kapasitet for reservefartøyene (minimumskrav). På ovenstående grunnlag er det nærliggende å tolke kravet slik at oppdragsgiver ved vurderingen vil legge vekt på hvor lang tid det vil ta å få satt et reservefartøy i drift. Dette kunne imidlertid med fordel ha vært presisert.

Når det gjelder ”rutiner for leveringskvalitet” er dette nærmere presisert som ”renholdsprogram og vedlikehold av passasjerfasiliteter”. Det er etter det vi kan se ingen opplysninger i konkurransegrunnlaget om hvordan oppdragsgiver vil vektlegge forskjell i slike rutiner. For tilbyderne vil det derfor være vanskelig å prise dette i sine tilbud. Etter vår oppfatning kan det stilles spørsmål om dette tildelingskriteriet er i samsvar med de alminnelige prinsippene om forutberegnelighet, gjennomsiktighet og etterprøvbarehet.

Etter vår oppfatning kan det også stilles spørsmål om det er hensiktsmessig å benytte innvendig renholdsprogram som tildelingskriterium. Alternativt kunne oppdragsgiver stille minimumskrav, noe som ville gitt et mer transparent kriterium.

### Materiellvalg

Når en benytter ”materiellvalg” som tildelingskriterium, innebærer det at oppdragsgiver ønsker å vektlegge forhold ved fartøyene ut over de angitte minstekravene. Etter det vi kan se, fremgår det imidlertid ikke av konkurransegrunnlaget hvilke forhold som oppdragsgiver i tilfelle vil legge vekt på. Etter vår oppfatning er dette tildelingskriteriet ikke i samsvar med de alminnelige prinsippene om forutberegnelighet, gjennomsiktighet og etterprøvbarehet.

### Passasjerbekvemmeligheter

Dette kriteriet er presisert ved at en har lagt til ”bl a tilrettelegging for funksjonshemmede”. Oppdragsgivers krav eller ønsker er imidlertid ikke nærmere spesifisert i konkurransegrunnlaget. Av kravene til forutberegnelighet, gjennomsiktighet og etterprøvbarehet kan det også utledes et klarhetskrav. Det er neppe i samsvar med klarhetskravet å bruke tildelingskriterier der man anfører at man ”blant annet” vil legge vekt på tilrettelegging for funksjonshemmede. Tilbyderne vil i dette tilfelle ikke vite hvilke andre forhold som oppdragsgiver vil legge vekt på under dette tildelingskriteriet.

### Fleksibilitet mht. start- og overnattingssted for fartøyet dersom dette ønskes endret i perioden.

Etter det vi kan se er dette kriteriet ikke nærmere berørt i anbudskriteriene. For tilbyderne er det ikke klart hva oppdragsgiver vil legge vekt på ved bedømmelsen av dette tildelingskriteriet. Etter vår oppfatning er dette tildelingskriteriet ikke i samsvar med de alminnelige prinsippene om forutberegnelighet, gjennomsiktighet og etterprøvbarehet.

*Eksempler på kriterier som anses å være i tråd med tildelingskriteriene i foregående avsnitt.*

Pris for tjenesten slik den er spesifisert (evt. anbudssum pr. år)

Pris er utvilsomt et lovlig tildelingskriterium. Oppdragsgiver kan her bare ta hensyn til den tilbudte prisen, eventuelt korrigert for den økonomiske betydningen av forbehold.

Pris pr. km. utover antyd det produksjonsvolum.

Etter vår oppfatning er dette tildelingskriteriet i samsvar med regelverket, herunder de alminnelige prinsippene nedfelt i anskaffelsesloven § 5.

### **Gjennomgang av anbudsprosessen**

Anbudsprosesser er krevende, og med mange fallgruver. Kapittel 8.2 går gjennom en del erfaringer fra fylker og selskaper. Erfaringer fra anbud i riksvegferjedriften peker mot at det er en betydelig læringsprosess frem mot et tilfredsstillende resultat. Fylkene påpeker selv at en "ressursbank" for å ta vare på erfaringer og utvikle prosesser og dokumenter ikke finnes pr. i dag. Samferdselssjefenes kontaktutvalg er antagelig mindre egnet for dette enn en koordinerende gruppe av ledende saksbehandlere som har anbudskontrakter som sitt ansvarsområde. Med basis i både fylkenes og selskapene ønske om en bedret erfaringsutveksling så er det naturlig å anbefale at en slik gruppe blir etablert.

Det er påpekt et ønske om felles kriterier, regimer og rapporteringsrutiner. Etter vår vurdering er det viktigste her at de kriteriene som blir formulert, oppfyller de krav til transparens, entydighet og etterprøvnbarhet som er skissert i kapittel 8.1 og 9. Vi anbefaler klart at dette blir gjort. Skjer dette, mener vi at en del av de påpekte uklarhetene i selve anbudsprosessene (som uklare/vage tilbakemeldinger på spørsmål om kriterienes innhold og betydning) vil kunne bli betydelig redusert. Vi anbefaler også at det utarbeides mer standardiserte rapporteringsrutiner for å kunne redusere administrative kostnader. Det er også grunn til å anbefale at eventuelle bonus- og malusordninger blir beskrevet på en utvetydig måte. Dette vil sannsynligvis skape positiv forutsigbarhet og det kan ha betydning for hvilken risikopremie tilbyderne legger inn.

Vi er imidlertid mer tilbakeholdne med å anbefale å gå svært langt i å etablere felles kriterier og felles utforming av selve anbudsregimene. Det kan f.eks. være stedlige forhold som kan tilsi brutto- framfor nettokontrakter (f.eks. høy inntektsrisiko som følge av tiltak i tilstøtende transportnett). Det kan også være lokale forhold som tilsier at noen kriterier blir valgt/tillagt større vekt enn hva tilfellet er andre steder. Tidskritiske samband som f.eks. mater til flyplass kan eksempelvis ha særegne krav til beredskap. Dersom noen fylker f.eks. har egne miljømålsettinger så bør slike kunne nedfelles i relevante kriterier for deres anbud. Men gitt at en kontraktstype velges, så anbefaler vi en standardisering i henhold til "beste praksis" for utforming av gjeldende kontraktstype.

Risikohåndtering og risikofordeling vil være viktige elementer i de fleste anbud. Denne evalueringen har ikke analysert kvaliteten på risikofordeling og -beregninger,

men erfaringer fra riksvegferjedriften (Hervik m fl 2000 og 2003) peker mot at dette er komplekse forhold som antagelig kan bli håndtert bedre ved å etablere en ressursgruppe på tvers av fylkene. Det kan eksempelvis være viktig å se koblingen mellom kontraktslengde, krav om nye fartøyer og risiko. Selv om hurtigbåter nok har et noe mer velfungerende annenhåndsmarked enn riksvegferjer så tror vi at den teknologiske utviklingen hos slike energikrevende transportmidler kan skape en høyere teknologisk risiko fordi teknologien kan bli utdatert. For høye ambisjoner om nye fartøyer koblet med korte kontrakter kan dermed generere en vesentlig risikopremie. Det kan også være at uheldig sekvensiering av enkeltanbud kan skape press i markedet for arbeidskraft og fartøy, noe i retning av det som kan tenkes i riksvegferjedriften (Bråthen m fl 2007). Slike forhold er ikke vurdert i denne rapporten. En koordinerende gruppe som foreslått ovenfor vil kanskje lettere kunne gi kvalifiserte tilrådninger dersom slike problemer skulle oppstå. Vi vil tro at riktig fordeling av risiko mellom partene kan være nokså lik hos de ulike fylker og i de ulike anbud. Vi går ikke inn i teorien for optimal fordeling av risiko her, men vi anbefaler at et mer standardisert opplegg for risikofordeling og for reforhandling av avtaler blir vurdert.

## **OPPSUMMERING OG ANBEFALING**

Vi har i den økonomiske vurderingen og den juridiske betenkningen gjennomgått forskjellige konkurransegrunnlag utarbeidet av følgende fylkeskommuner/transport-selskaper:

- Møre og Romsdal fylkeskommune
- Rogaland Kollektivtrafikk FKF
- Sør-Trøndelag fylkeskommune
- Hordaland fylkeskommune
- Stor-Oslo Lokaltrafikk AS
- Troms fylkeskommune

I tillegg har vi i den økonomiske vurderingen også tatt med Sogn og Fjordane fylkeskommune.

Vårt inntrykk er at det er betydelige forskjeller i hvordan konkurransegrunnlagene er utformet. Et fellestrekk som går igjen, er at tildelingen baserer seg på en blanding av prissatte og ikke-prissatte kriterier. En kommer dermed opp i problemer med sammenveining av kriterier som har ulike skalaer. Uansett vil prosentangivelser gi et noe misvisende inntrykk av objektivitet all den tid kriteriene er ulike, og der tolkning av innholdet i kriteriene ikke er entydig. Dette åpner for en til dels betydelig bruk av skjønn, som i enkelte tilfeller også kan sies å være brudd på regelverket. Dette er vist i den juridiske betenkningen.

Det er etter det vi kjenner til eksempler på at oppdragsgiver har gjennomført anskaffelser i strid med kunngjøringsreglene. Kunngjøring er som nevnt en fundamental forpliktelse som det må forutsettes at oppdragsgiver etterlever.

Under visse vilkår er det mulig å konstruere en skårfunksjon som representerer preferansene til kjøper. Dette er nærmere drøftet i kapittel 6. Skårfunksjonen tilordner en høyere skår jo mer attraktivt et anbud er. Følgelig kan skår brukes som

endimensjonalt tildelingskriterium og hvor det anbudet som får høyest skår, vinner anbudskonkurransen. En fordel med å anvende en eksplisitt skårfunksjon, er at denne kan oppgis i konkurransegrunnlaget. Dermed kan anbyderne beregne hvordan endringer i de ulike dimensjonene slår ut i det kriteriet de rangeres etter. En annen fordel med å anvende eksplisitt skårfunksjon er at selve kåringsprosessen blir transparent og etterprøvable. Vi har vist i kapittel 6 at bruk av skårfunksjoner og transformasjon av kvalitet til prispoeng eller pris til kvalitetspoeng ikke er trivielt, men at dette kan løses. Dette vil antagelig stille høyere krav til kompetanse hos tilbyder.

Dersom man ønsker å spesifisere mer inngående hva man ønsker at anbudet skal inneholde (eksempelvis ved bruk av etterprøvbare minimumsstandarder) og dernest la anbudspris bli det dominerende kriteriet, kan man med fordel etablere en praksis i retning av det som er benyttet for riksvegferjedriften. Om man ikke ønsker å gå så langt i retning av å la anbudspris bli det dominerende kriteriet, men å la anbyderne stå friere i hva ønsker å legge inn i anbudene, så bør man være grundigere i utforming av de kvalitative kriteriene og hvordan disse blir poengsatt i forhold til pris. Dernest kan man bruke skårfunksjoner. Dette er diskutert ovenfor, og mer detaljert i forbindelse med tabell 6.2 i kapittel 6. En slik endring vil sannsynligvis bidra til at konkurransegrunnlagene blir mer gjennomarbeide og mer i tråd med anskaffelseslovgivningen. Samtidig vil det gi mindre rom for skjønn.

Ut fra gjennomgangen ovenfor, oppsummerer vi med følgende anbefalinger:

- En ressursgruppe av ledende saksbehandlere med anbud som fagfelt bør etableres med representanter fra de berørte fylker.
- De kriteriene som blir formulert, bør oppfylle de krav til transparens, entydighet og etterprøvbarhet som er skissert i kapittel 8.1 og 9. Skjer dette, vil en del av de påpekte uklarhetene i selve anbudsprosessene kunne bli betydelig redusert.
- Det bør utarbeides mer standardiserte rapporteringsrutiner for å kunne redusere administrative kostnader.
- Eventuelle bonus- og malusordninger bør bli beskrevet på en utvetydig måte. Dette vil sannsynligvis skape positiv forutsigbarhet og det kan ha betydning for hvilken risikopremie tilbyderne legger inn.
- Man bør antagelig ikke gå svært langt i å etablere felles kriterier og felles utforming av selve anbudsregimene. Det kan f eks være stedlige forhold som kan tilsi brutto- framfor nettokontrakter (f eks høy inntektsrisiko som følge av tiltak i tilstøtende transportnett), og fylkene kan ha egne politisk vedtatte målsettinger for driften (f eks knyttet til energibruk).
- Man bør søke å standardisere gitte kontraktstyper i henhold til ”beste praksis” for utforming av gjeldende kontraktstype.
- Et mer standardisert opplegg for risikofordeling og for reforhandling av avtaler bør bli vurdert.
- Ressursgruppen kan med fordel utarbeide en veileder for utarbeidelse av anbud der en kan trekke ut relevante punkter i Statens vegvesens mal for anbud i riksvegferjedriften.



# 1 Innledning

Fylkeskommunene har ansvaret for lokal kollektivtransport, herunder hurtigbåtruter. Selve ruteproduksjonen blir imidlertid besørget av rederier på vegne fylkeskommunene. Dette skjer i form av å tildele konsesjoner til rederier for en tidsbegrenset periode, supplert med tilskudd for å dekke selskapenes (netto eller brutto) tilskuddsbehov. I noen tilfeller har fylkeskommunene eierinteresser i rederiene, i andre tilfeller dreier det seg om privateide kommersielle rederier. Fylkeskommunene tildeler konsesjoner og tilskudd i stadig større grad på bakgrunn av anbudskonkurranse.

Hovedformålet med denne rapporten er å vurdere dagens anbudspraksis i lys av både teori for hvordan slike anbud bør legges opp, og hvordan dagens praksis møter de juridiske kravene. Generelt er det slik at teorien åpner for andre og mer komplekse anbudsformer enn det dagens regelverk gir adgang til. Vi kommer ikke til å diskutere slike aspekter i denne rapporten. Vi har likevel funnet det formålstjenelig å gå ganske dypt inn i ulike teoretiske tilnærminger for å belyse potensialet for kompleksitet i slike anbudsprosesser og for å vise at det kan være både fordeler og ulemper ved ulike måter å legge opp anbudsprosesser på.

I diskusjonene rundt anbud for lokale båtruter har tildelingskriteriene vært viet en del oppmerksomhet. I tillegg til pris har det vært vanlig å gi også andre kriterier ganske stor plass som del av beslutningsgrunnlaget. Disse oppleggene kan betraktes som forsøk på multikriterieanbud. Kapittel 6 drøfter slike anbud i et teoretisk perspektiv, og det er vist at bestemte kriterier bør være oppfylt for at beslutningsgrunnlaget skal bli mest mulig fullstendig.

For inntil få år siden var det vanlig at konsesjoner på hurtigbåtruter ble tildelt til rederier med det vi kan kalle lokal forankring og uten noen form for konkurranse. Etter at samferdselslovgivningen åpnet for konkurranseutsetting på 1990-tallet har det imidlertid blitt mer vanlig å tildele konsesjoner på bakgrunn av konkurranser mellom rederier. Med konkurranseutsetting tenker man først og fremst på bruk av anbudskonkurranse, men også andre innkjøpsformer kan i realiteten innebære en slags form for konkurranseutsetting om enn ikke i navnet.<sup>1</sup> Formålet med konkurranseutsetting bør være å sikre en samfunnsøkonomisk effektiv drift av og lavest mulig offentlige tilskudd til denne formen for kollektivtransport.<sup>2</sup>

Konkurranseutsetting i form av anbud (og innkjøpsformer som er å betrakte som ekvivalente med anbud) er å betrakte som ”omvendte” auksjoner. Mange av de problemstillinger som er drøftet i auksjonslitteraturen er derfor relevante for anbud og konkurranseutsetting generelt. Den etter hvert relativt omfattende litteraturen om auksjoner (og anbud) gir en del holdepunkter for hvordan slike konkurranser bør organiseres og ”designes”.

---

<sup>1</sup> Et eksempel kan være parallelle forhandlinger med to eller flere operatører, og hvor den operatøren som har det mest fordelaktige tilbudet vinner retten til å produsere.

<sup>2</sup> Målet om å begrense offentlige tilskudd bunner i at offentlige midler har en såkalt skyggepris all den tid inndragning av skatter og avgifter medfører effektivitetstap.

Samtidig må man erkjenne at anbud byr på noen andre og mer særegne utfordringer enn auksjoner. I de fleste auksjoner er salgsobjektet entydig og gitt slik at konkurransekriteriet dermed blir enkelt og objektivt: Den som tilbyr seg å betale mest for salgsobjektet, vinner retten til objektet. I anbud må man derimot spesifisere det som skal kjøpes inn. Dette kan i mange tilfeller være en utfordring i seg selv. I tillegg må det i mange sammenhenger foretas mer eller mindre skjønnsmessige vurderinger for å vurdere de ikke-pekuniære aspektene ved anbudene, det vi litt røfflig kan klassifisere som kvalitet. Slike forhold bidrar til at anbudskonkurranser blir mindre transparente og vanskeligere å etterprøve enn hva tilfellet er i mange auksjoner, noe som har den bieffekt at det åpner for favorisering. Endelig vil det vanligvis være slik at en spesifisering gir et visst handlingsrom, dvs. det er ikke helt entydig hva som skal leveres. Og all den tid innkjøper har preferanser for flere aspekter ved leveransen enn utelukkende innkjøpspris, vil man typisk operere med flere konkurransekriterier. Dette representerer en utfordring med hensyn til det å kåre en vinner ettersom man vanskelig kan tenke seg at ett anbud dominerer alle andre anbud på samtlige kriterier.

Resten av rapporten er bygd opp slik: Kapittel 2 diskuterer anbud i lys av økonomisk kontraktsteori. Kapittel 3 og 4 tar opp ufullstendige og fullstendige kontrakter. Kapittel 5 drøfter konkurranseeksponering, mens kapittel 6 omhandler multikriterieanbud. Kapittel 7 drøfter ufullstendige kontrakter og anbud. Kapittel 8 viser i noen detalj innholdet i de ulike konkurransegrunnlagene. En gjennomgang av fylkenes og selskapenes oppfatning av selve anbudsprosessen er også gitt her. Kapittel 9 gir en juridisk vurdering av innholdet i konkurransegrunnlagene. Vedleggene 1-4 utvider noen elementer i den teoretiske drøftingen. Vedlegg 5 inneholder intervjuguider som grunnlag for deler av kapittel 8.

## 2 Anbud og økonomisk kontraktsteori

Økonomisk kontraktsteori analyserer kontrakter i vid forstand og ved hjelp av et økonomisk modellapparat. Den positive eller deskriptive økonomiske kontraktsteorien har som siktemål å forklare hvorfor vi observerer de kontraktsformene vi gjør i praksis. Den normative økonomiske kontraktsteorien har som siktemål å komme med anbefalinger til hvordan kontrakter bør utformes.

### *Hovedtyper kontrakter*

Med kontrakter tenker man først og fremst på kontrakter hvor man *eksplisitt* formulerer de enkelte kontraktparters rettigheter og plikter. Dette kalles for eksplisitte kontrakter. For at det skal være noe poeng i å inngå eksplisitte kontrakter, må det være slik at kontraktsbetingelsene er legalt håndhevbare og dermed etterprøvbare overfor en domstol.

Når det gjelder eksplisitte kontrakter, skiller vi mellom to hovedtyper. Dersom kontraktpartene kan forutse og dermed kontraktsfeste alle eventualiteter på avtale-tidspunktet, sier vi at man har med en komplett eller *fullstendig kontrakt* å gjøre. I mange tilfeller er det imidlertid vanskelig å forutse alle eventualiteter. I slike tilfeller vil kontraktene ha "hull", det vil si at det vil være forhold som kan oppstå og som ikke reguleres av kontraktene. Vi sier da at vi har med en *ufullstendig kontrakt* å gjøre.

I en del tilfeller vil det imidlertid være slik at kontraktpartene ønsker å kontraktsfeste forhold uten at dette er mulig i form av en eksplisitt, legalt håndhevbar kontrakt. Det kan skyldes at de forholdene man ønsker å kontraktsfeste ikke er legalt håndhevbare, eller det kan skyldes at aktørene ikke har mulighet til å inngå kontrakter av tilstrekkelig lang varighet. Men selv om man ikke kan inngå eksplisitte, legalt håndhevbare kontrakter, er det likevel mulig å inngå kontrakter. For at slike kontrakter skal etterfølges kreves det imidlertid at kontraktene er det vi kan kalle for selvhåndhevende. Med det menes at den enkelte kontraktpart finner det i sin egen interesse å overholde avtalen. Slike kontrakter kalles for *implisitte kontrakter*. Til slike implisitte kontrakter regnes således også ikke uttalte, gjensidige forståelser.

Dette temaet er gitt en noe utvidet behandling i vedlegg 1.



### 3 Ufullstendige kontrakter: Transaksjonskostnads- og eierrettighetsteori

Eksistensen av ufullstendige kontrakter har tradisjonelt sett vært sentral i forståelsen av hvorfor markedsaktører velger kjøp kontra egenproduksjon.<sup>3</sup> I denne litteraturen er såkalte *relasjonsspesifikke investeringer* sentralt. Med det menes investeringer som har høyere verdi i en bestemt relasjon enn utenfor denne relasjonen. Når en aktør må foreta relasjonsspesifikke investeringer, vil lønnsomheten av investeringene avhenge av at kontraktsforholdet opprettholdes på relativt lang sikt. Dette kan generelt sikres gjennom at det inngås langsiktige og komplette avtaler. Når det ikke er mulig er det alltså en fare for at det oppstår hendelser som ikke reguleres av kontraktene. I slike tilfeller vil den enkelte avtalepart kunne opptre *opportunistisk*. Det vil si at man utnytter situasjonen til egen fordel, presumptivt på bekostning av den annen avtalepart. Dette vil kunne medføre at en avtalepart som foretar en relasjonsspesifikk investering, vil kunne oppleve at avkastningen helt eller delvis tilfaller den annen kontraktspart. De enkelte kontraktsparter vil ventelig forutse dette og vil dermed ha svake incentiver til å foreta slike relasjonsspesifikke investeringer. Mangelfulle investeringer vil i sin tur gi opphav til ineffektivitet.<sup>4</sup> Den klassiske teorien på dette feltet (eierrettighets- eller transaksjonskostnadsteorien) er opptatt av hvordan *eierskap* påvirker incentivene til å investere. Utgangspunktet er at med eiendomsretten til et investeringsobjekt følger også retten til å bestemme over investeringsobjektet i de tilfeller hvor kontraktene er tause. Det er derfor naturlig at incentivene til å investere vil være sterkest for den som har eiendomsretten. Eiendomsretten bør derfor tilordnes den kontrakts- eller relasjonspart hvis investeringer er viktigst for relasjonen.

Eierrettighets- og transaksjonskostnadsteorien har relevans for *om* man bør gjøre bruk av markedet eller ei. Men denne typen teori har også betydning for *hvordan* man bør gjøre bruk av markedet, for eksempel i forbindelse med anbudskonkurranser. Se kapittel 7.

---

<sup>3</sup> Sentrale referanser er Coase (1937), Williamson (1975) og Grossman & Hart (1986). For en avklaring av de ulike hovedteoriene på dette området, se Gibbons (2005).

<sup>4</sup> Kostnadene ved det effektivitetstapet som oppstår pga. manglende incentiver til å foreta relasjonsspesifikke investeringer, inngår i det som benevnes for *transaksjonskostnader*.



## 4 Fullstendige kontrakter: Prinsipal/agentteori

I et (enkelt) prinsipal/agentforhold er det en part som handler på vegne av en annen part. Den som handler (i vårt tilfelle rederi) kalles agent, den det handles på vegne av (i vårt tilfelle tilskuddsmyndighet) kalles for prinsipal. Prinsipalen og agenten inngår en antatt legalt håndhevbar og fullstendig (komplett) kontrakt som spesifiserer den enkeltes rettigheter og plikter. I en enkel prinsipal/agentkontrakt vil prinsipalens rettighet være å få utført det kontrakten spesifiserer at agenten skal gjøre, mens prinsipalens plikt er å gi agenten vederlag for utført arbeid. Agenten vil motsatt ha som rettighet å få utbetalt vederlag for utført arbeid og vil ha som plikt å utføre det kontrakten spesifiserer at agenten skal gjøre. Prinsipal og agent antas å ha kryssende interesser. Mer konkret antar man at prinsipalen foretrekker høy innsats fra agenten og misliker å gi vederlag mens agenten motsatt misliker innsats og foretrekker å motta store vederlag.

Prinsipal/agentforhold studeres innenfor *prinsipal/agentmodeller*. I den enkle (standard) prinsipal/agentmodellen antar man at det er én prinsipal og én agent. Prinsipalen bestemmer innholdet i kontrakten, dvs. plikter og rettigheter. Agenten bestemmer om denne vil akseptere kontraktsvilkårene og eventuelt hvilken kontrakt denne foretrekker dersom prinsipalen stiller agenten overfor et valg mellom ulike kontrakter. I sin utforming av kontrakten vil prinsipalen forutse hvordan kontraktsbetingelsene vil påvirke hvordan agenten vil handle. Prinsipalen vil presumptivt velge kontrakter som maksimerer egen målfunksjon under den bi-betingelse at agenten skal akseptere kontrakten.

Innen prinsipal/agentteorien tenker man seg altså at prinsipalen tenker igjennom eller kalkulerer hvordan agenten vil handle. Det at en aktør tenker igjennom hvordan andre aktører vil agere, er som tidligere nevnt et kjennetegn ved spillteorien. Standardmodellen innen prinsipal/agentteorien er i realiteten altså et spill, mer presist et dynamisk leder/følgerspill. I et leder/følgerspill handler aktørene eller spillerne sekvensielt hvor leder er den som handler først og følger er den som handler sist. Ettersom det er prinsipalen som først utformer kontrakt som agenten så enten aksepterer eller forkaster, vil prinsipalen være leder og agenten følger.

Det som kompliserer et prinsipal/agentforhold, er at agentene normalt besitter informasjon som er relevant for prinsipalen, men som prinsipalen ikke er i besittelse av. Med andre ord foreligger det *asymmetrisk informasjon* i disfavør av prinsipalen. Vi skiller mellom to hovedtyper asymmetrisk informasjon. Dersom det er kontraktsrelevante forhold som agenten ikke kan påvirke (eksogent gitt) og som bare agenten kjenner til, sier vi at det foreligger *skjult informasjon*. Dersom det er kontraktsrelevante forhold som agenten kan påvirke (endogene) og som bare agenten kjenner til, sier vi at det foreligger *skjult handling*. I vårt tilfelle, dvs. forholdet mellom tilskuddsmyndighet og rederi, vil skjult informasjon foreligge dersom et rederi vet mer om sin *evne* til å drive kostnadseffektivt enn det myndighetene gjør, mens skjult handling vil foreligge dersom et rederi vet mer om sin kostnadsreducerende *innsats* enn det myndighetene gjør. I mange tilfeller vil det kunne foreligge både skjult informasjon og skjult handling.

Når det foreligger interessekonflikt og asymmetrisk informasjon mellom prinsipalen og agenten, står prinsipalen overfor et problem ettersom agenten presumptivt er opportunist og vil utnytte sitt informasjonsfortrinn til å fremme sine egne interesser på bekostning av prinsipalens interesser. La oss bruke forholdet mellom tilskuddsmyndighet og rederi som et naturlig eksempel. Et rederi vil vite at myndighetene ikke har full innsikt i selskapets innsats med sikte på å redusere kostnadene og dermed tilskuddene. En relativt høy kostnad og dermed høyt tilskuddsbehov kan enten skyldes at selskapet har liten evne til å drive kostnadseffektivt eller at selskapet har gjort en slett innsats for å redusere kostnadene. Så lenge myndighetene ikke kan avgjøre om de høye kostnadene skyldes det ene eller det andre, vil et selskap kunne utnytte denne manglende innsikten til å yte en slett innsats og samtidig påberope seg manglende muligheter til å drive kostnadseffektivt.

Prinsipalen kan takle problemet med interessekonflikt og asymmetrisk informasjon på ulike vis. En mulighet er å føre *kontroll* med agenten. Mulighetene for kontroll kan imidlertid være begrensede, og det er videre kostbart å drive kontroll. En annen mulighet er å *belønne* agenten for å handle i tråd med prinsipalens interesser. Prinsipal/agentteori er nærmere behandlet i vedlegg 2 og 3.



## 5 Konkurranseseksponering

I den enkle prinsipal/agentmodellen eksisterer det en agent og en prinsipal. Ved asymmetrisk informasjon i favør av agenten, er det i utgangspunktet optimalt for prinsipalen å gjøre bruk av insentivforenlige kontrakter som beskrevet tidligere og i vedlegg. Risiko, eksponerings- og fokuseringsproblemet kan imidlertid føre til at slike kontrakter blir mindre attraktive og effektive. Selv om betingelsene for effektiv bruk av insentivforenlige kontrakter er oppfylt, så kan man likevel risikere at tilskuddene blir høye fordi agenten viser seg å være av den ineffektive typen.

Dersom prinsipalen imidlertid har eller kan velge mellom flere agenter, så kan prinsipalen imidlertid oppnå betydelige besparelser ved å eksponere agentene for konkurranse. Nedenfor omtaler vi to former for konkurranseseksponering, nemlig målestokk-konkurranse og anbudskonkurranse.

### Målestokk-konkurranse

Den enkle prinsipal/agentmodellen antar som tidligere nevnt én agent, og denne avlønnes på bakgrunn av sine egne prestasjoner. Når det er flere agenter som opererer under relativt like vilkår, er det imidlertid mulig og generelt lønnsomt for prinsipalen å betinge avlønnen til den enkelte agent på dennes prestasjoner relativt til andre agents prestasjoner. Med andre ord; øvrige agenter etablerer en målestokk som den enkelte agent måles mot. Av den grunn benevnes slike avlønningsformer gjerne for *målestokk-konkurranse*.

At målestokk-konkurranse er gunstig for prinsipalen kan vi innse ved å betrakte et enkelt tilfelle med bare to agenter. La oss anta at de to agentene skal yte en innsats for å redusere kostnadene. La oss videre anta at de to agentene er like effektive og opererer under like vilkår, dvs. dersom agent A opplever høyere (lavere) kostnader enn antatt, vil B oppleve tilsvarende høyere (lavere) kostnader enn antatt. La oss så anta at prinsipalen avlønner A på bakgrunn av B sine oppnådde kostnader og vise versa. Den enkelte agent vil da innse at egen innsats ikke vil påvirke hans eller hennes avlønning som jo vil være bestemt av den andre agents innsats. Når avlønnen ikke avhenger av egen prestasjon, vil den enkelte agent yte en effektiv kostnadsreducerende innsats idet dette vil maksimere agentens eget utbytte. Således vil begge agentene ha sterke incentiver til å yte kostnadsreducerende innsats<sup>5</sup>.

Men for at en målestokk-konkurranse skal være effektiv, kreves det at de enkelte agenter opererer under nokså like vilkår. Hvis det derimot er liten grad av samvariasjon i betingelsene som de ulike agentene opererer under, vil agentene påføres risiko ved målestokk-konkurranse; den uheldige agent A har en høy kostnad for en gitt innsats, men oppnår en dårlig avlønning fordi den heldige agent B oppnår en lav kostnad for samme innsats. Som vi allerede har vært inne på, vil slik risiko medføre krav om risikokompensasjon. For å dempe kravet om risikokompensasjon kan prinsipalen til en viss grad forsikre agentene ved å la avlønnen til den enkelte

---

<sup>5</sup> Dette har klare likhetstrekk med Vickrey-auksjoner hvor det er slik at vinneren av auksjonen betaler budet til den som bød nest mest. Også i dette tilfellet vil egen handling (bud) ikke påvirke prisen.

agent avhenge i mindre grad av andre agents oppnådde resultat. Dette vil imidlertid svekke incentivene til innsats.

I de tilfeller hvor ulike agenter imidlertid opererer under nokså like vilkår vil altså målestokk-konkurranse være svært effektivt. I tillegg kan målestokk-konkurranse bøte på et annet problem som vi påpekte avslutningsvis i forrige avsnitt, nemlig mothakeproblemet. Mothakeproblemet oppstår nettopp fordi prinsipalen i framtiden på sett og vis vil avlønne agenten på bakgrunn av dennes tidligere prestasjoner. Ved målestokk-konkurranse vil prinsipalen i framtiden derimot avlønne agenten på bakgrunn av *andres prestasjoner*. Således elimineres mothakeeffekten.

Men med relative prestasjonskontrakter kan det oppstå et nytt problem: Agentene vil kunne inngå et skjult samarbeid hvor de blir enige seg imellom om å ikke avsløre sin informasjon. Dette kan skje i form av at agentene avtaler seg imellom å yte slett innsats. Når alle agentene yter slett innsats, vil ingen bli straffet for det fordi det da ikke vil eksistere en ”ugunstig” målestokk.

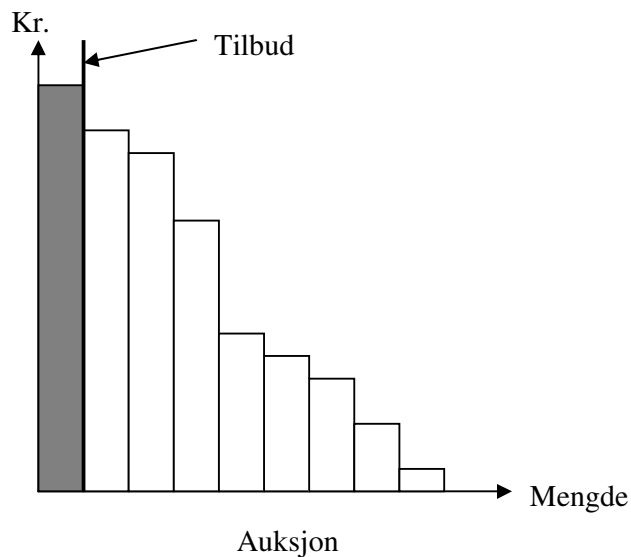
### **Anbudskonkurranse**

Anbudskonkurranse innebærer at ulike aktører konkurrerer om retten til å være agent for prinsipalen. Anbud innebærer at en kjøper ber ulike potensielle leverandører om å komme med tilbud, og hvor den som har det beste tilbudet blir tilordnet retten (og plikten) til å forsyne kjøperen. Også andre former for innkjøp kan i realiteten være anbud selv om man ikke bruker dette begrepet. Et eksempel kan være parallelle forhandlinger med flere potensielle leverandører, og hvor hver enkelt leverandør vet at den av dem som har det beste tilbudet blir tilordnet retten til å forsyne kjøperen.

Den faglige begrunnelsen for anbudskonkurranse er at dette kan bidra til en samfunnsøkonomisk mer effektiv ressursutnyttelse. Det er to begrunnelser for det. For det første kan en effektiv konkurranse bidra til at *hurtigbåtrutene blir mer effektivt drevet* alt annet like, dels som følge av en seleksjonseffekt og dels som følge av en insentiveffekt. Seleksjonseffekten består i at selskapene kan variere mht. effektivitet – hvor ”flinke” de er til å produsere hurtigbåttjenester. Insentiveffekten består i at et selskap vil ha insentiver til å yte en innsats for å drive mer effektivt – fordi det gjør det mulig å legge inn bedre bud og dermed øke vinner sjansene, og fordi man ved evt. seier vil høste større overskudd ved en mer effektiv drift. Dette er gjort rede for i Hervik m.fl. (2000). For det andre kan en effektiv konkurranse bidra til at det man får *reduuerte offentlige tilskudd til hurtigbåtdriften*, noe som i utgangspunktet er en omfordeling (fra selskapene til myndighetene), men som vil gi positive samfunnsøkonomiske effektivitetsgevinster all den tid offentlige tilskuddskroner har en skyggepris.

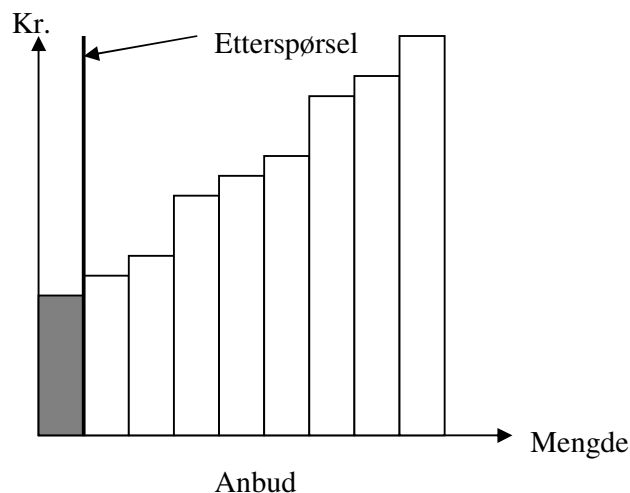
Anbud har mye til felles med auksjoner. I enkle auksjoner er det én selger av et gode som inviterer kjøpere til å legge inn bud på godet, og hvor godet selges den som byr mest for godet. Figuren nedenfor illustrerer prinsipielt hvordan en auksjon fungerer. Stolpene representerer bud, rangert med høyeste bud lengst til venstre. Til sammen danner budene en ”trapp” som kan betraktes som etterspørsel etter godet. Den vertikale kurven er selgers tilbud av goder, i dette tilfellet én enhet. Den grå stolpen er høyeste bud, og den som har lagt inn dette budet er vinner av auksjonen. Dersom

det dreier seg om en såkalt førstepris-auksjon, skal denne betale en pris som svarer til sitt bud – hvilket er avmerket med grått i figuren.



**Figur 5.1** Auksjon 1

Anbud er i realiteten en form for ”omvendt” auksjon. Mens man i enkle auksjoner har en situasjon hvor én selger tilbyr et gode til potensielle kjøpere, innebærer enkle anbud at man har én kjøper som er etterspør et gode fra potensielle tilbydere. Mens man i en auksjon selger til den som har høyeste bud, vil man i et anbud kjøpe fra den som tilbyr godet til lavest prisforlangende. Figuren nedenfor illustrerer prinsippet. Stolpene representerer nå tilbud, rangert med laveste bud lengst til venstre. Til sammen danner budene en ”trapp” som kan betraktes som tilbud av godet. Den vertikale kurven er kjøpers etterspørsel etter godet, i dette tilfellet én enhet. Den grå stolpen er laveste tilbud, og den som har lagt inn dette tilbudet er vinner av anbudet. Dersom det dreier seg om et ”førstepris-anbud”, har vinneren krav på en betaling som svarer til sitt bud – hvilket er avmerket med grått i figuren.



**Figur 5.2** Auksjon 2

Man kan klassifisere auksjoner og dermed anbud på ulike vis. En klassifisering går på hvilke regler som gjelder for hvordan budgivingen skal foregå, tildelingskriterium og økonomisk kompensasjon. Videre kan auksjoner (anbud) klassifiseres etter antall enheter som skal selges (kjøpes), om enhetene er ensartede eller uensartede, og hvorvidt det er flere tildelingskriterier enn bare pris.

Innen auksjoner finnes det et vell av muligheter mht. auksjonsformat, dvs. hvordan pris skal beregnes og hvordan budgivingen skal foregå. Med hensyn til pris er det vanlig at vinneren skal betale iht. eget bud, hvilket vil innebære høyeste bud (når pris er eneste konkurransekriterium). En slik auksjon kalles for en førstepris-auksjon. Når det gjelder auksjoner, er det mest velkjente formatet en såkalt åpen auksjon med stigende utropspris. Det vil si at auksjonarius roper ut en lav pris som så heves (enten av auksjonarius selv eller av budgiverne) så lenge det er flere kjøpere som er interessert i å kjøpe godet. Når man står igjen med kun én interessert kjøper, ender auksjonen og den gjenstående kjøperen kåres som vinner. Et slikt auksjonsformat kalles en åpen førstepris-auksjon med stigende utropspris, bedre kjent som en engelsk auksjon. Men auksjoner kan godt organiseres på andre vis, for eksempel på tilsvarende vis som nevnt i forbindelse med anbud. Det vil si at budgiverne legger inn sine bud i lukkede konvolutter (eller skjult på annet vis) og hvor vinneren (dvs. den som har lagt inn høyeste bud) vinner og betaler en pris lik eget (beste) bud. Dette er kjent som en lukket førstepris-auksjon. Vi velger derfor å omtale anbuds-ekvivalenten til denne auksjonsformen som å omtale dette som lukkede førstepris-anbud. Engelsk og lukket førstepris er to formater som inngår i det vi kan kalle for standardformater.<sup>6</sup>

Sett fra auksjonarius sitt ståsted er det sentralt å velge et format som tjener dennes interesser. Normalt antas auksjonarius å være opptatt av pengesummen som auksjonen kan innbringe. Auksjonarius kan imidlertid også være opptatt av

<sup>6</sup> To andre standardformater er lukket andrepris og hollandsk auksjon. For en ikke-teknisk introduksjon til auksjonslitteraturen, se Klemperer (2004a). For en mer teknisk introduksjon, se Krishna (2003).

effektivitet, dvs. at den med høyest betalingsvilje vinner retten til objektet. Spørsmålet blir så: Er det av betydning hvilket auksjons- eller anbudsformat man velger? Et sentralt funn i auksjonslitteraturen er at under visse vilkår, så gir alle standardformater samme forventede inntekt til auksjonarius. Dette er kjent som *inntektsekvivalens*. Det vil også være slik at alle standardformatene medfører effektivitet, dvs. at vinneren er den som har høyest verdsetting av auksjonsobjektet (auksjoner) eller den som kan produsere til lavest kostnad (anbud).

Dersom vilkårene som ligger til grunn for inntektsekvivalens brytes, så vil de ulike standardformatene imidlertid rangeres ulikt. Såfremt det er bare ett vilkår som er brutt og man kan identifisere eller sannsynliggjøre dette, så vil teorien gi entydige anbefalinger med hensyn til valg av format. Problemet oppstår dersom to eller flere vilkår er brutt samtidig. I så fall kan man risikere at ett hensyn tilsier en annen rangering enn et annet hensyn.<sup>7</sup>

#### *Samdrifts- og stordriftsfordeler*

På den annen side må man ikke være blind for at en konkurranseutsetting ikke nødvendigvis lykkes i å effektivisere driften av hurtigbåter, i det minste ikke i fullt monn. Ett forhold knytter seg til at det kan eksistere *samdrifts- og stordriftsfordeler*. Dette fordrer at man åpner for anbud på pakker av hurtigbåtruter slik at rederiene kan utnytte samdrifts- og stordriftsfordelene. Dette er ikke trivielt. For det første kan det være vanskelig å avgjøre hva som er optimal pakke, og for det andre kan pakkene bli så vidt store at det kan begrense konkurransen. Videre vil hensynet til utnyttelse av slike stordrifts- og samdriftsfordeler kunne innebære at man ideelt sett bør koordinere konkurranseutsettingen av hurtigbåtruter i ulike fylker. Hvis en slik koordinering er fraværende, så vil det kunne oppstå såkalte eksponeringsproblemer: Et rederi kan velge å legge inn relativt lave anbud på ruter i ett fylke under forhåpning om at rederiet får tilslaget på ruter i et annet fylke slik at samdriftsfordeler kan realiseres. Hvis rederiet derimot ikke får tilslaget på de øvrige rutene og således ikke får realisert samdriftsfordelene, så kan rederiet risikere å tape på anbudet. Det å eksponere seg for slike mulige tap kan få selskap til å vegre seg mot å legge inn lave anbud i forsøk på å høste samdriftsfordeler.<sup>8</sup>

#### *Effektiv konkurranse*

Et annet forhold er at konkurransen må være effektiv. Med det menes at det er et *tilstrekkelig stort antall selskap som effektivt konkurrerer med hverandre*. Dette understrekes av Paul Klempner (2004b) som hevder at "what really matters in auction design are the same issues that any industry regulator would recognize as key concerns: discouraging collusive, entry-detering and predatory behaviour". Vi kan forlenge denne listen og inkludere oppkjøp og fusjoner som også vil være konkurransebegrensende – i tillegg til koordinert budgivning og strategisk atferd for å begrense konkurransen. Ifølge Klempner (2004) er det særdeles viktig å ta hensyn til strategisk, konkurransebegrensende atferd fra budgiverens side i auksjoner (og dermed anbud) fordi konkurransemyndigheter tradisjonelt sett har hatt større fokus på "ordinære" markeder og har vært mer tilbakeholdne med å gripe inn på dette feltet.

Hensynet til det å sikre en effektiv konkurranse er særlig viktig dersom det eksisterer et begrenset antall budgivere som kan fine det fristende å koordinere budgivingen for

<sup>7</sup> Se kapittel 1 i Klempner (2004a).

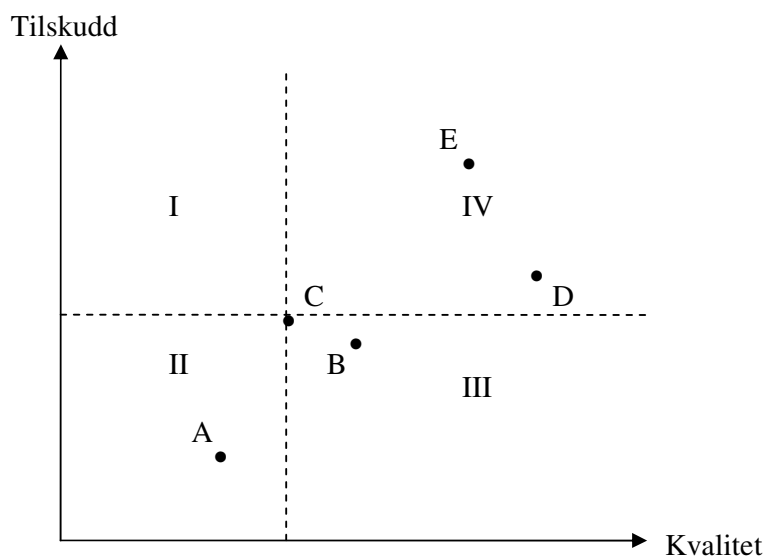
<sup>8</sup> Såkalte kombinatoriske auksjoner er behandlet i Cramton et al (2006).

derigjennom å oppnå lave priser. Dette kan skje ved at budgiverne utpeker en vinner seg imellom. Øvrige budgivere legger så inn lave bud slik at den utpekte vinneren slipper unna med et relativt lavt bud. Det er imidlertid en hake ved en slik koordinert budgivning, nemlig at det er en stor gevinst for en utpekt "taper" å overby det lave vinnerbudet. Hvis det dreier seg om en lukket første-pris auksjon vil en slik atferd først bli oppdaget i etterkant og da er det ingen muligheter for å overby. Nettopp fordi man ikke kan stole på sine medsammensvorne, vil det være vanskelig å få til en koordinert budgivning i slike auksjoner. I en engelsk auksjon er det imidlertid mulig for den utpekte vinneren å overby før auksjonen er omme. Vel vitende om det vil en utpekt "taper" vite at han uansett vil tape en kamp mot den utpekte vinneren. Derfor vil brudd på avtalen ikke finne sted og man vil lykkes med sin koordinerte budgivning.

Et annet forhold som begrenser muligheten for koordinert budgivning er å ha færre antall objekter enn det er konkurrenter. Derigjennom kan konkurrentene ikke dele objektene mellom seg. Bruk av minstepris vil også begrense muligheten for lave bud, skjønt her er det vanskelig å fastsette et rett nivå. Dessuten vil en minstepris kunne mangle troverdighet: Dersom det ikke kommer inn bud over minsteprisen vil auksjonarius kunne arrangere ny auksjon med lavere minstepriser. Dette problemet er spesielt påtagelig i anbudssammenheng ettersom budgiverne vil vite at oppdragsgiver er avhengig av at noen tilordnes produksjonsansvaret (i motsetning til auksjoner hvor selger som oftest kan leve med at objektet ikke blir solgt).

## 6 Multikriterie-anbud

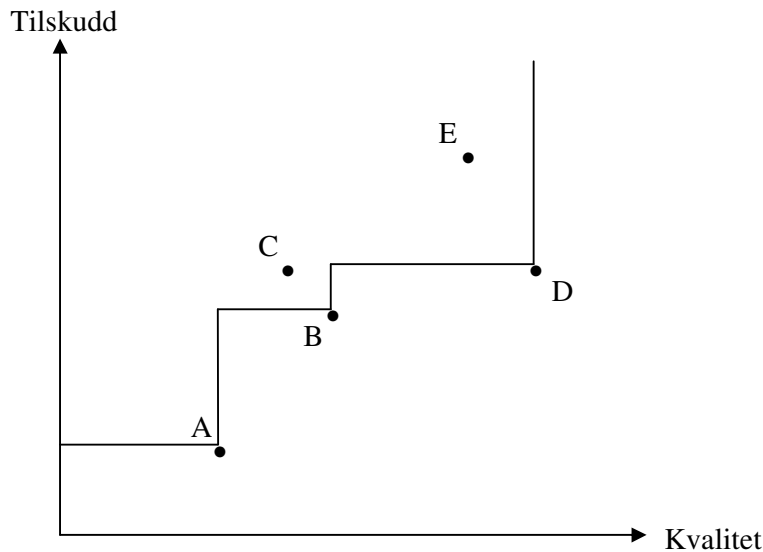
Anta (for enkelhets skyld) at anbudene vurderes ut fra to kriterier hvorav størrelsen på tilskudd er ett. Det andre kriteriet kaller vi for kvalitet. I figuren nedenfor har vi illustrert fem ulike bud gitt ved A, B, C, D og E som hvert er kjennetegnet ved et spesifikt tilskudd og en spesifikk kvalitet.



**Figur 6.1** Anbud ut fra tilskudd og kvalitet

La oss ta utgangspunkt i ett av anbudene, for eksempel C. Den horisontale og den vertikale stiplede linjen som går igjennom C deler tilskudds-/kvalitetsrommet inn i fire delområder angitt ved I – IV. Anbud lokalisert i I er dominert av C fordi disse har både høyere tilskuddskrav og lavere kvalitet enn C. Motsatt vil anbud lokalisert i III (som for eksempel B) dominere C fordi disse har både lavere tilskuddskrav og høyere kvalitet enn C. Anbud lokalisert i II og IV er derimot ikke mulig å rangere i forhold til C uten en eksplisitt formulering av kjøpers preferanser. Anbud lokalisert i II har nemlig lavere tilskuddskrav enn C, men samtidig også lavere kvalitet. Og anbud lokalisert i IV har høyere kvalitet enn C, men også høyere tilskuddskrav.

Vi kan tenke oss at vi foretar en tilsvarende klassifisering som over for ethvert innkommet anbud. Vi kan da etablere en "trapp" som illustrert i figuren nedenfor og som har følgende egenskaper: Det eksisterer ingen anbud lokalisert i området sørøst for "trappen". "Trinnene" er bestemt av anbudene A, B og D. Alle anbud som er lokalisert nordvest for "trappen" er dominert av anbud som er lokalisert på "trappen" – fordi det for ethvert av disse eksisterer anbud som har lavere tilskuddskrav og/eller høyere kvalitet. Anbudene på "trappen" er derimot ikke dominert. For eksempel finnes det intet annet anbud som har lavere tilskuddskrav enn A og samtidig minst like høy kvalitet. Likeledes finnes det ingen andre anbud som har høyere kvalitet enn D og samtidig minst like lavt tilskuddskrav. Når det gjelder B så finnes det riktignok anbud som har høyere kvalitet (D og E) eller lavere tilskuddskrav (A), men intet annet anbud som har både bedre kvalitet og lavere tilskuddskrav.



**Figur 6.2** Anbud, dominansanalyse

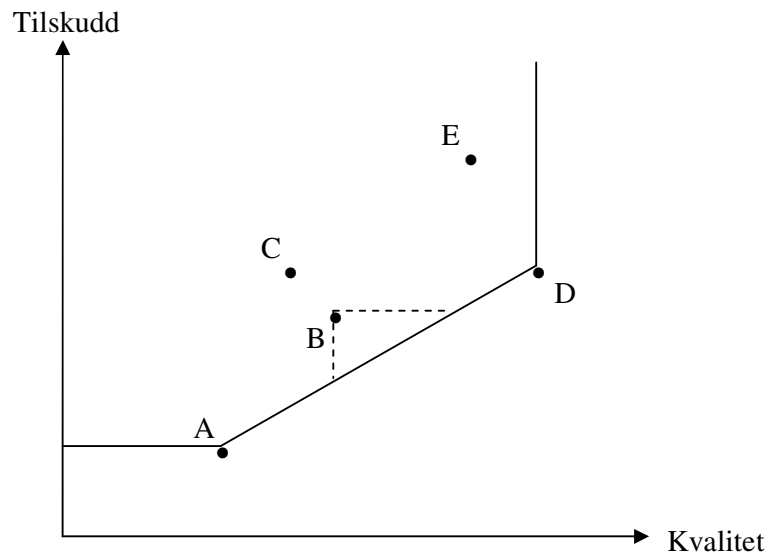
Ved hjelp av en slik ”dominans”-analyse kan vi skille anbudene i to grupper, nemlig de anbudene som er dominert og de anbudene som ikke er dominert. Det er bare de anbudene som tilhører sistnevnte gruppe som er aktuelle for kjøper.<sup>9</sup> Vi kan derimot ikke diskriminere mellom de ikke-dominerte anbudene med mindre vi har kunnskap om kjøpers preferanser. Årsaken til det er at A, B og D rangerer motsatt av hverandre med hensyn til tilskuddskrav og kvalitet. For eksempel har A lavere kvalitet enn både B og D, men samtidig mindre tilskuddskrav enn dem begge. Motsatt har D høyest kvalitet men samtidig også størst tilskuddskrav. Og selv om det eksisterer anbud som har lavere tilskuddskrav enn B og anbud som har høyere kvalitet, så eksisterer det intet anbud som har både lavere tilskuddskrav og høyere kvalitet.

Hvis det er slik at det er mulig å dele oppdraget mellom flere leverandører (såkalt ”dual sourcing”) må vi modifisere analysen noe. For eksempel kan vi velge en kombinasjon av anbud A og D. Det heltrukne linjestykket mellom A og D i figuren nedenfor illustrerer alle tenkelige kombinasjoner av kvalitet og tilskudd som er mulig. Det vi da observerer er at B nå blir dominert av kombinasjoner av A og D. Med andre ord vil det å kunne dele oppdraget mellom flere leverandører bidra til at vi får større diskrimineringskraft og vi kan redusere antallet ikke-dominerte anbud ytterligere – i dette tilfellet til anbud A og D.<sup>10</sup>

<sup>9</sup> Selv om vi har illustrert ”dominans”-analysen med kun to dimensjoner (kvalitet og tilskudd), så er det mulig å utvide antallet dimensjoner. Vi kan rett nok da ikke basere oss på en visuell analyse, men det eksisterer programvare som likevel muliggjør en slik analyse, nemlig ”Free Disposal Hull” (FDH) metoden

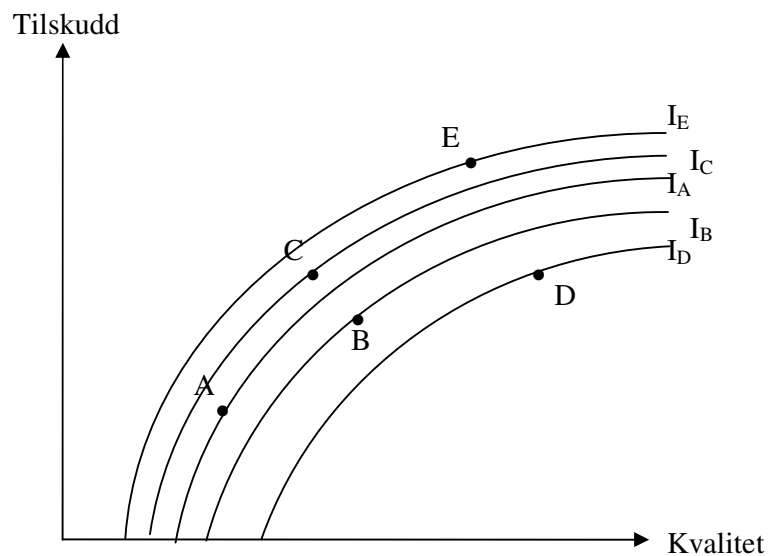
<sup>10</sup> Selv om vi har illustrert analysen med kun to dimensjoner (kvalitet og tilskudd), så er det mulig å utvide antallet dimensjoner. Vi kan rett nok da ikke basere oss på en visuell analyse, men det eksisterer programvare som likevel muliggjør en slik analyse, nemlig ”Data Envelopment Analysis” (DEA) metoden.





**Figur 6.3** Anbud, kombinasjonsmuligheter mellom A og D

For å velge et anbud (eller en bestemt kombinasjon av anbud hvis det er mulig), så kommer man ikke utenom å innføre kjøpers preferanser. I figuren nedenfor har vi illustrert såkalte indifferenskurver som hver enkelt illustrerer ulike kombinasjoner av tilskuddskrav og kvalitet hvis kjøper er indifferent i valget mellom. Det vil si at ethvert anbud som måtte være lokalisert på en slik kurve (for eksempel  $I_B$ ) vurderes som jevngodt (med B). Vi har tegnet inn fem slik indifferenskurver merket med  $I_A - I_E$  som hver svarer til de fem anbudene A – E.



**Figur 6.4** Anbud, myndighetens preferanser, eksempel

Som vi ser er hver enkelt indifferenskurve tegnet krum. Dette er ikke tilfeldig og reflekterer det vi kaller for avtagende marginalt bytteforhold mellom de to godene lavt tilskudd og høy kvalitet. Litt løselig sagt kan vi si at det reflekterer at kjøper ikke vil betale så mye for en ytterligere heving av kvaliteten når kvaliteten først er relativt høy, og at en på den annen side krever svært store tilskuddsreduksjoner for å akseptere en ytterligere reduksjon i kvaliteten når kvaliteten først er relativt slett. Vi merker oss også at indifferenskurvene ikke krysser hverandre. Heller ikke det er tilfeldig. Det kan nemlig vises at kryssende indifferenskurver innebærer at preferansene er det vi kan kalle for intransitive eller inkonsistente om man vil.<sup>11</sup>

Preferanseretningen i figuren er sørøst. Med det menes at kjøper foretrekker et anbud framfor et annet dersom indifferenskurven svarende til førstnevnte er lokalisert sørøst for indifferenskurven svarende til sistnevnte. Årsaken til det er at idet man beveger seg sørøstover i diagrammet så vil kjøper oppnå både høyere kvalitet og lavere tilskudd. Det betyr at anbud D foretrekkes framfor B, B framfor A, A framfor C og endelig C framfor E. Vi har da en komplett og entydig rangering av anbudene.

Vi understreker at dette kun er eksempler på indifferenskurver. En kunne teoretisk også tenke seg "slakere" indifferenskurver, slik at en kurve f. eks kunne gå gjennom A, B og D. Dette er neppe realistisk i praksis. Det er tvilsomt om tilskuddsmyndigheten vil være indifferent mellom et anbud som gir lav kvalitet og lave tilskudd og ett som gir høy kvalitet og høye tilskudd. Disse anbudene vil høyst sannsynligvis være vesensforskjellige.

### Skårfunksjoner

Under visse vilkår er det mulig å konstruere en skårfunksjon som representerer preferansene til kjøper. En slik skårfunksjon transformerer de flerdimensjonale anbudene til en endimensjonal skår som reflekterer den samlede vurdering av anbudet. Skårfunksjonen tilordner en høyere skår jo mer attraktivt et anbud er. Følgelig kan skår brukes som endimensjonalt tildelingskriterium og hvor det anbudet som får høyest skår, vinner anbudskonkurransen. Gjennom bruk av en egnet skårfunksjon kan følgelig en flerdimensjonal anbudskonkurranse reduseres til en endimensjonal anbudskonkurranse (i likhet med auksjoner) (Thiel, 1988). En fordel med å anvende en eksplisitt skårfunksjon, er at denne kan oppgis i konkurransegrunnlaget. Dermed kan anbyderne beregne hvordan endringer i de ulike dimensjonene slår ut i det kriteriet de rangeres etter. En annen fordel med å anvende eksplisitt skårfunksjon er at selve kåringsprosessen blir transparent og etterprøvable.

### Transformasjon av kriterier til felles dimensjon

For å kunne benytte en skårfunksjon, må alle kriterier transformeres til en og samme målestokk. Det er i prinsippet to måter å gjøre det på. Den ene muligheten er å

<sup>11</sup> Anta at D foretrekkes framfor B og at B på sin side foretrekkes framfor A. Skal det være konsistens i preferansene, så må det da være slik at D foretrekkes framfor A. Det kan vises at dette konsistenskravet (som vi altså kaller for transitivitet) innebærer at indifferenskurvene ikke krysser hverandre. (Dette er behandlet i enhver rimelig avansert lærbok i mikroøkonomi).

omforme ikke-monetære kriterier til monetære størrelser. Den andre muligheten er å gi poeng til både monetære og ikke-monetære kriterier. I Konkurrencesverket (2004) omtales dette hhv. som å prissette kvalitet og poengsette pris.

I Konkurrencesverket (2004) gjennomgås et stort antall modeller som har vært benyttet i anbudskonkurranser (i Sverige) for å prissette kvalitet og poengsette pris. Mange av de modeller som baserer seg på poengsetting av pris baserer seg på å relatere det enkelte bud til det beste budet for så å multiplisere med et fastsatt maksimalpoeng, feks:

$$\text{Pris poeng} = \frac{\text{Bud}}{\text{Beste bud}} \cdot \text{Maksimalpoeng}$$

Tabellen nedenfor er hentet fra Konkurrencesverket (2004) og illustrerer ved hjelp av et eksempel hvordan metoden fungerer.

Budgiver	Bud	Prispoeng	Kvalitetspoeng	Totalpoeng
1	12	5	2	7
2	12	5	3,7	8,7
3	13	4,62	4,15	8,77
4	14	4,29	4,46	8,75
5	15	4	3	7

**Tabell 6.1** Anbud, poengsetting av pris og kvalitet 1

Som vi ser av tabellen, så vil anbud 3 komme best ut, dvs. gi høyest totalpoeng, mens anbud 4 kommer nest best ut. Anta så at budgiver 1 velger å legge inn et bud 11 snarere enn 12. Det innebærer at vi får en ny referanse for beregning av prispoeng. Resultatene er gjengitt i neste tabell.

Budgiver	Bud	Prispoeng	Kvalitetspoeng	Totalpoeng
1	11	5	2	7
2	12	4,58	3,7	8,28
3	13	4,23	4,15	8,38
4	14	3,93	4,46	8,39
5	15	6,67	3	6,67

**Tabell 6.2** Anbud, poengsetting av pris og kvalitet 2

Vi merker oss at nå er det anbud 4 som skårer høyest, og ikke anbud 3. Det vil si at rangeringen av to anbud kan bli endret som følge av en endring i et uvedkommende anbud. En slik inkonsistent rangering er i seg selv uheldig. Videre vil den kunne gi opphav til strategisk budgiving, dvs. innsending av bud som ene og alene er ment å påvirke rangeringen av andre bud. En mulig løsning på denne svakheten er å etablere en ekstern referansepris, dvs. en referansepris som ikke bestemmes av det beste innsendte bud. Referanseprisen må fastsettes av oppdragsgiver.

Alternativet til å poengsette pris er altså å prissette kvalitet. Dette fordrer selvsagt at man er kapabel til å prissette kvalitet, noe som i seg selv er utfordrende. Gitt at man

finner en tilfredsstillende løsning på det problemet, kan man beregne en nettoppris som følger:<sup>12</sup>

$$\text{Nettoppris} = \text{Anbudsbeløp} - \text{Kvalitetspris}$$

Jo høyere kvalitet en budgiver tilbyr, jo høyere vil kvalitetsprisen være og jo lavere nettoppris alt annet like. Konkurranskriteriet blir da lavest mulig nettoppris. Fordelen med denne metoden er at kriteriet nettoppris ikke er bestemt av andre bud enn det anbyderen selv har lagt inn. Følgelig er metoden ikke åpen for inkonsistente rangeringer og sårbar for strategisk budgiving.

### Objektivitet og kardinalitet vs subjektivitet og ordinalitet

Endimensjonale anbudskonkurranser hvor tilskudd ("pris") er eneste konkurransekriterium har den fordel at konkurransekriteriet er objektivt og kardinalt. At det er objektivt innebærer at det ikke er gjenstand for skjønn og vurderinger. At det er kardinalt innebærer at man kan bruke forholdstall som mål på den relative attraktiviteten til de ulike anbudene.

Også i flerdimensjonale anbudskonkurranser kan konkurransekriteriene være objektive og kardinalt målbare så som for eksempel alder og kapasitet på fartøy. Men i mange sammenhenger kan enkelte kriterier kunne være gjenstand for subjektive vurderinger og er i høyden ordinale. Det vil si at det må foretas en skjønnsmessig vurdering som utlukkende kan lede til en *rangering* av de ulike anbudene. Det vil si at man kan vurdere anbud A til å være bedre enn anbud B, men man kan ikke hevde at A er for eksempel dobbelt så bra som B.

Det er selvsagt mulig å evaluere og behandle enkelte aspekter *som om* de var kardinalt målbare. Det vil si at man gjør bruk av skårfunksjoner for å rangere anbud selv om ikke alle kriterier er objektive og kardinalt målbare. Det er imidlertid ikke meningsfullt og gir et urettmessig skinn av objektivitet. I en del av konkurransegrunnlagene innen hurtigbåtanbud gjøres det bruk av vekting av ulike kriterier og hvor nettopp flere av kriteriene må betegnes som gjenstand for skjønnsmessige vurderinger og er i høyden for ordinale å regne.

---

<sup>12</sup> Det vi her har kalt for nettoppris må ikke forveksles med det man vanligvis omtaler som nettoanbud. Med nettoanbud siktes det til anbud hvor det vi her har kalt anbudsbeløp er et nettotilskudd, dvs. et tilskudd tilsiktet å dekke differansen mellom produksjonskostnader og billettinntekter.

## 7 Ufullstendige kontrakter og anbud

Det er nær sagt umulig og i det minste prohibitivt kostbart å kontraktsfeste rettigheter og plikter ved enhver tenkelig hendelse som måtte kunne inntreffe. Følgelig er det en viss sannsynlighet for at det kan oppstå situasjoner som ikke er regulert av kontraktene. Vi har tidligere omtalt dette som ufullstendige kontrakter.

Eierrettighets- og transaksjonskostnadsteorien har relevans for *om* man bør gjøre bruk av markedet eller ei. Men denne typen teori har også betydning for *hvordan* man bør gjøre bruk av markedet, for eksempel i forbindelse med anbudskonkurranser.

### Valg mellom total- og driftsanbud

Ved *totalanbud* vil den som vinner konkurransen forplikte seg til å både stille med kapitalutstyr og står for selve driften. Ved *driftsanbud* derimot, vil den som vinner anbudet bare forplikte seg til å stå for driften mens tilskuddsmyndigheten påtar seg å stille egnet kapitalutstyr til disposisjon.

Ettersom kapitalkostnadene utgjør en forholdsvis betydelig del av de samlede kostnadene, er det i utgangspunktet naturlig å tenke seg en anbudskonkurranse som innbefatter kapitalutstyr, dvs. totalanbud. Men for å kunne legge inn et totalbud på en hurtigbåtrute, må et selskap ha tilgang til eller opsjon på en egnet hurtigbåt. I den grad denne er spesialtilpasset anbudet, vil deler av investeringsbeløpet vil kunne betraktes som en "sunk" eller ugjendrivelig kostnad. Dersom det ikke er behov for nytt materiell, tilsier det at en anbudsvinner bør overta materiellet far det selskapet som har hatt konsesjon. På den måten kan man unngå en duplisering av slike ugjendrivelige kostnader. Men her oppstår det et problem ettersom verdien av materiellet er større for selskapet som skal overta enn verdien de representerer for selskapet som har hatt sambandet. En virkning av det vil kunne være at det oppstår *forhandlingskostnader* i forbindelse med overdragelse av ferjene fra selskapet som tidligere hadde retten til sambandet til selskapet som har vunnet anbudet.

Williamson (1976) har påpekt at en bieffekt av dette er at forhandlingskostnadene gjør anbudskonkurransen mindre aggressiv. Grunnen til det er at forhandlingskostnadene bidrar til å gi det etablerte selskapet et fortrinn i konkurransen om sambandet. Dette skyldes dels at inntrengers verdsetting av å vinne anbudskonkurransen vil bli redusert tilsvarende de forhandlingskostnadene denne påføres, og dels skyldes det at det etablerte selskapets verdsetting av å vinne anbudskonkurransen øker med forhandlingskostnadene ettersom selskapet sparer seg for disse kostnadene om det vinner anbudet. Det kan ha to virkninger for utfallet av anbudskonkurransen. For det første kan det etablerte selskapet vinne anbudskonkurransen på tross av at det eksisterer andre selskaper som er mer kostnadseffektive. For det andre vil det etablerte selskapet kunne vinne anbudskonkurransen ved å legge inn et bud som medfører større tilskudd enn det ellers ville kunne ha gjort om det var ubeskyttet. Resultatet vil altså kunne bli for høye tilskudd.

Williamson (1976) har også pekt på en annen årsak til at overdragelsessummen ikke reflekterer investeringene fullt ut, nemlig at ikke alle sider ved investeringene er lette

å verdsette. I denne sammenhengen tenker vi på investeringer i vid forstand (noe som for eksempel inkluderer vedlikehold). Nettopp det at overdragelsessummen ikke reflektere investeringene fullt ut, vil gi selskapene svake incentiver til å investere når selskapene ikke er sikret at de vil ha glede av investeringene i framtiden fordi de risikerer å tape anbudskonkurransen i neste runde. Vi kan i så fall forvente *underinvesteringer* på en del områder hvor det ikke er helt trivielt å verdsette investeringene.

Problemene med overdragelse av materiellet taler isolert sett for at det offentlige burde eie dette. I så fall ville man kunne unngå enten en uheldig duplisering av irreversible investeringer eller at samfunnet belastes med unødige forhandlingskostnader og som en bieffekt av dette også ineffektiv anbudskonkurranse. Det betyr at hensynet til overdragelsesproblemene taler isolert sett for *driftsanbud framfor totalanbud*. Mot dette kan man imidlertid innvende at dersom et selskap driver, men ikke eier materiellet, vil selskapet i utgangspunktet ha svake incentiver til å vedlikeholde materiellet og til å begrense slitasjen. Med andre ord; driftsanbud vil kunne lede til en ekstraordinært stor slitasje av materiellet. Totalanbud vil derimot gi selskapene sterke incentiver til å holde materiellet ved like.

### **Kanselleringsgebyr**

Et alternativ til å anvende driftsanbud for å unngå problemene med overdragelse av materiellet, er foreslått i Laffont & Tirole (1993): I stedet for å sikre selskapet retten til en rute for en lang periode, foreslår disse å øke sannsynligheten for at selskapet får beholde konsesjonen for en lang periode ved å innføre en viss grad av *beskyttelse av selskapet ved neste anbudsrunde*. Det kan skje ved at kontrakten spesifiserer et *kanselleringsgebyr* som selskapet vil motta dersom det blir skiftet ut i neste budrunde. Dette gjør det i utgangspunktet attraktivt for myndighetene å velge det etablerte selskapet ved neste anbudskonkurranse. Selskapet vil da ha sterkere incentiver til å foreta slike irreversible investeringer fordi dette øker sannsynligheten for at selskapet vil ha retten til sambandet for en lang periode og dermed avkastningene av investeringene. Samtidig er muligheten åpen for å holde anbudskonkurranser relativt hyppig. Det kan derfor synes som om dette er en løsning på dilemmaet vi skisserte over.

Men det å beskytte det eksisterende selskapet i senere budrunder er imidlertid heller ikke kostnadsfritt. For det første kan beskyttelsen av det etablerte selskapet bidra til at dette vinner anbudskonkurransen i andre runde på tross av at det eksisterer andre selskaper som er mer kostnadseffektive. For det andre vil beskyttelsen av det etablerte selskapet kunne bidra til at dette selskapet vinner anbudskonkurransen i andre runde ved å legge inn et bud som medfører større tilskudd enn det ellers ville kunne ha gjort om det var ubeskyttet. Resultatet vil altså kunne bli for høye tilskudd i andre budrunde både som følge av kostnadsineffektivitet og som følge av at selskapet oppnår et betydelig overskudd. Man har altså ikke løst problemet.

### **Anbudshyppighet**

I løpet av en kontraktsperiode kan det tenkes at en rekke forhold endrer seg slik at det blir behov for endringer, f.eks. i rutetilbudet. I utgangspunktet kan man tenke seg

å takle dette ved å spesifisere dette ved kontraktsinngåelse. Dette er imidlertid ikke trivielt all den tid det knytter seg usikkerhet til framtidige hendelser. Skal man inngå en kontrakt som tar høyde for alle eventualiteter, vil kontrakten i så fall bli svært omfattende og kostnadene ved å utarbeide en slik kontrakt prohibitivt store. Det er derfor ikke realistisk at kontraktene spesifiserer enhver eventualitet. Med andre ord; kontraktene er ufullstendige. Jo lenger tidsperspektiv kontraktene har, jo mer ufullstendige vil kontraktene være.

For å unngå problemet med ufullstendige kontrakter, argumenterer Posner (1972) for at man bør velge kortsiktige kontrakter, det vil si at man har *hyppige anbuds-konkurranser*. Endringer i forhold som tilsier endringer i kontraktsvilkårene, vil derfor relativt hurtig kunne rettes opp fordi det er relativt korte intervaller mellom anbudskonkurransene.

Et selskap som vinner anbudskonkurransen til et samband, må imidlertid foreta en rekke investeringer. Dersom det er relativt hyppige anbudskonkurranser, vil selskapet risikere å bare beholde retten til sambandet for en kortere periode. Det betyr at selskapet vil måtte avhende produksjonsmateriellet med mindre det vinner anbud på et annet samband. Dersom det er slik at investeringene gjenspeiler seg fullt ut i en økning i markedsverdien på materiellet, vil selskapet ha incentiver til å foreta investeringene. Hvis investeringene bare i begrenset utstrekning reflekterer seg i salgssummen, vil selskapet ha svake incentiver til å investere. I følge Williamson (1976) vil slike irreversible investeringer bidra til å svekke selskapenes incentiver til å foreta denne typen investeringer.

Jo lenger periode selskapet vil ha retten til sambandet, desto sterkere skulle imidlertid incentivene til å foreta slike irreversible investeringer være. Det skyldes at selskapet da vil kunne kape en større del av avkastningen. Williamson (1976) trekker derfor den konklusjon at kontraktsperioden ikke bør være for kort av hensyn til incentivene til å foreta irreversible investeringer. Det synes derfor å oppstå en avveining mellom på den ene side hensynet til en kontinuerlig tilpasning av prisene og produksjonen etter endrede produksjons- og markedsforhold og på den annen side hensynet til investeringer. Teorien gir ingen konkrete anbefalinger<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> Taler hensynet til investeringene at kontraktene bør være langsiktige, vil dette i realiteten nærme seg et tradisjonelt reguleringsforhold. Man bør derfor konferere reguleringsteorien i dette tilfellet; se for eksempel Laffont (1994).





## 8 Beskrivelse av dagens praksis

### 8.1 Vurderingskriterier

I dette kapitlet skal vi først presentere et eksempel på et anbudsopplegg (tabell 8.1) som, etter en del innkjøring, blir oppfattet som å fungere godt i forhold til hensyn til rettferdig konkurranse. Dette er anbud innen riksvegferjedriften, men Statens Vegvesen som ansvarlig tilskuddsmyndighet. Vurderingskriteriene gir relativt lite rom for skjønn, i og med at pris utgjør 95 % av vurderingsgrunnlaget. Det finnes eksempler på konkurransegrunnlag fra riksvegferjedriften hvor det er satt eksplisitte krav, eksempelvis om gassdrift mv. Dette har også vært kurant i de tilfeller gitt at dette ikke har bidratt til indirekte favorisering. Tabell 8.2 til 8.11 viser skjematisk hovedtrekkene i de nyeste anbudsrundene for lokale båttruter langs kysten fra Oslo til Troms. Etter tabellene diskuterer vi egenskapene ved disse oppleggene. Kapittel 9 tar for seg de juridiske sidene ved disse oppleggene, der det blir gått nærmere inn på detaljene i et par an budene.

	<b>Eksempel på ferjeanbud, riksvegferjer</b>
Lengde	5 -8 år, kan forlenges
Vurdering	- Pris Ved prisdifferanse > 5% - Miljø (DNV Clean, DNV Clean Design, naturgass .v.) - Passasjerfasiliteter
Reforhandling/ Heving	Både oppdragsgiver og operatør kan kreve endringer og/eller justering av vederlaget etter nærmere regler, f.eks. - permanent endring av ruteplan og turer - endring av overfartsstrekning - midlertidig omdirigering pga. vegarbeid, rasfare og lignende Operatør kan heve kontrakten ved oppdragsgivers mislighold (manglende betaling)
Avvik	Ikke gjennomført avgang gir fradrag tilsvarende kjøp av ekstra avgang
Type kontrakt	Netto
Spesielle kriterier	
Godtgjøring	Innføring av bompenger/vegprising og lignende vil bli kompensert fra oppdragsgiver  Inntekter reguleres iht. riksregulativet for ferjetakster Kostnader reguleres iht. endring i KPI fra basisår til vederlagsår  Vederlaget deles i 6 like deler betales annenhver måned
Farvann	
Skal leveres	Firmaopplysninger Vandel HmS-egenerklæring Lønns- og arbeidsvilkår for operativt personell Sikkerhetsstyring Attester for MVA og skatt Bankgaranti €9000 for første løyve i Norge, €5000 for hvert fartøy i rute

**Tabell 8.1** Eksempel på riksvegferjeanbud

Fylke	Oslo
Type Transport	Passasjerferje (i inneværende kontrakt hurtigbåt på enkelte avganger) - Oslo-Nesodden  Hurtigbåt - Nesodden vest - Lysaker-Nesodden - Oslo-Slemmestad
Lengde	15 år, kan forlenges (Oslo-Slemmestad: 5 år)
Vurdering	50-65% Pris 15-20% Kvalitet/funksjonalitet på fartøyene 15-20% Miljøbelastning fra fartøyene og driften 5-10% Gjennomføring, opplegg for drift og ruteproduksjon  Ikke nærmere beskrevet hva som ligger i de enkelte kriteriene
Reforhandling/ Heving	Ikke omtalt
Avvik	Kvalitetsgebyr: - Innstilt avgang (forsinkelse > 20min) kr 15000-50000, avhengig av rute - Feil kapasitet kr 2500-7500, avhengig av rute - Forsinkelse 5-20 min kr 5000, doubles hvis ikke meldes til oppdragsgiver - Feil billettering kr 750 per tilfelle - Manglende korrespondanse kr 5000 per tilfelle - Feil i infomateriell kr 5000 - Manglende renhold kr 5000 - Manglende pålogging kr 500 per avgang
Type kontrakt	Brutto Konkurranse med forhandlinger
Spesielle kriterier	Deltilbud godtas ikke Kan gi alternative tilbud (utvidelse) Korrespondanse med buss skal overholdes Kan overta 1 hurtigbåt som trafikkerer rutene i dag
Godtgjøring	Ikke omtalt (i mottatte dokumenter)
Farvann	Ikke omtalt (i mottatte dokumenter)
Skal leveres	Attester - Skatteattest - MVA-attest - HMS erklæring - Firmaattest - Politiattest for daglig leder  Tilbyders finansielle situasjon - Årsregnskap og årsmelding 3 siste år - Driftsbudsjett hele perioden - Bankgaranti 10 mill kr  Juridiske forhold - Eierforhold - Joint Venture?  Tekniske og faglige kvalifikasjoner - Eventuelle underleverandører - Kvalitets sikringsystem og sertifikater - Referanser siste 5 år - CV nøkkelpersonell

**Tabell 8.2** Anbud lokale båtruter - Oslo

<b>Fylke</b>	<b>Rogaland</b>
Type Transport	Hurtigbåt - Saudaruten - Ryfylkeruten - Jørpelandsruten - Kvitsøyruuten - Fisterruten - Finnøyruuten - Lokalbåtruten
Oppstart/lengde	01.01.2007, 5 år, kan forlenges
Vurdering	Hvis oppdragsgiver ønsker å sette inn annet fartøy permanent
Reforhandling/ Heving	Ikke omtalt/ikke dokumentert
Avvik	- Reservefartøy skal brukes ved stans over 8 timer  - Dagmulkt ved forsinket oppstart, 0,2% pr dag, maks 3% av godtgj pr år per rute  - Innstilte turer (innstilt = forsinkelse >1t) 0,15% av godtgj pr år per rute for hver innstilt tur, Dog maks 2% av godtgjøring per år per rute  - Manglende billettering/ Forsinkelse > 30min kr 2000  - Feil billettering, manglende renhold m.m. kr 500
Type kontrakt	Brutto
Spesielle kriterier	Besetning må kunne skandinavisk og engelsk
Godtgjøring	Fast årlig sum, fremskrives årlig pr. 1.januar, basert på økning i lønnskostnader, KPI og drivstoffkostnader  Reguleres ved endring i ruteproduksjon, hvis endring > 1 t/rute/uke  Bonus/incitament - økning passasjertall - kvalitet (dvs. mindre enn maks tillatt antall innstilte turer)  Månedlige betalinger
Farvann	Fartsområde 3
Skal leveres	Attester - Skatteattest - MVA-attest - HMS erklæring - Firmaattest - Politiattest daglig leder  Finansielle forhold - Årsregnskap 3 siste år med revisorberetning - Driftsbudsjett hele perioden - Bankgaranti 10% av godtgjørelsen  Juridiske forhold - Eierforhold - Samarbeid?  Tekniske faglige kvalifikasjoner - Eventuelle underleverandører - Kvalitetssikringssystem og sertifikater - Referanser siste 3 år

**Tabell 8.3** Anbud lokale båtruter - Rogaland

<b>Fylke</b>	<b>Hordaland</b>
Type Transport	Hurtigbåt -Turistbåt Hardanger
Oppstart/lengde	01.05.2007, 5 år, kan forlenges 2 år
Vurdering	Pris Evne til å levere Fartøy (drivstofforbruk, passasjerkapasitet, alder, gangtimer på hovedmotor, siste hovedklassing) Opsjon på tilleggsproduksjon Opsjon for forlenget driftsperiode Timepris for justering av oppdraget Trygghet, kvalitetssikring
Reforhandling/ Heving	Oppdragsgiver kan heve hvis - Driftsavbrudd >5% av avganger - Rutetidavvik >15% av avganger - Erstatningsfartøy >15% avganger - Andre VESENTLIGE mislighold
Avvik	Bot = rutetimer avvik x kost rutetime x faktor (Faktor avhengig av % avvik) Driftsavbrudd (ant. timer skulle ha vært i drift) <1, 1-3, >3%, faktor: 0, 1, 1.5 Rutetidsavvik (>15 min = 1 rutetime) <5, 5-10, >10% faktor: 0, 0.1, 0.2 Erstatningsfartøy (antall timer med fartøy) <5,5-10,>10% faktor: 0, 0.2, 0.4
Type kontrakt	Netto
Spesielle kriterier	Besetning må kunne skandinavisk og engelsk
Godtgjøring	Betales i 2 like deler
Farvann	Ikke omtalt
Skal leveres	- Årsregnskap siste år - Skatteattest - MVA-attest - Konkursattest - Politiattest - Bankgaranti 5% av produksjonskostnader

**Tabell 8.4** Anbud lokale båtruter – Hordaland I

<b>Fylke</b>	<b>Hordaland</b>
Type Transport	Hurtigbåt - Snøggbåtruter Hordaland
Oppstart/lengde	01.01.2007, 5 år, kan forlenges 2år
Vurdering	Pris per år Pris per år ved forlengelseen Fartøy (drivstoff per time, farts- og sjøegenskaper, generell tilstand, alder) Evne til å levere (kompetanse, opplegg for gjennomføring) Timesats for økning av ruteproduksjon Timesats for reduksjon av ruteproduksjon Sikkerhet og kvalitetssikring
Reforhandling/ Heving	Oppdragsgiver kan heve hvis - Driftsavbrudd >5% av avganger - Rutetidavvik >15% av avganger - Erstatningsfartøy >15% avganger - Andre VESENTLIGE mislighold
Avvik	Bot = rutetimer avvik x kost rutetime x faktor (Faktor avhengig av % avvik) Driftsavbrudd (ant. timer skulle ha vært i drift) <1, 1-3, >3%, faktor: 0, 1, 1.5 Rutetidsavvik (>15 min = 1 rutetime) <5, 5-10, >10% faktor: 0, 0.1, 0.2 Erstatningsfartøy (antall timer med fartøy) <5,5-10,>10% faktor: 0, 0.2, 0.4
Type kontrakt	Netto
Spesielle kriterier	9 ruter i 7 kombinasjoner,dvs. 7 mulige anbud
Godtgjøring	Betales i 10 like store deler  Etterskuddsvis avregning for takst, pris og lønnsendringer  Justering av rutetider gir ikke endring av vederlag  Justering av ruteproduksjon eller åpningstid gir vederlag
Farvann	Ikke omtalt
Skal leveres	- Årsregnskap siste år - Skatteattest - MVA-attest - Konkursattest - Politiattest - Bankgaranti 5% av produksjonskostnader

**Tabell 8.5** Anbud lokale båtruter – Hordaland II

<b>Fylke</b>	<b>Hordaland</b>
Type Transport	Hurtigbåt - Skuleskyss Os
Oppstart/lengde	01.01.2008, 2 år, kan forl 1+1+1 år
Vurdering	Pris 55-65% - Godtgjøring ordinær drift - Godtgjøring opsjonsperiode - Endringspriser Fartøy 10-20% - alder - hovedklasse - standard Miljø 10-20% - drivstoff per time Leveringsevne - Dokumentert erfaring - Kvalitetssikringssystem
Reforhandling/ Heving	Oppdragsgiver kan heve hvis - Driftsavbrudd >5% av avganger - Rutetidavvik >15% av avganger - Erstatningsfartøy >15% avganger - Andre VESENTLIGE mislighold
Avvik	Bot = rutetimer avvik x kost rutetime x faktor (Faktor avhengig av % avvik) Driftsavbrudd (ant. timer skulle ha vært i drift) <1, 1-3, >3%, faktor: 0, 1, 1.5 Rutetidsavvik (>15 min = 1 rutetime) <5, 5-10, >10% faktor: 0, 0.1, 0.2 Erstatningsfartøy (antall timer med fartøy) <5,5-10,>10% faktor: 0, 0.2, 0.4
Type kontrakt	Brutto
Spesielle kriterier	Ikke omtalt
Godtgjøring	Betales i 10 like store deler  Etterskuddsvis avregning for takst, pris og lønnsendringer  15% fast, ikke regulerbart 30% reguleres som økning i lønn 30% reguleres som økning dristoffpriser 25% reguleres som KPI  Justering av rutetider gir ikke endring av vederlag  Justering av ruteproduksjon eller åpningstid gir vederlag
Farvann	
Skal leveres	- Årsregnskap siste år - Skatteattest - MVA-attest - Konkursattest - Politiattest - Bankgaranti 5% av produksjonskostnader

**Tabell 8.6** Anbud lokale båtruter – Hordaland III

<b>Fylke</b>	<b>Hordaland</b>
Type Transport	Hurtigbåt -Askøy - Bergen
Oppstart/lengde	01.04.2005, 5år, kan forl. 5 år  Kan gi pris for 10 år
Vurdering	Pris per år ordinær drift Timesats for justering Kvalitet på fartøy (alder, generell tilstand) Even til å levere (kompetanse, opplegg for gjennomføring) Miljø, sikkerhet og kvalitetssikring Vederlag for forlenget ruteperiode Vederlag for lang driftsperiode
Reforhandling/ Heving	Oppdragsgiver kan heve hvis - Driftsavbrudd >5% av avganger - Rutetidavvik >15% av avganger - Erstatningsfartøy >15% avganger - Andre VESENTLIGE mislighold
Avvik	Bot = rutetimer avvik x kost rutetime x faktor (Faktor avhengig av % avvik) Driftsavbrudd (ant. timer skulle ha vært i drift) <1, 1-3, >3%, faktor: 0, 1, 1.5 Rutetidsavvik (>15 min=1 rutetime) <2, 2-6, >6%, faktor: 0, 0.5, 1 Erstatningsfartøy (ant timer med fartøy) <5,5-10,>10%, faktor: 0, 0.25, 0.5
Type kontrakt	Netto
Spesielle kriterier	
Godtgjøring	Betales i 10 like store deler  Etterskuddsvis avregning for takst, pris og lønnsendringer  Justering av rutetider gir ikke endring i vederlag  Justering av ruteproduksjon eller åpningstid gir vederlag
Farvann	
Skal leveres	- Årsregnskap siste år - Skatteattest - MVA-attest - Konkursattest - Politiaattest - Bankgaranti 500000 kr

**Tabell 8.7** Anbud lokale båtruter – Hordaland IV

<b>Fylke</b>	<b>Sogn og Fjordane</b>
Type Transport	Hurtigbåt - Sogn-Bergen - Nordfjord-Bergen - Flåm-Bergen (sommer)
Oppstart/lengde	01.05.2009, 8 år
Vurdering	Forhandlinger etter konkurranse og prekvalifisering  Ved lik pris: 45% miljø 35% erfaring/kompetanse 20% tilbyders finansielle situasjon
Reforhandling/ Heving	
Avvik	Ved >8% endring i trafikkintektene , Eller RADIKALE endringer i pris på innsatsfakorer eller off.avgifter kan begge parter kreve forhandlinger om ekstraordinær godtgjøring
Type kontrakt	Netto
Spesielle kriterier	
Godtgjøring	Utbetales i 10 like store deler.  Oppdragsgiver kan endre produksjonsomfanget, men garanterer 85% 1. året, 75% 2. året, 65% 3. året, Deretter 55%  Ved produksjonsendring < 2% endres ikke godtgjørelsen  Framskrives etter spes regler: 10% endres ikke 40% iht. lønnskostnader 5% iht. NIBOR 20% iht. drivstoffpriser 25% iht. KPI  Ved takstøkning - 0-3% gir 100% inntektsvirkning - 3,1-6% gir 60% inntektsvirkning
Farvann	Fartsområde 3
Skal leveres	Bankgaranti 20% av kontraktssum

**Tabell 8.8** Anbud lokale båtruter – Sogn og Fjordane



<b>Fylke</b>	<b>Møre og Romsdal</b>
Type Transport	Hurtigbåt - Hareidruta - Langevågruta - Nordøyruta - Romsdalsruta
Oppstart/lengde	01.01.2009, 6 år, kan forlenges 2 år
Vurdering	35% pris 35% fartøy alder (byggeår) 30 % leveringskvalitet (beredskap, renhold, vedlikehold)
Reforhandling/ Heving	Ved bygging av Norddøyvegen har oppdragsgiver rett til å si opp kontrakten for Nordøyruta med 2 års varsel. Fra ruta blir lagt ned reduseres vederlaget med 80%  Ved bygging av Tresfjordbrua har oppdragsgiver rett til å si opp kontrakten for Molde-Vestnes med 2 års varsel. Fra ruta blir lagt ned reduseres vederlaget med 80%
Avvik	-Tapt anløp: ikke ankomst eller 45min etter ruteplan  - Manglende uniform Kr 500/ hendelse - Ikke info til reisende Kr 1000/ hendelse - Ikke info til oppdragsgiver Kr 1000/dag - Ikke rapportering til oppdragsgiver Kr 1000/dag  - Tapt anløp Kr 1000-1400/hendelse - Forsinket anløp Kr 250-325/hendelse - For mye reservefartøy Kr 10-30/km
Type kontrakt	Netto
Spesielle kriterier	Ved avbrudd skal pax bringes frem på annen måte for operatørs regning  Viktige infrastrukturprosjekt i kontraktsperioden:  Nordøyvegen, Tresfjordbrua, Ålesundstunnelene  Ålesundstunnelene: Ikke bompenger fra 2009,dvs. kan ta passasjerer fra Valderøya
Godtgjøring	Operatør kan etter oppdragsgivers godkjenning øke ruteproduksjonen uten at godtgjøringen økes  Operatør kan endre (øke/minske) anløpsfrekvens, men samlet rutekm skal være minst lik som før  Godtgjøring er nærmere beskrevet i kontrakt (ikke mottatt)
Farvann	
Skal leveres	- Kvalifikasjonskrav herunder Bankgaranti 25% av årlig prisjustert vederlag - Fartøyspesifikasjon - Beredskapsplan for reservefartøy - Rutiner for leveringsdyktighet - Rutebudsjett

**Tabell 8.9** Anbud lokale båtruter – Møre og Romsdal

<b>Fylke</b>	<b>Sør-Trøndelag</b>
Type Transport	- Lokalbåt Osen - Ferje Dypfest-Tarva - Ferje Garten-Storfosna - Ferje Værnes-Leksa
Oppstart/lengde	01.07.2008, 6 år (01.01.2008 ved valg av eksisterende operatør)
Vurdering	50% Pris 10% Miljø (20% for Osen) 10% Universell utforming 10% Lukket ferje 10% Kapasitet (Ikke for Osen) 10% Operasjonell erfaring Alt nærmere spesifisert.
Reforhandling/ Heving	Begge parter kan kreve avtalen hevet ved den andre partens mislighold
Avvik	Ikke godkjent reservemateriell - 15% per døgn
Type kontrakt	Netto Kjøp etter forhandlinger
Spesielle kriterier	Oppdragsgiver forhandler med dagens operatør, med åpning for andre å komme med tilbud i tillegg  Billettering skal tilpasses nytt nasjonalt billetteringssystem
Godtgjøring	År 1: For ferjene: riksvegfergeregulativ + 25% For lokalbåt: Lokaltakstregulativ  Deretter: Framskrives etter spes regler  Godtgjørelse følger KPI  Drivstoff 80% av Platts prisnoteringer
Farvann	
Skal leveres	- Firmaattest - Skatteattest - MVA-attest - HMS erklær - ISM-sertifikat - Årsmelding siste år - Opplysn om org driftserfar og nøkkelpers - CV daglig leder

**Tabell 8.10** Anbud lokale båtruter – Sør-Trøndelag

Fylke	Troms
Type Transport	Kombibåt Skjervøy - Ambulanse - Skyss av helsepers - Syketransport - Samfunnsbåt
Oppstart/lengde	2004, 10 år, Kan forlenges 1+1+1 år
Vurdering	Ikke omtalt
Reforhandling/ Heving	Dersom ruteproduksjonen reduseres >10% av inngangsverdi ved kontraktsinngåelse Gjensidig oppsigelse 1 år
Avvik	90% av ruteproduksjonen i 6mnd perioden skal være innen 15 min iht ruteplan, med mindre dette skyldes høyere prioritert tjeneste  Manglende rapportering - trekk inntil 20% av månedlig godtgjøring
Type kontrakt	Netto  Antatt ruteproduksjon for alle typer tjenester
Spesielle kriterier	Minst 1 per vaktlag må være aut. ambulansarbeider  Må bidra med kr 15000 til ruteopplysningen 177  Fartøyet må være < 1 år gammelt ved kontraktsinngåelse
Godtgjøring	Fast årlig godtgjøring  Kostnader per km justeres iht KPI  Ingen regulering hvis kostnadsending +/- 5%  Oppdragsgiver kan bestille ruteproduksjon ut over avtalt, godtgjøres særskilt  Utbetales i 12 like deler
Farvann	Fartsområde 4
Skal leveres	

**Tabell 8.11** Anbud lokale båtruter – Troms

### Konkurranskriterium

Alle anbud på lokale båtruter er av multikriterie-typen. Det vil si at anbudsbeløp bare er ett av flere kriterier som legges til grunn for kåring av vinner. De ikke-pekuniære kriteriene, eller kvalitetskriteriene om en vil, omfatter blant annet miljø, trygghet, kvalitet/funksjonalitet, gjennomføringsevne, fartøy og opsjon på tilleggsproduksjon. I tillegg operer enkelte anbud med priser for eventuelle endringer av rutetilbudet.

Noen av kriteriene er objektive og kardinale. Det gjelder selvsagt anbudsbeløp og priser for bruk ved eventuell endring i ruteproduksjon. Men også enkelte aspekter ved fartøy er objektive og kardinale så som alder og drivstofforbruk. De fleste kvalitetskriteriene vil imidlertid være mer eller mindre gjenstand for skjønsmessige vurderinger, og vil følgelig være ordinale.

I enkelte konkurransegrunnlag listes konkurransekriteriene opp uten noen slags form for vekting, mens man i mange av konkurransegrunnlagene bruker prosentvis vekting av de ulike kriteriene. Vektingen kan være i form av eksakte prosentsatser eller i form av prosentspenn. Vekting omfatter objektive og kardinale kriterier så vel som mer skjønsmessige og ordinale kriterier. Det å bruke vekting kan gi inntrykk av at

det benyttes en eller annen form for regneregler eller skårfunksjon for å kåre vinner, men det eksisterer ingen opplysning om skårfunksjoner i konkurransegrunnlagene. Mangel på informasjon om bruk av skårfunksjon i konkurransegrunnlaget utelukker selvsagt ikke at man faktisk gjør bruk av slike beregningsformler ved kåring av vinner. Som vi har vært inne på i kapittel 6, så er bruk av skårfunksjon og transformasjon av kvalitet til prispoeng eller pris til kvalitetspoeng ikke trivielt. Uansett vil prosentangivelser gi et noe misvisende inntrykk av objektivitet all den tid kriteriene er ulike, og innholdet i dem til dels uklart. Denne uklarheten er det gjort noe nærmere rede for i kapittel 9.

### **Reforhandling, heving og bøter**

I enkelte konkurransegrunnlag er det spesifisert at det kan kreves reforhandling dersom oppdragsgiver foretar vesentlige endringer i ruteproduksjonen, gjerne angitt ved spesifikke terskler. Det betyr at oppdragsgiver kan avgjøre om det skal initieres reforhandling eller ei gjennom sine beslutninger om ruteendringer. Operatørene kan ikke påberope seg reforhandling av andre årsaker så som for eksempel særs ugunstig passasjerutvikling (relevant ved nettokontrakter) eller særs ugunstig utvikling i prisen på viktige innsatsfaktorer. Sistnevnte kan forklares ved at kostnadene reguleres/justeres som følge av indikatorer for endringer i faktorprisene.

I noen konkurransegrunnlag som ikke har spesifisert reforhandlingsrett er det derimot bedt om tilbud på priser som grunnlag for endring av vederlaget ved endring i ruteproduksjonen. Sett i forhold til en reforhandling har dette den klare fordel at også eventuelle endringer i det framtidige rutetilbudet blir en del av konkurransekriteriet. Man unngår også at operatører kan spekulere i å høste profitt i reforhandlinger.

I konkurransegrunnlagene er det vanlig å spesifisere bøter eller gebyrer ved avvik fra avtalt ruteproduksjon. Slike bøter og gebyrer er typisk knyttet til forhold så som innstillinger, rutetidsavvik, mangelfull billettering og mangelfullt renhold. Det er vanlig å oppgi terskelverdier som utløser bøter og gebyrer i tillegg til størrelsene på selve bøkene/gebyrene. Det er imidlertid ikke opplyst om hvilke kontrolltiltak som vil bli satt i verk.

Det er videre vanlig å spesifisere at oppdragsgiver kan heve kontrakten ved såkalte vesentlige mislighold fra operatørens side. I enkelte konkurransegrunnlag er det i tillegg angitt hva som regnes som mislighold samt terskelverdier som utløser rett til heving fra oppdragsgiver sin side. Dette knyttes gjerne opp mot de samme faktorene som gir grunnlag for bøter og gebyrer så som innstillinger og rutetidsavvik.

### **Justering/regulering av tilskudd**

Det er vanlig at det i konkurransegrunnlaget spesifiseres regneregler for regulering /justering av det årlige tilskuddet som følge av endringer i viktige innsatsfaktorer. Det er videre vanlig at justeringene og reguleringene knyttes opp mot indikatorer så som konsumprisindeksen og prisnoteringer på Platts (drivstoff).

## 8.2 Anbudsprosessene

I dette avsnittet skal vi se nærmere på hvordan selve anbudsprosessene har blitt gjennomført. Vi har gjennomført intervjuer med tre fylkeskommuner, der vi har søkt å kartlegge prosess knyttet til det største anbudet for lokale båtruter som det aktuelle fylket har gjennomført. Vi har også intervjuet det selskapet som vant, det største av de tapende selskapene samt det største av de tapende selskapene som måtte ha reist innsigelser mot kåring av anbudsvinner og/eller prosessen som ledet fram til denne kåringen. I alt 7 intervjuer ble gjennomført med selskaper. Intervjuguidene er gjengitt i vedlegg 5.

Vi har valgt å fokusere på de mest omfattende anbudene og de største selskapene (utenom vinnerne) som har tapt og/eller reist innsigelser, ut fra en antagelse om at disse selskapene besitter størst erfaring med anbudsprosesser. Vi har altså ikke forsøkt å gi noe representativt bilde av aktørenes oppfatning, men forsøkt å danne oss et best mulig inntrykk av de problemer og utfordringer som ligger i den utformingen av anbud som vi har sett gjennom de siste anbuds rundene. Det kan være elementer som vi ikke har klart å fange opp gjennom disse intervjuene, men vi mener at de viktigste forholdene er belyst.

Nedenfor oppsummerer vi hovedpunktene i svarene, og gir en oppsummering av våre synspunkter basert på denne gjennomgangen.

### 8.2.1 Anbudsprosessene sett fra fylkenes side – resultater fra intervjuer

Vi har valgt å oppsummere svarene fra fylkene under hvert hovedpunkt i intervjuguiden. Svarene er gjengitt i *kursiv*. Der det er gitt samme svar fra flere fylker er svaret kun gjengitt én gang.

#### Hvordan foregikk prosessen forut for utforming av anbuds dokumentene?

Hvem tok initiativet til at det skulle utlyses anbud?

- *Administrasjonen tilrådte åpent anbud. Politikerne besluttet imidlertid å utlyse konkurranse med forhandlinger.*
- *Politikerne.*

Var politikerne inne i bildet ved utforming av premissene for anbudet/rutetilbudet?

- *Politikerne var opptatt av kapasitet og rutetilbud (særlig åpningstid som for eksempel muliggjør bruk av morgen- og kveldsfly til/fra flyplass). Politikerne la delvis sterke føringer for dette ut fra lokale hensyn.*
- *Politikerne ønsket å vektlegge kvalitet og miljø.*
- *Politikerne sammen med administrasjonen utformet det totale rutetilbudet, som ble vedtatt i fylkestinget. Dette ga nærhet og eierfølelse til rutenettet og rutetilbudet.*

Var noen av selskapene inne i bildet ved utforming av premissene for anbudet?

- *Selskapene var ikke inne i bildet ved utforming av premissene i anbudsbetingelsene.*
- *Ingen av selskapene var inne i bildet ved utforming av premissene for anbudet, fordi man ønsket avstand til selskapene.*

Hvem utformet selve anbudsdokumentene?

- *Det ble etablert et team internt, men selve jobben med utforming av anbudsdokument ble utført av ekstern konsulent. Årsak: manglende kapasitet og manglende kompetanse/erfaring hos samferdselsmyndighetene. Det ble ikke søkt bistand fra jurist internt i administrasjonen.*
- *Samferdselsavdelinga i fylket stod selv for utforminga av anbudsdokumentene. Det ble nedsatt en arbeidsgruppe hvor (fylkesintern) jurist inngikk. Man så på andre fylkers anbudsdokument og snakket med dem som var ansvarlige for utformingen av disse (for å høste erfaringer). Konsulent ble hyret for å utarbeide kravspesifikasjon, bl.a. for å få en "second opinion", men denne ble ikke brukt. Årsak: Var altfor detaljert og for lite fokus på funksjon. Utover det var utformingen av anbudsdokument et rent internt anliggende på samferdselsavdelinga uten forsøk på innblanding fra interessegrupper (selskap, politikere, interesseorganisasjoner).*
- *Samferdselsadministrasjonen i fylket. Det fantes tilstrekkelig egenkompetanse med tidligere erfaring fra anbud (i annen sektor). Det ble søkt juridisk bistand fra jurist, slik at vage formuleringer ble "spisset" og tydeliggjort.*

Hvordan var samarbeidet med selskapet som hadde konsesjonen ved anbudsutlysningen?

- *Ingen forsøk på påvirkning og ingen vansker med å få opplysninger.*
- *Daværende operatør forsøkte ikke å påvirke prosessen og var samarbeidsvillig.*

**Hva var prosedyren i forbindelse med den formelle utlysningen, evalueringen og kåring av vinner?**

Hvordan foregikk anbudskonferansen? Ble det utøvd forsøk på påvirkning?

- *Det ble arrangert anbudskonferanse. Et fåtall spørsmål ble besvart der og da, men i de fleste tilfeller ble spørsmålene notert og besvart i etterkant. Spørsmål var av avklarende type – ingen forsøk på å "signalisere"*
- *Konkurransen foregikk i to runder. I første runde søkte tilbydere om å bli prekvalifisert til å delta i andre runde. 6 aktører søkte og alle ble prekvalifisert. I andre runde sendte anbyderne inn tilbud som grunnlag for videre forhandlinger. 5 tilbud ble sendt inn. Det var betydelige prisforskjeller. To tilbydere ble valgt ut til videre forhandlinger.*
- *I tillegg til annonsering ble en rekke kjente operatører tilskrevet.*
- *Spørsmål ble samlet opp før anbudskonferansen og besvart skriftlig i anbudskonferansen.*
- *Ingen forsøk på påvirkning fra eksisterende operatør.*

Frist for å komme med spørsmål, tidspunkt?

- *Det ble operert med siste frist for innsending av spørsmål.*

Hvordan ble spørsmål besvart? Ble det utøvd forsøk på påvirkning gjennom spørsmålsstillinger? Ble svar sendt til alle tilbydere?

- *Svar på spørsmål (i alt 25 stk) ble anonymisert for å unngå ”sporing”*
- *Alle spørsmål ble besvart skriftlig og sendt alle.*

Hvem foretok evalueringen av anbudene – egne ansatte eller bruk av eksterne kompetanse?

- *Anbudene ble vurdert av administrasjonen, etter en forhåndsbestemt mal i forhold til generelle kriterier/krav, økonomiske krav, tekniske krav.*
- *Evaluering ble foretatt av egen gruppe (folk fra samferdselsavdelinga samt jurist). Gruppen fulgte evalueringssmal som var utarbeidet i forkant, ved bruk av poengsystem. Malen ble imidlertid ikke bekjentgjort, verken i forkant eller i etterkant.*
- *Team i samferdselsavdelingen foresto evalueringen selv. Det var ikke laget ”karakterskjema” forut for evalueringen.*

Hvem foretok det endelige valget – administrasjonen eller politikerne?

- *Den administrative ledelsen i samferdselsadministrasjonen foretok valget*
- *Politikerne var kun involvert i forkant av utarbeiding av anbudsdokument (rutetilbud etc), men ikke i etterkant (dvs. etter at anbud var innlevert). Administrasjonen foretok endelig valg etter fullmakt fra politikerne. Det var en nokså klar vinner. Ingen klager – pga klar vinner og ryddige regler.*
- *Administrasjonen laget innstilling. Pga stor prisforskjell var valget enkelt. Fylkesrådmannen valgte å legge sak fram for politikerne som ga sitt samtykke til innstillingen.*

### **Innsigelser/klager**

Hva ble evt. utfallet / konsekvensene av innsigelsene / klagebehandlingen?

- *Retts sak mellom fylket og tapende part. Også retts sak mellom fylket og konsulent som utarbeidet konkurransegrunnlaget*
- *Ingen klager*
- *Det var ingen innsigelser*

**I den perioden for denne type anbud har vært praktisert, har det skjedd endringer i anbudsprosess og anbudsgrunnlag basert på egne og andres erfaringer?**

Beskriv kort hvilke endringer som er gjort og hvorfor.

- *Funksjonsspesifikasjon framfor detaljspesifikasjon*
- *Bruk av evalueringsmal utarbeidet i forkant av prosess – for å kunne dokumentere at man har hatt en objektiv og rettferdig prosess (etterprøvbarhet)*
- *Man oppdaget at dersom andre kriterier enn pris skal være utslagsgivende bør pris ikke telle mer enn 40 %.*
- *Oppgaver og ansvar som ligger til rollene som bestiller og tilbyder er blitt tydeligere for begge parter, og også for politikerne.*
- *Første anbudsrunde var et bruttoanbud med inntektsincitament, andre runde var et nettoanbud med bonus og malus.*
- *I første anbudsrunde var hele kontraktssummen regulert iht. KPI, andre runde ble %-deler av kontraktssummen regulert for hhv. lønn, drivstoff og KPI, mens noe ble holdt helt utenom regulering.*
- *Bruk av anbud har medført en kostnadsreduksjon for myndighetene og økt fortjenesten for operatøren(e).*

**Skjer det noen erfaringsutveksling via Samferdselssjefenes kontaktutvalg og/eller Kommunenes Sentralforbund?**

- *Ingen planlagt/organisert erfaringsutveksling på tvers av fylkesgrensene. Det tas direkte kontakt med de fylkene som antas å ha mest erfaring/kompetanse. Man bidrar så i sin tur med sine kunnskaper til andre.*
- *Direkte kontakt på saksbehandlernivå, men ikke på ledelsesnivå.*
- *Det finnes ikke noe forum eller møteplass som kan fungere som en ressursbank og ivareta den samlede kompetansen.*

### **8.2.2 Anbudsprosessene sett fra selskapenes side**

Vi har også her valgt å oppsummere svarene under hvert hovedpunkt i intervjuguiden, og gi en oppsummerende kommentar til slutt. Svarene er gjengitt i *kursiv*. Der det er gitt samme svar fra flere selskap er svaret kun gjengitt én gang.

**Hvordan foregikk prosessen forut for utforming av anbudsdocumentene?**

Hvem tok initiativet til at det skulle utlyses anbud?

- *Samferdselsmyndighetene*

Var noen av selskapene inne i bildet ved utforming av premissene for anbudet eller utforming av rutetilbudet?



- *Selskapet var ikke involvert på noen måte.*
- *Selskapet ble ikke brukt som referanse eller ressurs for anbudsutformingen.*
- *Selskapet var ikke delaktig. Det var også ingenting som tydet på at eksisterende operatør hadde vært delaktig eller påvirket spesielle kriterier/premisser til egen fordel.*

### **Hvordan opplevde selskapet prosedyren i forbindelse med den formelle utlysningen og behandling av innsigelser?**

Selve kunngjøringen? Var den fullstendig?

- *Kunngjøringen var fullstendig.*

Selve anbudsgrunnlaget? Var det fullstendig?

- *Anbudskriteriene syntes ikke å være objektive nok til å kunne sammenligne flere tilbydere på likt grunnlag. I anbudsbeskrivelsen var dette uklart, men dette ble klargjort gjennom spørsmål og svar.*
- *Det ble oppdaget en del uklarheter i anbudsgrunnlaget. Dette ble gjennomgått av firmaets advokat og en rekke spørsmål ble stilt til samferdselsmyndighetene.*
- *Rutetabellene var delvis noe inkonsistente, men dette ble avklart gjennom spørsmål og svar.*
- *Oppdragsgiver synes (i konkurransegrunnlaget og kontraktvilkårene) å være mest opptatt av å sikre seg økonomisk dersom produktet ikke kan leveres som forutsatt. Operatøren på sin side er bundet av sjøloven, og følger denne, selv om det skulle stride mot ev. krav til regularitet m.m. i anbudsgrunnlaget.*

Hvordan foregikk anbudskonferansen? Ble det utøvd forsøk på påvirkning?

- *Ingen forsøk på påvirkning fra nåværende operatør*

Hvordan ble spørsmål i forbindelse med utlysningen besvart?

- *Svar på spørsmål ble sendt skriftlig til alle tilbyderne.*

Var svarene klargjørende?

- *Svarene var klare og tydelige.*
- *Oppdragsgiver gir ofte uklare svar når operatør spør om klargjøring av kriteriene. Hva er "kvalitet" og "komfort"? Betyr det alltid helt nytt materiell?*

Ble kriteriene for tildeling opplevd som klare og etterprøvbare?

- *Kriteriene var i og for seg klare nok, men det ble operert med et visst slingringsmonn for hvert kriterium, slik at hvis oppdragsgiver venter*

*annerledes innenfor intervallet enn det tilbyder forutsatte ville det kunne endre det totale utfallet.*

- *Kriteriene for hva som skal telle for mye er i og for seg greie, men det er vanskelig å vite hvordan de skal veies mot hverandre eller hvor mye det å fokusere spesielt på et kriterium kan kompensere for manglende oppfyllelse av et annet kriterium. Det er derfor umulig for tilbyder å vite hvordan kriteriene skal vurderes i sammenheng.*
- *Noen kriterier virket spesielt tilrettelagt for dagens operatør. Dette kan være spesielle krav til fartøy eller for eksempel oppstartstidspunkt som umuliggjør kontrahering av nytt fartøy for nye operatører.*

Var det innsigelser til anbudet fra noen av tilbyderne?

- *Det var ingen innsigelser. Årsak: Godt anbudsgrunnlag og profesjonell håndtering av selve anbudsprosessen.*
- *Det var ingen innsigelser. Klar prisforskjell mellom laveste og høyeste tilbud.*
- *Innsigelser fra tapende tilbyder*

**Nevn de viktigste svakhetene i prosessen knyttet til anbudet.**

- *Kontraktperioden er kort. Dette stiller store krav til inntjening av investeringen.*
- *I [fylke] var miljøregnskap et kriterium i anbudsutlysingen, men dette ble ikke videre vektlagt i kontraktsforhandlingene.*
- *I [fylke] ble det bedt om tre nye båter i løpet av 15 måneder; dette kan være vanskelig å skaffe tidsnok til oppstart.*
- *I bonus- og malussystemet er malus (bøter) meget detaljert regulert og beskrevet, mens bonusincentiver er ofte svært vage og rundt formulert.*
- *Kriteriene endrer seg underveis i prosessen, slik at det som var vektlagt mest i konkurransegrunnlaget kanskje ikke lenger er det når oppdraget skal tildeles.*
- *Oppdragsgiver viser liten interesse i å endre fastlagte rutetider, selv om disse ikke er tilpasset dagens behov. Særlig gjelder dette typiske utkantruter.*

**Har det i det tiden anbud har pågått i regi av fylkene skjedd noen endringer i forhold til anbudsgrunnlag og anbudsprosess?**

Beskriv kort hva endringene består i, eksempelvis mer uklart/uendret/klarere anbudsprosess

- *Samferdselsmyndighetene virker lite samsnakkert, idet det er store forskjeller i anbudsgrunnlag fra fylke til fylke.*
- *Det synes som om det er lite utvikling/læring hos den enkelte samferdselsmyndighet fra anbud til anbud.*
- *Fra operatørens side virker det som det ikke foregår en læringsprosess hos myndighetene, idet de samme feilene ofte går igjen fra anbud til anbud og fra fylke til fylke.*
- *Vi ser en klar forbedring og profesjonalisering hos de fylkene som har hatt anbud tidligere, mens det i fylker med første gangs anbud ofte er uklartheter.*

- *I tidligere anbud var regulering av kontraktsummen i sin helhet bundet til KPI; dette er nå delt. Det er en forbedring.*
- *Det generelle inntrykket er at de myndighetene som legger ned en del ressurser for å få til et godt anbudsgrunnlag også får et godt resultat, dvs. jevnere konkurranse og mindre innsigelser fra tilbyderne.*
- *Det oppleves som unødvendig kompliserende å måtte forholde seg til svært ulike anbudsregimer og anbudskriterier i fylkene. Det har vært en klar læringsprosess hos oss tilbydere, men det virker som om det er liten læring i hos samferdselsmyndighetene. Dette kan skyldes både manglende kompetanse i utgangspunktet og det at det kan gå lang tid mellom hvert anbud.*
- *Det synes som om samferdselsjefenes kontaktutvalg er lite samsnakket.*
- *Det er store forskjeller fylkene i mellom når det gjelder utforming av anbudsgrunnlag, valg av kriterier, rapporteringsrutiner m.m. Noe av dette kan kanskje føres tilbake til politiske føringer.*

### **Hvor mange anbud i fylkenes regi har selskapet deltatt i?**

- *Mellom 3 og 9 anbud.*

### **8.2.3 Erfaringer med anbudsprosessene – oppsummering**

#### **Fra fylkenes ståsted:**

*Politiske myndigheter* har hatt innvirkning på hvilke faktorer som skulle tillegges vekt, framfor alt rutetilbudet. I ett tilfelle ble det understreket at administrasjonen og politiske myndigheter samarbeidet tett om premissene for anbudene. Det ble fremhevet at dette ga et godt eierskap til og innsikt i prosessen i den forberedende fasen, og styrket tillit og forståelse mellom politikerne og administrasjonen når det gjaldt rollefordeling.

*Administrasjonen* i fylkene har kjørt selve prosessen ovenfor selskapene fra og med utforming av anbudsdokumentene. Praksis varierer når det gjelder hvem som står for utforming av selve anbudsdokumentene. I den forbindelse har det vært kontakt med andre fylker på ad hoc-basis for å trekke på erfaringer fra dem som har praktisert lignende anbud. Denne kontakten har hovedsakelig funnet sted på saksbehandlernivå. Det er intet forum eller møteplass som kan fungere som ressursbank i slike spørsmål.

Det har vært benyttet konsulent til selve utarbeidelsen, og dette arbeidet har i noen tilfelle blitt moderert fordi administrasjonen har oppfattet kravspesifikasjonen fra konsulenten som for detaljert og for lite rettet mot funksjonsspesifisering.

Spørsmål som har blitt reist fra selskapenes side har gjennomgående blitt besvart skriftlig i etterkant.

Evalueringen av anbudene har skjedd i administrasjonen, i noen tilfelle med bistand fra jurist. Praksis i evalueringen varierer med hvordan kriteriene er satt opp.

Kåring av vinner har blitt gjort enten av administrasjonen på delegasjon, eller ved at en innstilling har blitt forelagt politiske myndigheter.

Det har vært innsigelser som har endt i retten, med basis i uenighet om forståelsen av konkurransegrunnlaget.

Når det gjelder endringer i den perioden hvor anbudsregimet har vært benyttet, så er inntrykket hos fylkene at rollefordeling og –forståelse har blitt tydeligere når det gjelder forholdet mellom bestiller og tilbyder. Man har også utarbeidet en evalueringsmal i forkant for å kunne dokumentere objektivitet og muliggjøre etterprøving av evalueringene. Man mener også å ha økt kvaliteten gjennom mer presise opplegg for indeksregulering på kostnadssiden.

*Selskapene* var ikke inne ved utforming av premissene for anbudene, man ønsket avstand til selskapene i den fasen. Det ble ikke rapportert om noen vanskeligheter med å få ut relevant informasjon fra selskapene som hadde konsesjonen ved anbudsutlysingen. I de fylkene som vi intervjuet var det heller ingen forsøk fra selskapene på å posisjonere seg eller påvirke øvrige selskap i de anbudskonferansene som ble avholdt.

### **Selskapene:**

*Kunngjøringen* er opplevd som fullstendig i de anbudene som vi har sett på her.

*Anbudsgrunnlagene* har stedvis blitt opplevd som mangelfulle i forhold til å kunne sammenligne tilbydere på tilstrekkelig objektivt grunnlag. Dette går både på valg av kriterier, transparens i vektlegging og metode for vektlegging. Disse momentene er i tråd med de som er påpekt i kapittel 8.1 og kapittel 9. Det har følgelig blitt oppdaget uklarheter, med påfølgende henvendelser om oppklaring. Tendens til favorisering av eksisterende konsesjonshaver gjennom utforming av kriteriesett har vært hevdet. Det er også hevdet at vektleggingen av kriteriene kan ha endret seg underveis i prosessen.

Det er store forskjeller fylkene i mellom når det gjelder kriterier, rapporteringsrutiner mv. Det er nevnt asymmetri når det gjelder forholdet mellom bonus- og malus. Malus er beskrevet detaljert, mens de positive incentivene oppleves som mer uklare.

Når det gjelder kontraktsperiode så er det påpekning av at den er for kort. Det er også påpekt at når man eksempelvis ber om tre nye fartøy i løpet av 15 måneder så kan det skape betydelige utfordringer å skaffe egnede, nye fartøyer til veie.

### *Håndtering av henvendelser*

Spørsmål måtte stilles innen en viss frist, og svar ble gjennomgående gitt skriftlig. Svar på spørsmål om kriteriers innhold og betydning var ofte uklare.

*Endring i prosess:* Det er en tendens til at de samme feil/oppklaringsbehov går igjen fra fylke til fylke. Selskapene opplever dessuten fylkenes evne til å bygge på egne og andres erfaringer som noe ulik, men gjennomgående gjør øvelse mester: De fylkene som har hatt anbud tidligere oppleves å ha klarere og mer gjennomarbeidede anbudsgrunnlag – og følgelig oppleves å ha gitt mindre behov for innsigelser. Det er en klar oppfatning av at samordning av opplegg for anbud fylkene i mellom forekommer i for liten utstrekning.

### Vår oppsummering

Anbudsprosesser er krevende, og med mange fallgruver. Erfaringer fra anbud i riksvegferjedriften peker mot at det er en betydelig læringsprosess frem mot et tilfredsstillende resultat. Det er grunn til å bemerke at Statens vegvesen som anbudsmyndighet har en organisasjon som i større grad legger til rette for slik koordinering (vegregionene har Vegdirektoratet som koordinerende instans). Fylkene påpeker selv at en "ressursbank" for å ta vare på erfaringer og utvikle prosesser og dokumenter ikke finnes pr. i dag. Samferdselssjefenes kontaktutvalg er antagelig mindre egnet for dette enn en koordinerende gruppe av ledende saksbehandlere som har anbudskontrakter som sitt ansvarsområde. Med basis i både fylkenes og selskapene ønske om en bedret erfaringsutveksling så er det naturlig å anbefale at en slik gruppe blir etablert.

Det er påpekt et ønske om felles kriterier, regimer og rapporteringsrutiner. Etter vår vurdering er det viktigste her at de kriteriene som blir formulert, oppfyller de krav til transparens, entydighet og etterprøvnbarhet som er skissert i kapittel 8.1 og 9. Vi anbefaler klart at dette blir gjort. Skjer dette, mener vi at en del av de påpekte uklarhetene i selve anbudsprosessene (som uklare/vage tilbakemeldinger på spørsmål om kriterienes innhold og betydning) vil kunne bli betydelig redusert. Vi anbefaler også at det utarbeides mer standardiserte rapporteringsrutiner for å kunne redusere administrative kostnader. Det er også grunn til å anbefale at eventuelle bonus- og malusordninger blir beskrevet på en utvetydig måte. Dette vil sannsynligvis skape positiv forutsigbarhet og det kan ha betydning for hvilken risikopremie tilbyderne legger inn.

Vi er imidlertid mer tilbakeholdne med å anbefale å gå svært langt i å etablere felles kriterier og felles utforming av selve anbudsregimene. Det kan f.eks. være stedlige forhold som kan tilsi brutto- framfor nettokontrakter (f.eks. høy inntektsrisiko som følge av tiltak i tilstøtende transportnett). Det kan også være lokale forhold som tilsier at noen kriterier blir valgt/tillagt større vekt enn hva tilfellet er andre steder. Tidskritiske samband som f.eks. mater til flyplass kan eksempelvis ha særegne krav til beredskap. Dersom noen fylker f.eks. har egne miljømålsettinger så bør slike kunne nedfelles i relevante kriterier for deres anbud. Men gitt at en kontraktstype velges, så anbefaler vi en standardisering i henhold til "beste praksis" for utforming av gjeldende kontraktstype.

Risikohåndtering og risikofordeling vil være viktige elementer i de fleste anbud. Denne evalueringen har ikke analysert kvaliteten på risikofordeling og -beregninger, men erfaringer fra riksvegferjedriften (Hervik m fl 2000 og 2003) peker mot at dette er komplekse forhold som antagelig kan bli håndtert bedre ved å etablere en ressursgruppe på tvers av fylkene. Det kan eksempelvis være viktig å se koblingen mellom kontraktslengde, krav om nye fartøyer og risiko. Selv om hurtigbåter nok har et noe mer velfungerende annenhåndsmarked enn riksvegferjer så tror vi at den teknologiske utviklingen hos slike energikrevende transportmidler kan skape en høyere teknologisk risiko fordi teknologien kan bli utdatert. For høye ambisjoner om nye fartøyer koblet med korte kontrakter kan dermed generere en vesentlig risikopremie. Det kan også være at uheldig sekvensiering av enkeltanbud kan skape press i markedet for arbeidskraft og fartøy, noe i retning av det som kan tenkes i riksvegferjedriften (Bråthen m fl 2007). Slike forhold er ikke vurdert i denne rapporten. En koordinerende gruppe som foreslått ovenfor vil kanskje lettere kunne

gi kvalifiserte tilrådninger dersom slike problemer skulle oppstå. Vi vil tro at riktig fordeling av risiko mellom partene kan være nokså lik hos de ulike fylker og i de ulike anbud. Vi går ikke inn i teorien for optimal fordeling av risiko her, men vi anbefaler at et mer standardisert opplegg for risikofordeling og for reforhandling av avtaler blir vurdert.

## **9 Juridisk betenkning**

Dette kapitlet er skrevet av advokat Øyvind Hasselø Meisingset, og det er laget som et selvstendig notat, datert 27. juni 2008, revidert 08.10.2008.

### **9.1 BAKGRUNN**

Jeg viser til Møreforsking Molde AS sin prosjektskisse av 16. april 2008. I samsvar med prosjektskissen har vi vurdert følgende forhold:

- Juridisk vurdering av dagens praksis, med hovedvekt på bruk av tildelingskriterier
- Enkelte andre forhold knyttet til regelverket for offentlige anskaffelser.

Notatet er utarbeidet på bakgrunn av gjennomgang av en rekke konkurransegrunnlag utarbeidet av forskjellige fylkeskommuner. For å belyse en del sentrale forhold knyttet til bruk av tildelingskriterier, har vi foretatt en nærmere vurdering av to konkurransegrunnlag, jf. punkt 9.5 og 9.6 nedenfor. Disse to konkurransegrunnlagene er valgt for å belyse aktuelle eksempler på kriterier som kan fremstå som uklare og til dels i motstrid til regelverket for offentlige anskaffelser, og som et bakteppe for å foreslå enkelte forbedringer i dagens praksis.

Vi har i tillegg hatt samtaler med representanter fra Fjord 1 MRF. Ved fremstillingen av dagens rettstilstand har vi delvis støttet oss til Dragsten og Lindalen (2005).

### **9.2 KUNNGJØRING AV KONKURRANSE**

#### **9.2.1 Kort om reglene for kunngjøring**

Krav til kunngjøring av en konkurranse er en fundamental forpliktelse som påhviler oppdragsgiver. Formålet med kunngjøringen er å gjøre leverandører i markedet oppmerksom på den forestående anskaffelsen slik at ingen aktuelle leverandører blir forhindret i å delta i konkurransen. Kunngjøringen vil således åpne for større konkurranse og gjennomsiktighet om anskaffelsen slik at sannsynligheten øker for at det blir gjennomført en god anskaffelse til markedsmessige priser.

For anskaffelser over EØS-terskelverdiene (NOK 1,05 mill./NOK 1,65 mill.), bestemmer anskaffelsesforskriften kapittel 18 at konkurransen skal kunngjøres i *Doffin*, samt publiseres i EU sin *TED-database*.

Det er etter det vi kjenner til eksempler på at oppdragsgiver har gjennomført anskaffelser i strid med kunngjøringsreglene. Kunngjøring er som nevnt en fundamental forpliktelse som det må forutsettes at oppdragsgiver etterlever.

### 9.3 GENERELT OM TILDELINGSKRITERIER

Det er fire krav som må innfris for at et tildelingskriterium skal være lovlig:

#### 9.3.1 Tildelingskriteriet må knytte seg til kontraktens gjenstand og være relevant for kontraktens verdi

I kravet til at tildelingskriteriet må knytte seg til kontraktens gjenstand, ligger at kriteriet må være egnet til å vurdere sider ved ytelsen som skal leveres, og stå i sammenheng med behovet som skal dekkes. Et kriterium som kun sier noe om leverandørens virksomhet generelt, er ikke knyttet til kontraktens gjenstand. Slike krav må eventuelt stilles som kvalifikasjonskrav. Kriterier som erfaring og kompetanse vil være knyttet til kontraktens gjenstand dersom ytelsen har elementer av innsatsforpliktelse, dvs der de personlige egenskapene hos leverandøren er av betydning for gjennomføringen av oppdraget.

Tildelingskriteriet må også ha en økonomisk verdi for oppdragsgiver, jf. *"det økonomisk mest fordelaktige tilbudet"*. Dette må tolkes vidt, og alle kostnader oppdragsgiveren vil få i tilknytning til anskaffelsen, herunder livssyklus kostnader, kan være relevante. Tildelingskriteriet må ikke være av ren økonomisk karakter. Både estetiske egenskaper og samfunnsøkonomiske kostnader kan benyttes som tildelingskriterium.

#### 9.3.2 Tildelingskriteriet må ikke medføre at oppdragsgiver får et ubetinget fritt valg

Kravet kan også utledes av de grunnleggende kravene til forutberegnelighet, gjennomsiktighet og etterprøvnbarhet, jf. nedenfor. Dette kravet må sees i sammenheng med at tildelingskriteriene skal være så klart angitt at alle rimelig opplyste og normalt påpasselige leverandører vil tolke tildelingskriteriene på samme måte. Vage kriterier, som for eksempel "kvalitet", kan lovliggjøres ved at det presiseres hva oppdragsgiver legger i begrepet.

#### 9.3.3 Tildelingskriteriet må ikke medføre brudd på de grunnleggende kravene i anskaffelsesloven § 5

Dette innebærer at oppdragsgiver kun skal legge vekt på tildelingskriterier som er forretningsmessige, objektive og ikke-diskriminerende. Tildelingskriteriene skal således anvendes likt i forhold til alle tilbud, og ikke utformes slik at enkelte leverandører får en fordel eller at konkurransen begrenses unødvendig. Klarhetskravet innebærer at leverandørene skal vite hva som vektlegges ved tildelingen.

I kravet til ikke-diskriminerende kriterier ligger at kriteriene ikke skal gi fordeler til enkelte leverandører. I enkelte tilfeller kan det imidlertid være lovlig å stille krav til lokalkunnskap, tilstedeværelse, responstid mv. Det må i tilfelle være saklig grunn til å stille slike krav.



### 9.3.4 Tildelingskriteriet må fremgå av kunngjøringen eller konkurransegrunnlaget

Begrunnelsen for dette kravet er at leverandørene skal kjenne grunnlaget for evalueringen.

## 9.4 LITT OM PRAKSIS FRA KOFA'S EVALUERINGER

Klagenemnda for offentlige anskaffelser behandler flere hundre saker i året. En stor del av klagesakene omfatter oppdragsgivers bruk av tildelingskriterier. En betydelig del av de klagesakene som fører frem, er begrunnet i ulovlig bruk av tildelingskriterier.

## 9.5 KONKURRANSEGRUNNLAG: HURTIGBÅTRUTER I MØRE OG ROMSDAL FOR PERIODEN 1. JANUAR 2009 – 31. DESEMBER 2014

### 9.5.1 Tildelingskriterier

Vi bruker hurtigbåtruter i Møre og Romsdal og i Troms som eksempler. I Møre og Romsdal Fylkes konkurransegrunnlag vedrørende drift av hurtigbåtruter til/fra Ålesund og over Romsdalsfjorden for perioden 1. januar 2009 – 31. desember 2014, heter det følgende om tildelingskriteriene, jf. konkurransegrunnlagets punkt 2.2:

*”Valg av tilbud vil bli basert på det økonomisk mest fordelaktige tilbud, jf. Anbudsforskriften § 19. Valg av tilbud vil bli gjort av samferdselsdirektøren etter innstilling fra en gruppe fra Oppdragsgiver. Følgende evalueringskriterier vil bli lagt til grunn:*

<b>Kriterium</b>	<b>Vekting %</b>	<b>Grunnlag</b>
<i>Pris</i>	35	<i>Årlig vederlag samt vederlag ved endret ruteproduksjon og vederlag ved endret åpningstid</i>
<i>Alder på fartøyene</i>	35	<i>Byggeår (kjølstrukket). Alder på reservefartøy tillegges minst vekt</i>
<i>Leveringskvalitet</i>	30	<i>Beredskap for reservefartøy Rutiner for leveringskvalitet (renholdsprogram, vedlikehold av passasjerfasiliteter)</i>

**Tabell 9.1** Tildelingskriterier Møre og Romsdal

*Alle kriterier med underpunkter vurderes etter en karakterskala fra 1 til 5 der 5 er best.*

### 9.5.2 Merknader til tildelingskriteriene

Vi har følgende merknader til de tildelingskriterier som Møre og Romsdal fylkeskommune har benyttet i ovennevnte konkurranse:

### Pris

Pris er utvilsomt et lovlig tildelingskriterium. Oppdragsgiver kan her bare ta hensyn til den tilbudte prisen, eventuelt korrigert for den økonomiske betydningen av forbehold.

### Alder på fartøyene

Fartøyenes alder er i utgangspunktet et lovlig tildelingskriterium. Dette forutsetter imidlertid at alderens betydning er nærmere presisert i kravsspesifikasjonen, jf nedenfor.

Selv om dette tildelingskriteriet er nærmere presisert til *"byggeår"* og at *"alder på reservefartøy tillegges minst vekt"*, er det etter vår oppfatning visse betenkeligheter med en slik utforming.

Det er ingen opplysninger i konkurransegrunnlaget om hvordan oppdragsgiver vil vektlegge forskjell i alder på fartøyene. En klargjøring av hvordan oppdragsgiver vil vektlegge aldersforskjell, ville medført forutsigbarhet og tilbyderne kunne dermed prise og innkalkulere dette i sine tilbud.

Etter vår oppfatning kan det stilles spørsmål om dette tildelingskriteriet er i samsvar med de alminnelige prinsippene om forutberegnelighet, gjennomsiktighet og etterprøvbarehet.

Det kan også stilles spørsmål om det er hensiktsmessig å benytte alder som eneste tildelingskriterium knyttet til fartøyene. Alder sier isolert sett ikke noe om fartøyets kvalitet og egnethet.

### Leveringskvalitet

Tildelingskriteriet *"leveringskvalitet"* er nærmere presisert til *"beredskap for reservefartøy"*, samt *"rutiner for leveringskvalitet"*.

Når det gjelder kriteriet *"beredskap for reservefartøy"* fremgår det i konkurransegrunnlaget punkt 3.4 at *"dersom fartøyet ikke går/kommer pga uvær eller annet driftsavbrudd, skal passasjerene tilbys annen transport så snart og så fremt det er mulig"*. I konkurransegrunnlagets punkt 3.1.2 er det oppstilt krav til kapasitet for reservefartøyene (minimumskrav). På ovenstående grunnlag er det nærliggende å tolke kravet slik at oppdragsgiver ved vurderingen vil legge vekt på hvor lang tid det vil ta å få satt et reservefartøy i drift. Dette kunne imidlertid med fordel ha vært presisert.

Når det gjelder *"rutiner for leveringskvalitet"* er dette nærmere presisert som *"renholdsprogram og vedlikehold av passasjerfasiliteter"*. Det er etter det vi kan se ingen opplysninger i konkurransegrunnlaget om hvordan oppdragsgiver vil vektlegge forskjell i slike rutiner. For tilbyderne vil det derfor være vanskelig å prise dette i sine tilbud.

Etter vår oppfatning kan det stilles spørsmål om dette tildelingskriteriet er i samsvar med de alminnelige prinsippene om forutberegnelighet, gjennomsiktighet og etterprøvbarhet.

Etter vår oppfatning kan det også stilles spørsmål om det er hensiktsmessig å benytte innvendig renholdsprogram som tildelingskriterium. Alternativt kunne oppdragsgiver stille minimumskrav, noe som ville gitt et mer transparent kriterium.

## **9.6 KONKURRANSEGRUNNLAG: TROMS FYLKESKOMMUNE SAMFUNNSBÅT I NORD-TROMS**

### **9.6.1 Tildelingskriterier**

I Troms fylkeskommune sitt konkurransegrunnlag vedrørende felles anbud på rutetjenester, ambulanse- og syketransport og transport av helsepersonell (*Samfunnsbåt I Nord-Troms*) fra 2003, heter det følgende om tildelingskriteriene, jf. konkurransegrunnlagets punkt 9:

*TFK vil foreta sitt valg ut fra følgende kriterier (i uprioritert rekkefølge):*

*Materiellvalg*

*Passasjerbequemmeligheter*

*- bl.a. tilrettelegging for funksjonshemmede*

*Fleksibilitet mht. start- og overnattingssted for fartøyet dersom dette ønskes endret i perioden*

*Pris pr. km. utover antydnet produksjonsvolum*

*Reservebåtløsning*

*Leveringstid*

*Anbudssum (pris pr. år)*

### **9.6.2 Merknader til tildelingskriteriene**

Vi har følgende merknader til de tildelingskriterier som Troms fylkeskommune har benyttet i ovennevnte konkurranse:

#### Materiellvalg

I anbudskriteriene punkt 7.1 stilles det en rekke ufravikelige krav/minstekrav knyttet til fartøy og utstyr. Når en benytter ”materiellvalg” som tildelingskriterium, innebærer det at oppdragsgiver ønsker å vektlegge forhold ved fartøyene ut over de angitte minstekravene. Etter det vi kan se, fremgår det imidlertid ikke av konkurransegrunnlaget hvilke forhold som oppdragsgiver i tilfelle vil legge vekt på.

Etter vår oppfatning er dette tildelingskriteriet ikke i samsvar med de alminnelige prinsippene om forutberegnelighet, gjennomsiktighet og etterprøvbarehet.

#### Passasjerbekvemmeligheter

Dette kriteriet er presisert ved at en har lagt til ”*bl.a tilrettelegging for funksjonshemmede*”. Oppdragsgivers krav eller ønsker er imidlertid ikke nærmere spesifisert i konkurransegrunnlaget.

Av kravene til forutberegnelighet, gjennomsiktighet og etterprøvbarehet kan det også utledes et *klarhetskrav*. Det er neppe i samsvar med klarhetskravet å bruke tildelingskriterier der man anfører at man ”*blant annet*” vil legge vekt på tilrettelegging for funksjonshemmede. Tilbyderne vil i dette tilfelle ikke vite hvilke andre forhold som oppdragsgiver vil legge vekt på under dette tildelingskriteriet.

#### Fleksibilitet mht. start- og overnattingssted for fartøyet dersom dette ønskes endret i perioden.

Etter det vi kan se er dette kriteriet ikke nærmere berørt i anbudskriteriene. For tilbyderne er det ikke klart hva oppdragsgiver vil legge vekt på ved bedømmelsen av dette tildelingskriteriet.

Etter vår oppfatning er dette tildelingskriteriet ikke i samsvar med de alminnelige prinsippene om forutberegnelighet, gjennomsiktighet og etterprøvbarehet.

#### Pris pr. km. utover antydde produksjonsvolum.

Etter vår oppfatning er dette tildelingskriteriet i samsvar med regelverket, herunder de alminnelige prinsippene nedfelt i anskaffelsesloven § 5.

#### Reservebåtløsning.

I anbudskriteriene punkt 2 (vedlegg 3) oppstilles krav til fartøy og mannskap. Når det gjelder reservebåt heter det:

*”Reservebåt skal i hovedsak også kunne fylle kravene som beskrevet ovenfor. Det er ikke krav om godsframføring og transport av ambulansebil med reservefartøyet.”*

Etter det vi kan se er krav eller ønsker knyttet til reservebåtløsning ikke berørt andre steder i konkurransegrunnlaget. For tilbyderne er det etter vår oppfatning ikke klart hva oppdragsgiver vil legge vekt på ved bedømmelsen av dette tildelingskriteriet.

Dette tildelingskriteriet er således ikke i samsvar med de alminnelige prinsippene om forutberegnelighet, gjennomsiktighet og etterprøvbarehet.

### Leveringstid

Dette kriteriet er ikke nærmere spesifisert. Etter vår oppfatning er det uklart hvilke forhold som kommer inn under dette tildelingskriteriet.

Etter vår oppfatning er dette tildelingskriteriet neppe i samsvar med klarhetskravet.

### Anbudssum (pris pr. år)

Vi har ingen merknader til dette tildelingskriteriet.

### Prioritering og vekting

Å prioritere tildelingskriteriene innebærer at rekkefølgen av tildelingskriteriene angis i forhold til hvordan de vil bli vektlagt. Vekting innebærer derimot en nærmere presisering av det enkelte tildelingskriteriets betydning i forhold til de øvrige tildelingskriterier.

For anskaffelser over EØS-terskelverdiene bestemmer anskaffelsesforskriften § 22-2 (2) nå at oppdragsgiver skal angi den relative vekten til hvert tildelingskriterium. Et slikt krav fulgte ikke av regelverket når Troms fylkeskommune gjennomførte ovennevnte konkurranse.

Hvis oppdragsgiver veker tildelingskriteriene, gis tilbyderne innsikt i premissene for de skjønsmessige vurderingene som ligger til grunn for tilbudsevalueringen. Vektingen bidrar således til å ivareta hensynet til gjennomsiktighet og etterprøvbarehet.

## **9.7 SAMORDNING**

Vi har i den juridiske betenkningen gjennomgått forskjellige konkurransegrunnlag utarbeidet av følgende fylkeskommuner/transportsekskaper:

- Møre og Romsdal fylkeskommune
- Rogaland Kollektivtrafikk FKF
- Sør-Trøndelag fylkeskommune
- Hordaland fylkeskommune
- Stor-Oslo Lokaltrafikk AS
- Troms fylkeskommune

Vårt inntrykk er at det er betydelige forskjeller i hvordan de forskjellige oppdragsgivere utformer sine konkurransegrunnlag. Dette gjelder så vel bruk av tildelingskriterier som andre sentrale forhold.

Etter vår oppfatning ville det vært en fordel om fylkeskommunene hadde samordnet sin praksis ved gjennomføring av anbudskonkurranser knyttet til hurtigbåtruter og fylkesvegfergesamband. En slik samordning vil sannsynligvis bidra til at konkurransegrunnlagene blir mer gjennomarbeidet og ensartede. Dette vil også være positivt for tilbyderne ettersom det vil medføre økt forutsigbarhet.

I den forbindelse vil vi vise til at Statens Vegvesen sine konkurransegrunnlag knyttet til drift av riksvegfergesamband synes å ha gjennomgått en slik bearbeiding og samordning. Anbefalinger knyttet til samordning er nærmere beskrevet til slutt i kapittel 8.

## Referanser

- Bråthen, S., A. Hervik og Ø. Sunde (2007). Optimalt tidsforløp ved ferjeanbud. Møreforskning Molde AS.
- Coase, R. (1937): The Nature of the Firm, *Econometrica*, 4: 386-405.
- Cramton, P., Shoham, Y. og Steinberg, R. (2006): *Combinatorial Auctions*, MIT Press 2006.
- Demsetz, H. (1968): *Why Regulate Utilities?*, *Journal of Law and Economics*, 1968, s.55.65.
- Dragsten, M. H. og E. Lindalen (2005): Offentlige anskaffelser. Kommentartutgave, bind I og II. Universitetsforlaget.
- Fudenberg D. og Tirole J. (1991): *Game Theory*, MIT Press.
- Gibbons R. (1992): *A Primer in Game Theory*, Harvester Wheatsheaf.
- Gibbons (2005): Four formal(izable) theories of the firm?, *Journal of Economic Behavior & Organization* 58, s.200-245.
- Grossman, S. og Hart, O. (1986): The Costs and Benefits of Ownership, *Journal of Political Economy*, 1986, s.691-719.
- Hervik, A, Sunde, Ø., Hauge, O. og Bryn, K (2000). *Anbud innen riksvegferjedriften*. Rapport 0001, Møreforskning Molde.
- Hervik A og S Bråthen (2003): *Strategier for anbud i ferjesektoren*. Rapport 0306, Møreforskning Molde AS.
- Klemperer, P. (2004a): *Auctions: Theory and practice*, Princeton University Press.
- Klemperer, P (2004b): What Really Matters in Auction Design, *Journal of Economic Perspectives* 16: 169-190.
- Konkurrenserket (2004): *Metoder vid utvärlding av pris och kvalitet i offentlig upphandling*, Konkurrenserkets oppdragsforskningsserie 2004:1.
- Krishna, V. (2003): *Auction Theory*, Elsevier 2003.
- Laffont, J.-J. (1994): The New Economics of Regulation Ten Years After, *Econometrica* 62(3), s. 507-539.
- Laffont, J.-J. og Tirole, J. (1987): Auctioning Incentive Contracts, *Journal of Political Economy* 1987, s. 921-937.

- Laffont, J.-J. og Tirole, J. (1988): *Repeated Auctions of Incentive Contracts, Investments and Bidding Parity*, *Rand Journal of Economics*, 1988, s. 516-537.
- Laffont, J.-J. & Tirole, J. (1993): *A Theory of Incentives in Procurement and Regulation*. MIT Press 1993.
- McAfee, R. P. og McMillan, J. (1987): Auctions and Bidding, *Journal of Economic Literature*, 1987, s. 699-738.
- Myerson, R. (1979): Incentive Compatability and the Bargaining Problem, *Econometrica*, 1979, s. 61-73.
- NOU 1998:16: *Nytte-kostnadsanalyser*.
- Olsen, T. E. (1992): Regulering av økonomisk virksomhet, kap. 4-5 i Sandmo, A. og Hagen, K. P. (red): *Offentlig politikk og private incitament*, TANO 1992.
- Posner, R. (1972): Theories of Economic Regulation, *Bell Journal of Economics*, s. 335-358.
- Sunnevåg, K. (2006): Avanserte auksjonsmekanismer, *Norsk økonomisk tidsskrift* 120/2006, s. 44-60.
- Thiel, S. (1988): Multidimensional Auctions, *Economic Letters*, 28, s.37-40.
- Williamson, O. E. (1975): *Markets and Hierarchies*, Free Press.
- Williamson, O. E. (1976): Franchise Bidding for Natural Monopolies – in General and with respect to CATV, *Bell Journal of Economics*, s. 73-104.



## Vedlegg 1

### Økonomisk kontraktsteori: Grunnleggende antagelser og modellapparat

Den økonomiske kontraktsteorien er tuftet på antagelsen om at kontraktspartene er formålsrasjonelle og forutseende aktører som handler med sine egne interesser for øye. Når aktører utformer eller inngår kontrakter vil de prøve å forutse hvilke konsekvenser kontraktene vil få for dem selv. Dette er ikke nødvendigvis trivielt av flere grunner. Ett forhold er at det kan eksistere usikkerhet med hensyn til en rekke kontraktsrelevante forhold og som medfører at kontraktene påfører kontraktspartene risiko. Et annet forhold er at transaksjonene som kontraktene regulerer typisk medfører gjensidig avhengighet i aktørenes beslutninger (av typen ”hva jeg bør foreta meg avhenger av hva du foretar deg, og hva du bør foreta deg avhenger av hva jeg foretar meg”). Når aktørene i tillegg er seg bevisst denne gjensidige avhengigheten, sier vi at vi har en spill-situasjon – fordi situasjonen er prinsipielt sett den samme som vi har i en rekke menneskeskapte spill slik for eksempel sjakk (”mitt trekk avhenger av ditt trekk, og ditt trekk avhenger av mitt trekk osv”). Slike spill-situasjoner analyserer vi vha. *ikke-kooperativ spillteori*. I begrepet ikke-kooperativ ligger det at aktørene, som vi kaller for spillere, ikke samhandler, men derimot handler i egen interesse.

Vi har flere hovedkategorier spill. En viktig dimensjon er tidsdimensjonen hvor vi skiller mellom statiske og dynamiske spill. *Statiske spill* er spill hvor spillerne må velge sine handlinger simultant uten kunnskap om hva motspillerne velger å foreta seg. *Dynamiske spill* er av to typer, nemlig gjentatte spill og spill med sekvensielle trekk. Gjentatte spill er simpelthen statiske spill som spilles gjentatte ganger. I spill med sekvensielle handlinger velger spillerne sine handlinger i rekkefølge – akkurat som i sjakk.

En annen viktig dimensjon er informasjonsdimensjonen, nærmere bestemt hva spillerne vet om hverandre både hva angår målfunksjoner (”payoff”) og tidligere handlinger. Dersom spillerne har full kunnskap om hva motspillerne har foretatt seg tidligere i et (dynamisk) spill, sier vi at vi har et spill med *perfekt informasjon*. Spill hvor dette ikke er tilfelle, er spill med *imperfekt informasjon*. Dersom spillerne har full kunnskap om hverandres målfunksjoner, sier vi at vi har et spill med *komplett informasjon*. Spill hvor dette ikke er tilfelle, er spill med *ukomplett informasjon*.

Vi kan altså skille mellom statiske og dynamiske spill, spill med perfekt og imperfekt informasjon og endelig spill med fullstendig ufullstendig informasjon. Det gir oss i alt åtte (hoved-) kategorier spill ettersom disse ulike dimensjonene er uavhengige av hverandre. Harsanyi (1967) har imidlertid vist at spill med ufullstendig informasjon kan transformeres til spill med imperfekt informasjon. Det reduserer antallet hovedtyper til følgende fire:

	Perfekt informasjon	Imperfekt informasjon
Statisk	A	C
Dynamisk	B	D

**Tabell V.1** Typen spill

Det er (ikke overraskende) enklest å analysere spill med perfekt informasjon. Det skyldes at med perfekt kunnskap om hvilken "type" motspiller er eller hva denne eventuelt har foretatt seg tidligere i spillet, så kan en spiller kalkulere hva motspilleren vil ønske å foreta seg. Slike spill er spesielt enkle dersom spillerne har det vi kaller dominante strategier. Det vil si at en spiller vil ønske / velge en bestemt handling uavhengig av hva motspillerne foretar seg. Det gjør det selvsagt enkelt for spilleren selv, men det gjør det også enkelt for motspillere som ikke har dominante strategier – fordi disse vet med sikkerhet hva motspilleren vil foreta seg. Spill uten dominante strategier er mer kompliserte å analysere. I slike spill vil spillerne søke å finne fram til en såkalt Nash-likevekt. En Nash-likevekt kan beskrives på ulike vis (vi skal avstå fra en formell definisjon). En beskrivelse er at spillernes handlinger er beste responser på hverandre, for eksempel "jeg vil velge A hvis du velger B, mens du vil velge B hvis jeg velger A". Alternativt kan en Nash-likevekt beskrives ved at ingen av spillerne angre på sine valg gitt motspillernes valg, for eksempel "jeg vil ikke angre på å velge A hvis du velger B, mens du vil ikke angre på å velge B hvis jeg velger A". I enkelte spill eksisterer det entydige Nash-likevekter, men ikke i alle spill. Noen spill har ingen Nash-likevekter, mens andre spill kan ha flere Nash-likevekter.

Spill hvor spillerne har imperfekt informasjon er mer kompliserte å analysere enn spill med perfekt informasjon. Det skyldes at den enkelte spiller ikke vet hvilke "typer" motspillerne er eller hva disse eventuelt har foretatt seg tidligere i spillet. Det introduserer usikkerhet og innebærer naturlig nok at det blir mer komplisert å komme fram til hva som er optimale handlinger i et slikt spill. Særlig dynamiske spill med imperfekt informasjon blir vanskelige å analysere og agere i. Tidspdimensjonen introduserer nemlig muligheten for å avsløre og ikke minst manipulere informasjon for å påvirke utfallet av spillet.

## Vedlegg 2

### Prinsipal/agentteori

Innen prinsipal/agent-teorien har man fokusert på å *belønne* agenten for å handle i tråd med prinsipalens interesser.<sup>14</sup> For å eksemplifisere hvordan en slik belønning kan se ut, la oss ta som eksempel et rederi som opererer på bruttokontrakt, dvs. myndighetene mottar billettinntektene og yter tilskudd for å dekke selskapets kostnader. Selskapets kostnad forbundet med å operere en rute eller knippe av ruter antas gitt ved:

$$C = \beta - e$$

$\beta$  ( $> 0$ ) reflekterer her selskapets evne til å produsere til lave kostnader, noe selskapet selv ikke kan påvirke. Er  $\beta$  høy er selskapet et høykostnadsselskap. Er  $\beta$  lav er selskapet et lavkostnadsselskap.  $e$  ( $\geq 0$ ) reflekterer selskapets innsats for å redusere kostnadene, noe selskapet imidlertid kan påvirke. Jo større innsats  $e$ , jo lavere realisert kostnad alt annet like. Selskapet har imidlertid en subjektiv kostnad forbundet med det å yte kostnadsreducerende innsats. Selskapet vil derfor ønske å yte minimal innsats, mens myndighetene (som ønsker lave tilskudd) vil ønske en forholdsvis høy innsats. Problemet er imidlertid at myndighetene bare kan observere de realiserte kostnadene  $C$ , men ikke  $\beta$  og  $e$  hver for seg. Således vil myndighetene ikke vite om en høy realisert kostnad skyldes liten evne til å produsere til lave kostnader eller om det skyldes liten innsats for å redusere kostnadene. Dermed kan et lavkostnadsselskap skjule en slett kostnadsreducerende innsats.

Spørsmålet for prinsipalen er hvordan tilskuddet bør utformes for å gi selskapet et incentiv til å yte en kostnadsreducerende innsats i tråd med prinsipalens interesse. Under visse betingelser vil en optimal kontrakt kunne utformes som en *topris-kontrakt* av typen:<sup>15</sup>

$$T = a + bC$$

hvor  $T$  er brutto tilskudd,  $a$  er et fast beløp,  $C$  er selskapets realiserte kostnad og  $b$  er den andel av den realiserte kostnaden som tilskuddsmyndigheten påtar seg å bære. I følge en slik kontrakt mottar altså selskapet et fast tilskudd pluss en andel av sine realiserte kostnader. Det at tilskuddet bare avhenger delvis av kostnadene, betyr at selskapet gjøres delvis ansvarlig for kostnadene. Jo mindre andel av kostnadene som bæres av tilskuddsmyndigheten, jo sterkere incentiver til selskapet ha til å redusere sine kostnader.<sup>16</sup> Sterkest incentiver vil selskapet ha dersom tilskuddet er et fast beløp, dvs.  $b = 0$ . Svakest incentiver vil selskapet ha dersom tilskuddsmyndigheten dekker fullt ut kostnadene (såkalt salderingskontrakt), dvs.  $b = 1$ .

Det viser seg videre at det er optimalt å la selskapet *velge* mellom en *meny* av topris kontrakter. Noen kontrakter har et lavt fast beløp, men hvor selskapet til gjengjeld får

<sup>14</sup> I det følgende vil vi kort skissere essensen i en enkel prinsipal/agent modell. For en noe mer teknisk presentasjon henvises det til vedlegg 3.

<sup>15</sup> Se Olsen (1992).

<sup>16</sup> Prinsipal/agent-teori anvendt på forholdet mellom myndigheter og bedrifter spesielt, er studert innenfor en egen gren kalt reguleringsteori; se Laffont og Tirole (1993) for en rekke banebrytende arbeider. Se for øvrig Olsen (1992) for en lettfattelig innføring i reguleringsteorien.

dekket en svært stor del av sine kostnader. Andre kontrakter har et høyt fast beløp, men til gjengjeld får selskapet bare dekket en svært liten del av sine kostnader. Dersom denne menyen av topriskontrakter er optimalt utformet, vil selskap av høykostnadstypen velge førstnevnte kontraktstype og selskap av lavkostnadstypen vil velge kontrakter av sistnevnte type. Vi kaller dette for *selvseleksjon*.

### **Komplikasjon 1: Risiko**

Ovenfor har vi antatt at rederiets kostnader er gitt med sikkerhet. I praksis vil kostnadene til en viss grad være stokastiske, dvs. gjenstand for ikke-forutsette hendelser eller tilfeldigheter. Et eksempel kan være endring i prisen på drivstoff. Slike hendelser kan slå positivt eller negativt ut for kostnadene. Dersom man kontraktsfester tilskuddet på bakgrunn av forventninger om kostnadene, så kan rederiet oppleve at resultatet blir enten bedre eller dårligere enn forventet. For en risikonøytral aktør representerer ikke dette noe problem. Er aktøren imidlertid risikoavers, så vil imidlertid kreve en *risikokompensasjon* i form av et tilskudd som er større enn forventet tilskuddsbehov. Det er kostbart for myndighetene.

Myndigheten kan redusere kravet om risikokompensasjon ved å gjøre avlønningen til selskapet mindre følsomt overfor oppnådd resultat. Men det vil i så fall medføre svakere incentiver til å drive kostnadseffektivt. Således oppstår det en *avveining mellom risikokompensasjon og insentiver*. En optimal kontrakt vil medføre svakere incentiver jo mer risikoavert selskapet er.

Fordi risiko tilsier svakere insentiver, bør kontrakter utformes slik at selskapet bare gjøres ansvarlig for forhold selskapet har herredømme over. Dersom selskapet gjøres ansvarlig for forhold som det ikke har herredømme over, påføres selskapet unødig risiko og vil kreve risikokompensasjon for det. Et eksempel kan være endring i den offisielle drivstoffprisen.

Det er klart at dersom prinsipalen skal forsikre den presumptivt risikoaverse agenten, vil prinsipalen påføres risiko. I standard prinsipal/agent-modeller utgjør ikke dette noe problem idet man antar at prinsipalen er risikonøytral. Dette vil være en rimelig antagelse dersom prinsipalen har en veldiversifisert portefølje av aktiviteter hvor det foreligger *usystematisk risiko*. Ved usystematisk risiko vil det være slik at risikoen knyttet til om et prosjekt går godt eller dårlig er uavhengig av risikoen om andre prosjekter går godt eller dårlig. Med andre ord; går det dårligere enn forventet på noen felt, går det gjerne bedre enn forventet på andre felt. Det har vært en nokså utbredt oppfatning om at denne antagelsen (om at prinsipalen har en veldiversifisert portefølje av aktiviteter) passer godt på offentlige myndigheter som jo vil være prinsipal i vårt tilfelle. Man har imidlertid erkjent at dette ikke er trivielt. Det har sammenheng med at noen typer hendelser påvirker økonomien som helhet og således får betydning for det meste av den aktivitet som det offentlige er involvert i. Går det således dårlig på ett felt i økonomien, går det dårlig på de fleste felt. Risiko knyttet til slike forhold som er bestemmende for utviklingen i økonomien som helhet, kalles gjerne for *systematisk risiko*. Slik systematisk risiko vil offentlige myndigheter generelt være like lite kapabel til å bære som andre aktører i økonomien.<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> Om systematisk og usystematisk risiko i relasjon til det offentlige, se NOU 1998:16.

### **Komplikasjon 2: Mothakeeffekt**

Risiko bidrar altså til å gjøre insentivforenlige kontrakter mindre attraktive og effektive. Et annet problematisk forhold oppstår når kontraktene er tidsbegrensede, men hvor selve prinsipal-agent relasjonen består. Det kan vi innse ved å tenke oss at et selskap velger å avsløre seg som et selskap med lave produksjonskostnader fordi kontrakten motiverer til det på kort sikt. Ved neste kontraktsinngåelse vil myndighetene imidlertid vite at selskapet har lave kostnader. Ettersom myndighetene ønsker å yte så lave tilskudd som mulig, vil offentlige myndigheter fristes til å kreve at selskapet skal produsere til lave kostnader uten noen form for kompensasjon for det. Et selskap vil presumptivt forutse dette og vil derfor kunne vegre seg for å avsløre seg i første omgang. I så fall virker ikke slike prestasjonsbaserte informasjonsavslørende kontrakter slik de er tiltenkt. I litteraturen kalles dette for en *mothakeeffekt*.<sup>18</sup>

### **Komplikasjon 3: Fokuseringsproblem**

I den enkle prinsipal-agent modellen har agenten en eneste oppgave som i vårt tilfelle er å produsere et gitt rutetilbud til lavest mulig kostnad. Har agenten imidlertid flere oppgaver å skjøtte, blir bruk av insentivforenelig avlønning vanskeligere å anvende. Dette bunner i at det er vanskelig å utforme insentivsystemer som bidrar til at agenten vier oppmerksomhet på alle sine oppgaver. I slike sammenhenger vil insentivsystemene lett føre til at agenten blir fokusert på en av oppgavene, presumptivt den som gir størst payoff for agenten. Dette kalles for *fokuseringsproblemet*.

---

<sup>18</sup> Se Laffont og Tirole (1993).

## Vedlegg 3

### Prinsipal/agent modell

#### En enkel modell

Ulike leverandører vil kunne skille seg fra hverandre hva angår både evne og vilje til å drive kostnadseffektivt. Litt forenklet kan vi tenke oss at produksjonskostnadene ved å tilby et gitt rutetilbud er gitt ved:

$$C = \beta - e$$

Her reflekterer  $\beta$  den iboende effektiviteten til selskapet mens  $e$  reflekterer den innsats som ytes med sikte på å redusere produksjonskostnadene. Selskapet har imidlertid en ulempe forbundet med å yte kostnadsreduserende innsats. Denne ulempen kan representeres ved ulempeskostnad som reflekterer den monetære verdien av ulempen. Det er rimelig å anta at ulempeskostnaden øker overproporsjonalt med innsatsen. Vi kan representere det ved en kontinuerlig og deriverbar funksjon hvor den første- og andrederiverte er begge positive:

$$\psi(e) \quad \psi'(e) > 0, \psi''(e) > 0$$

For at et selskap skal være villig til å produsere, må selskapet motta et tilskudd som i det minste dekker produksjons- og ulempeskostnaden. Lar vi  $T$  angi tilskuddet, kan dette uttrykkes ved:

$$T \geq \beta - e + \psi(e)$$

Skal tilskuddet minimeres så følger det at betingelsen må være oppfylt med likhet (dvs. tilskuddet settes lik (og ikke større enn) summen av produksjons- og ulempeskostnaden):

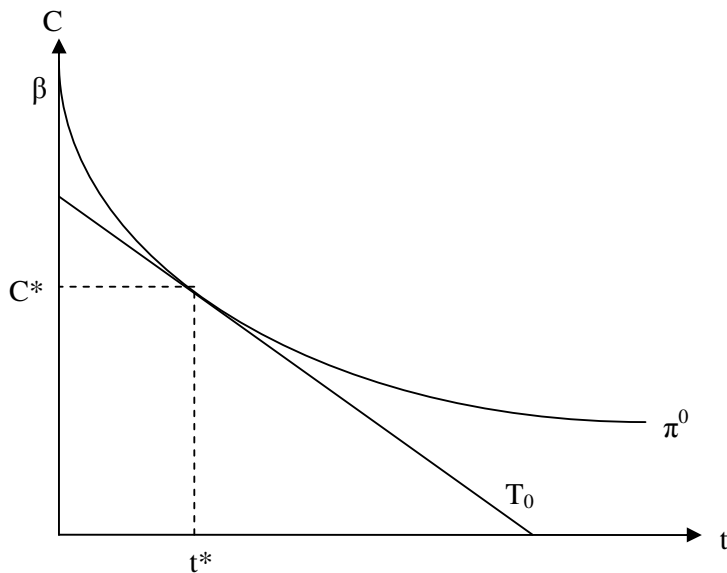
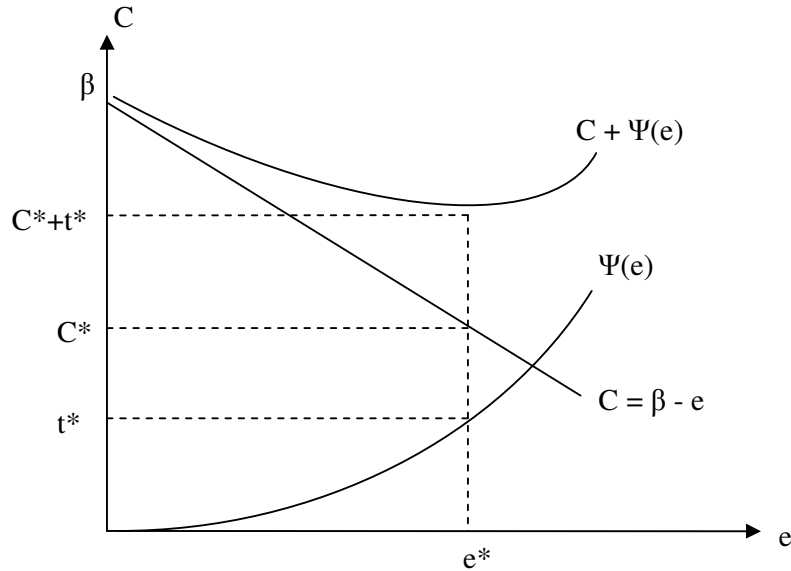
$$T = \beta - e + \psi(e)$$

Videre må summen av produksjons- og ulempeskostnaden (høyresiden) være minimal. Det fordrer at den førstederiverte med hensyn på innsatsen  $e$  er lik null hvilket gir oss følgende betingelse:

$$\psi'(e^*) = 1$$

hvor  $e^*$  angir optimal innsats. Denne betingelsen sier oss at den kostnadsreduserende innsatsen skal økes inntil ulempeskostnaden er på marginen lik den marginale besparelsen i produksjonskostnader. Dette er illustrert i det øverste diagrammet i figuren nedenfor hvor vi måler kostnadsreduserende innsats langs førsteaksen og kostnad langs andreaksen. Den fallende rette linjen  $C$  illustrerer at produksjonskostnaden blir lavere jo større kostnadsreduserende innsats agenten yter. Den krumme, stigende kurven  $\psi(e)$  som starter i origo illustrerer at agentens ulempeskostnad (forbundet med å yte innsats) øker overproporsjonalt med innsatsen. Den krumme kurven  $C + \psi(e)$  illustrerer total kostnaden, dvs. summen av

produksjonskostnaden og agentens ulempeskostnad. Denne er først fallende ettersom det å yte innsats koster agenten relativt lite når innsatsen er liten. Utover en viss innsats er agentens kostnad forbundet med å yte innsats så vidt høy at ytterligere innsats fører til økt totalkostnad. Totalkostnaden er minst for  $e^*$  kjennetegnet ved  $\psi'(e^*)=1$ . For at agenten skal være villig til å yte innsats  $e^*$ , så må agenten motta en kompensasjon lik  $\psi(e^*)$  utover tilskudd til å dekke produksjonskostnadene (som i dette tilfellet er lik  $C^*$ ). I figuren er denne kompensasjonen angitt ved  $t^*$  hvor altså  $t^* = \psi(e^*)$ .



Det oppstår altså en avveining mellom det å yte tilskudd til å dekke produksjonskostnadene (som avtar med agentens innsats) og det å yte kompensasjon for agentens ulempeskostnad forbundet med å redusere produksjonskostnadene (som

øker med innsatsen). I den nederste figuren i diagrammet er denne avveiningen illustrert hvor vi måler kompensasjon for innsats langs førsteaksen og produksjonskostnad langs andreaksen. Den inntegnede kurven kan vi kalle for en isoprofittkurve. Langs en isoprofittkurve er leverandørens profitt den samme, i dette tilfellet lik 0. (Det er verdt å merke seg at vi i dette profittbegrepet inkluderer ulempeskostnaden. Det betyr at leverandøren rent regnskapsmessig kan operere med positiv profitt fordi ulempeskostnaden ikke er ført i regnskapet.). Isoprofittkurvens helning og form kan forklares som følger: Dersom det ikke ytes kostnadsreducerende innsats blir produksjonskostnaden lik  $\beta$ . Produksjonskostnaden kan imidlertid reduseres ved at det ytes kostnadsreducerende innsats. I så fall må det ytes tilskudd til å dekke de tilhørende ulempeskostnadene. Jo større kostnadsreducerende innsats, jo større må tilskuddet være for å dekke ulempeskostnaden. Ettersom ulempeskostnadene vokser overproporsjonalt med innsatsen, er isoprofittkurven konveks. Helningen på isoprofittkurven er lik  $-\psi'(e)$ .

Isoprofittkurven angir en trade-off mellom tilskudd til dekking av produksjonskostnader og kompensasjon for ulempeskostnader. Det marginale bytteforholdet mellom de to tilskuddene er avtagende. Det betyr at jo lavere tilskudd til dekking av produksjonskostnad, jo mer må man øke tilskuddet til dekking av ulempeskostnader for å redusere produksjonskostnadene ytterligere.

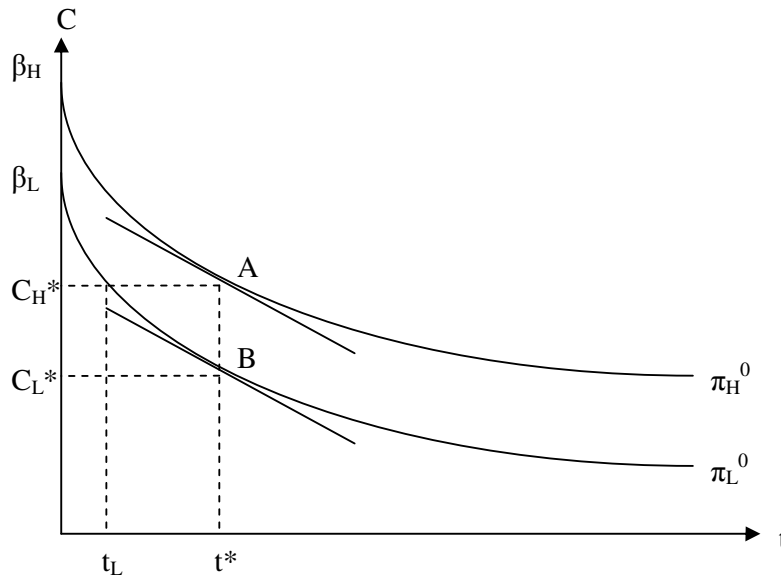
Den fallende, rette linjen kan vi kalle for en isotilskuddslinje. Denne illustrerer ulike kombinasjoner av  $t$  og  $C$  som gir samme kostnad. Ettersom en krone anvendt til å dekke produksjonskostnader er like mye verdt som en krone til å dekke ulempeskostnader, har isotilskuddslinjen helning lik minus én. Jo nærmere origo en slik isotilskuddslinje er lokalisert, jo lavere tilskudd.

Minimalt tilskudd oppnås der hvor isotilskuddslinjen tangerer isoprofittkurven. I dette punktet er første ordens betingelsen tilfredsstilt, dvs. den kostnadsreducerende innsatsen er slik at ulempeskostnaden er på marginen lik den marginale besparelsen i produksjonskostnader. De tilhørende optimale tilskuddene er angitt ved  $t^*$  og  $C^*$ .

### Asymmetrisk informasjon

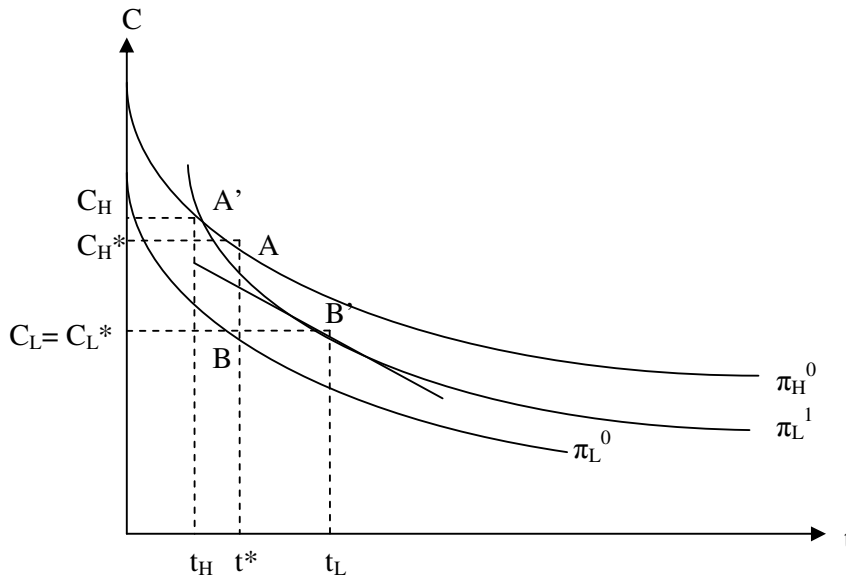
Sett at den iboende effektiviteten til leverandøren ikke er kjent med sikkerhet. For enkelhets skyld kan vi anta at den er enten  $\beta_H$  med sannsynlighet  $p$  eller  $\beta_L$  med sannsynlighet  $1-p$  hvor  $\beta_H > \beta_L > 0$  og  $0 < p < 1$ . Det betyr at vi har to tenkelige nullprofittkurver som illustrert i figuren nedenfor. Nullprofittkurven lokalisert til venstre representerer bedrift av L-typen, mens nullprofittkurven lokalisert til høyre representerer bedrift av H-typen. Sett fra kjøpers side vil det være ønskelig at leverandøren yter innsats  $e^*$  uansett om denne er av L- eller H-typen. Som kompensasjon for denne innsatsen yter kjøper et tilskudd  $t^*$  til leverandøren. Utover det må kjøper å yte et tilskudd lik  $C_L$  dersom leverandøren er av L-typen og et tilskudd lik  $C_H$  dersom leverandøren er av H-typen.





Problemet er imidlertid at kjøper ikke kan skjelle mellom en leverandør av L- og H-typen, ei heller observere leverandørens innsats. Leverandørens innsats og "type" er det vi kaller for privat informasjon. Dette skaper problemer fordi en leverandør av L-typen vil ha insitamenter til å utgi seg for å være av H-typen. Årsaken til det er at denne vil med det oppnå høyere totalt tilskudd. Det at leverandøren er av L-typen kan skjules ved å fire på den kostnadsreducerende innsatsen (i figuren illustrert ved  $t_L$ ) slik at de realiserte kostnadene ikke blir  $C_L^*$ , men derimot  $C_H^*$ . Ved å redusere den kostnadsminimerende innsatsen vil leverandøren pådra seg lavere ulempeskostnader enn  $\psi(e^*)$  men like fullt motta en kompensasjon lik  $t^*$ . Utfallet blir med andre ord at kjøper ender opp med å yte høye tilskudd uavhengig av om leverandøren er av lavkost- eller høykosttypen.

Er det *mulig* å få en leverandør av lavkostnadstypen til å avsløre seg som nettopp lavkostnadstype? For å få det til må det være i en slik leverandørs egen interesse å avsløre seg. Det må med andre ord lønne seg å avsløre seg som lavkostnadstype relativt til det å utgi seg feilaktig som høykostnadstype. Det kan man oppnå ved å gjøre det *attraktivt for en L-type agent å sannferdig avsløre seg som L-type* ved å heve tilskuddet til L-typen (dvs. yte et tilskudd som er større enn  $C_L^* + t^*$ ). Økningen i tilskuddet må minst tilsvare den sparte ulempeskostnaden som agenten ellers vil oppnå ved å utgi seg feilaktig for å være av H-typen. Man kan også gjøre det *mindre attraktivt for en L-type agent å utgi seg feilaktig for å være av H-typen*. Det kan man gjøre ved å stille mindre krav til kostnadsreducerende innsats for H-typen. Dette er illustrert i figuren nedenfor. Tilskuddet til L-typen er økt fra  $t^*$  til  $t_L$ , noe som gir et totalt tilskudd lik  $C_H + t^*$ . L-typens profitt blir da  $\pi_L^1 (> \pi_L^0)$ . Dette tilskuddet er imidlertid mindre enn  $C_H^* + t^*$  som vil være det tilskuddet H-typen vil motta ved optimal innsats. Skal L-typen derfor velge å avsløre seg som L-type, så må profitten ved å velge kontrakt tiltenkt H-typen ikke overstige  $\pi_L^1$ . Det er oppfylt dersom H-typen tilbys en kontrakt som spesifiserer en kostnad  $C_H$  og en kompensasjon  $t_H$ . Det vil si: Incentivforenelighet oppnås ved dels å heve tilskuddet til L-typen og dels ved å slakke på kravet til kostnadsreducerende innsats for H-typen.



Selvseleksjon kan altså oppnås ved stille agenten overfor valget mellom de to kontraktene svarende til A' og B' i figuren over. Kontrakten A' medfører høyere tilskudd enn kontrakten A (jfr. forrige figur) fordi den kostnadsreducerende innsatsen er mindre enn optimal. Kontrakten B' medfører høyere tilskudd enn kontrakten B (jfr. forrige figur) fordi den bidrar med et tilskudd utover det som dekker produksjons- og ulempeskostnadene. Altså: Ved asymmetrisk informasjon vil tilskuddene bli høyere enn ved symmetrisk informasjon.

Er det så *lønnsomt* å få en leverandør av lavkostnadstypen til å avsløre seg som nettopp lavkostnadstype? Ifølge Myerson (1979) har man intet å tape på å stimulere til sannferdig avsløring. Det er ikke vanskelig å motivere dette resultatet med utgangspunkt i den enkle modellen over: Dersom man stiller agenten overfor valget mellom A og B, så vil agenten velge A uavhengig av hvilken type denne er. Dersom man imidlertid stiller agenten overfor valget mellom A' og B', så vil agenten velge A' med sannsynlighet  $p$  og B' med sannsynlighet  $1-p$ . A' medfører en noe høyere tilskudd enn A, men B' medfører imidlertid et betydelig lavere tilskudd enn A.

Modellen ovenfor er forenklet. Blant annet forutsettes det kun to typer agenter. I praksis vil det eksisterer et stort antall (kontinuum) typer agenter. Man må følgelig operer med et stort antall kontrakter for å få den enkelte agent til å sannferdig avsløre sin type. Det kan vises at under visse betingelser vil det kunne oppnås ved å stille agenten overfor en meny av *topris-kontrakter* av typen:<sup>19</sup>

$$T = a + bC$$

hvor  $T$  er brutto tilskudd,  $a$  er et fast beløp,  $C$  er selskapets realiserede kostnad og  $b$  er den andel av den realiserede kostnaden som tilskuddsmyndigheten påtar seg å bære. I følge en slik kontrakt mottar altså selskapet et fast tilskudd pluss en andel av sine realiserede kostnader. Det at tilskuddet bare avhenger delvis av kostnadene, betyr at

<sup>19</sup> Se Olsen (1992).

selskapet gjøres delvis ansvarlig for kostnadene. Jo mindre andel av kostnadene som bæres av tilskuddsmyndigheten, jo sterkere incentiver til selskapet ha til å redusere sine kostnader.<sup>20</sup> Sterkest insentiver vil selskapet ha dersom tilskuddet er et fast beløp, dvs.  $b = 0$ . Svakest insentiver vil selskapet ha dersom tilskuddsmyndigheten dekker fullt ut kostnadene (såkalt salderingskontrakt), dvs.  $b = 1$ . Sannferdig avsløring fordrer altså at agenten stilles overfor en meny av slike kontrakter som avviker fra hverandre hva angår størrelsen på  $a$  og  $b$ . Noen kontrakter har et lavt fast beløp, men hvor selskapet til gjengjeld får dekket en svært stor del av sine kostnader. Andre kontrakter har et høyt fast beløp, men til gjengjeld får selskapet bare dekket en svært liten del av sine kostnader.

---

<sup>20</sup> Prinsipal/agent-teori anvendt på forholdet mellom myndigheter og bedrifter spesielt, er studert innenfor en egen gren kalt reguleringsteori; se Laffont og Tirole (1993) for en rekke banebrytende arbeider. Se for øvrig Olsen (1992) for en lettfattelig innføring i reguleringsteorien.

## Vedlegg 4

### Favorisering

Vi har antatt at kjøper har preferanser for selve leveransen og hva denne må yte i tilskudd. Det er imidlertid mulig at kjøper faktisk vil eller sågar bør favorisere enkelte leverandører framfor andre.

#### Favorisering som et rasjonelt virkemiddel

Ett rasjonelt økonomisk argument for at favorisering bør finne sted kan vi finne i auksjonslitteraturen: Hvis det er slik at det er allment kjent at en bestemt budgiver har større forventet betalingsvilje for et salgsobjekt enn sine konkurrenter, så vil det bidra til at denne budgiveren vil utnytte dette "konkurransefortrinn" og legge inn et relativt lavt bud sett i forhold til sin betalingsvilje. For å presse en slik "sterk" budgiver til å by mer, kan det være et argument for å disfavorisere denne budgiveren, dvs. vektlegge dennes bud lavere enn konkurrentenes bud. Dermed må den "sterke" budgiveren by betydelig mer enn sine "svake" konkurrenter for å vinne, noe som stimulerer til meg aggressiv budgivning fra dennes side. Skal dette virke etter hensikten, er det viktig at man er tydelig og eksplisitt på at man vil disfavorisere før budgivingen starter.<sup>21</sup>

Et annet rasjonelt økonomisk argument for favorisering kan vi finne i transaksjonskostnadslitteraturen: Hvis det er slik at det å produsere medfører relativt store irreversible og relasjonsspesifikke investeringer med lang levetid, så vil leverandørens insentiver til å investere avhenge av en relativt lang kontraktperiode som sikrer at leverandøren kan høste avkastning av investeringene. Problemet er imidlertid at en lang kontraktperiode kan være u hensiktsmessig i andre henseender. (For eksempel vil behovet for rutene kunne endre seg vesentlig slik at man har behov for en omlegging fra tid til annen.) En mulig løsning på dette dilemmaet er da å operere med kontraktperioder som er kortere enn det som gir korrekte insentiver til å investere, men favorisere leverandøren ved neste konkurranse. Nettopp favoriseringen vil øke sannsynligheten for kontraktsfornyelse og dermed øke sannsynligheten for å høste av investeringene.

I de tilfellene vi har nevnt over, bør favoriseringen være eksplisitt og gjort allment kjent. Det er nettopp når en "sterk" budgiver *vet* at denne er disfavorisert at denne vil by mer aggressivt, og det er nettopp når en budgiver *vet* at denne vil bli favorisert i neste runde at denne vil ha insentiver til å foreta irreversible og relasjonsspesifikke investeringer med lang levetid.

På tross av at det finnes rasjonelle økonomiske argumenter for favorisering, er det likevel ikke trivielt å favorisere. For det første kan de to hensynene disfavorisering av "sterk" budgiver og favorisering av etablert leverandør kunne komme på kollisjonskurs. Det vil være tilfelle dersom den "sterke" budgiveren (som av hensyn

---

<sup>21</sup> Faren ved en slik disfavorisering er at en "sterk" budgiver vil kunne tape auksjonen på tross av relativt aggressiv budgivning. I så fall vil auksjonen ikke gi maksimal inntekt, ei heller føre til effektivitet.

til konkurransen bør disfavoriseres) er den etablerte leverandøren (som av hensyn til insentivene til å investere bør favoriseres). For det andre er favorisering juridisk problematisk.

### **Favorisering som resultat av kjøpers preferanser**

Det er imidlertid mulig å tenke seg at kjøper har preferanser for valg av leverandør *i seg selv* og således ønsker å favorisere enkelte leverandører framfor andre. En slik favorisering er selvsagt ikke legitim og bryter med prinsippet om "fair" konkurranse. Man kan da heller ikke tilkjenne sine preferanser.

I en anbudskonkurranse hvor laveste tilskudd er eneste kriterium, vil mulighetene til å favorisere dermed være fraværende eller i det minste små. Den eneste muligheten kjøper har til å favorisere er gjennom spesifisering av krav til leveransen eller leverandørene som er utformet slik at kun foretrukne leverandører tilfredsstillter kriteriene. I en anbudskonkurranse med flere konkurransekriterier enn tilskudd og hvor minst ett kriterium er gjenstand for skjønnsvurdering, er det imidlertid større rom for å velge leverandør i henhold til egne preferanser. Årsaken til det er at den skjønsmessige vurderingen kan farges av preferansene. Bare i de tilfeller hvor en favorisert budgiver åpenbart er dominert av andre budgivere vil det være umulig for kjøper å la valget reflektere egne subjektive preferanser. Dette problemet forsterkes dersom man heller ikke har annonsert en vektning av de ulike kriteriene i konkurransegrunnlaget. I så fall kan kjøper i etterkant velge de vektene som leder til valg av foretrukket leverandør.

Favorisering på bakgrunn av kjøpers subjektive preferanser for leverandør er selvsagt ikke legalt, men kan selvsagt være vanskelig å påvise. Utover det at konkurransen ikke er "fair", kan favorisering ha andre uheldige effekter. En uheldig effekt av favorisering er at hvis kjøpers preferanser er kjent blant budgiverne, vil andre enn den prefererte leverandøren finne det lite regningsvarende å delta i konkurransen. Resultatet blir en svak konkurranse, og de negative konsekvensene av det forsterkes ved at den favoriserte vil utnytte sin "sterke" posisjon til legge inn et dårligere bud enn denne ellers ville ha gjort. Resultatet er at man kan velge feil leverandør (i betydningen en annen leverandør enn den mest effektive) og attpåtil yte for høyt tilskudd.

## Vedlegg 5

### Intervjuguider

#### 1. Intervjuguide anbudsmyndighet

- Hvordan foregikk prosessen forut for utforming av anbudsdokumentene?
  - Hvem tok initiativet til at det skulle utlyses anbud?
  - Var politikerne inne i bildet ved utforming av premissene for anbudet?  
Hvis ja, hvordan?
    - Utforming av rutetilbudet?
      - På hvilken måte?
      - Hva kunne grunnen være til det?
    - Utforming av anbudsbetingelsene?
      - På hvilken måte?
      - Hva kunne grunnen være til det?
  - Var noen av selskapene inne i bildet ved utforming av premissene for anbudet? Hvis ja, hvordan?
    - Utforming av rutetilbudet?
      - På hvilken måte?
      - Hva kunne grunnen være til det?
    - Utforming av anbudsbetingelsene?
      - På hvilken måte?
      - Hva kunne grunnen være til det?
  - Hvem utformet selve anbudsdokumentene?
    - Samferdselsadministrasjonen i fylket?
      - Bistand fra jurist fra andre deler av fylkesadm?
      - Bistand fra innkjøpsavdeling i fylket?
    - Andre? (kan tenkes bistand fra eksterne men at fylkesadm hadde hovedansvaret).
      - Hva var grunnen til dette valget?
    - Var noen interessegruppe (selskap, politikere, interesseorg) aktive i å påvirke selve utformingen av anbudsdokumentene?
      - Hvem og hvordan?
  - Hvordan var samarbeidet med selskapet som hadde konsesjonen ved anbudsutlysningen?
    - Forsøkte de å påvirke prosessen i den ene eller annen retning?
      - Beskriv hvordan?
    - Var de samarbeidsvillige når det gjaldt nødvendig informasjon til anbudsmyndighet som skulle inngå i utlysningen, f eks trafikkvolum og fordeling av trafikk mellom billettclasser?

- Hva var prosedyren i forbindelse med den formelle utlysningen, evalueringen og kåring av vinner?
  - Kunngjøringstidspunkt?
  - Anbudskonferanse, tidspunkt?
    - Hvordan foregikk anbudskonferansen? Hvem møtte? Hva ble diskutert? Hvem var aktive i diskusjonen? Ble det utøvd forsøk på påvirkning? Hvordan?
  - Frist for å komme med spørsmål, tidspunkt?
    - Hvem var aktive? Ble det utøvd forsøk på påvirkning gjennom spørsmålsstillingen? Hvordan?
  - Hvordan ble spørsmål besvart?
    - Innen hvilket tidspunkt?
    - Ble svar sendt til alle tilbydere?
  - Hvem foretok evalueringen av anbudene – egne ansatte eller bruk av eksternt kompetanse?
  - Kåring av vinner, tidspunkt?
    - Hvem foretok det endelige valget – administrasjon eller politikere? Hvis politikere: Var vedtak i samsvar med innstilling fra administrasjonen? Hvis nei, hva var forklaringen til avvikende valg?
  
- Hva ble evt. utfallet / konsekvensene av innsigelsene / klagebehandlingen?
  - Frist for å komme med innsigelser, antall uker etter kåring?
  - Hvordan ble innsigelsene formelt behandlet?
  - Hva ble evt. utfallet / konsekvensene av innsigelsene / klagebehandlingen?
  
- I den perioden for denne type anbud har vært praktisert, har det skjedd endringer i anbudsprosess og anbudsgrunnlag basert på egne og andres erfaringer? Beskriv kort hvilke endringer som er gjort og hvorfor.
  
- Skjer det noen erfaringsutveksling via Samferdselssjefenes kontaktutvalg og/eller Kommunenes Sentralforbund? Beskriv kort hvordan.

## 2. Intervjuguide selskap

- Hvordan foregikk prosessen forut for utforming av anbudsdokumentene?
  - Hvem tok initiativet til at det skulle utlyses anbud?
  - Var noen av selskapene inne i bildet ved utforming av premissene for anbudet? Hvis ja, hvordan?
    - Utforming av rutetilbudet?
      - Hvorfor?
      - På hvilken måte?
    - Utforming av anbudsbedingungen?
      - Hvorfor?
      - På hvilken måte?
  - Var selskapet aktivt i å påvirke selve utformingen av anbudsdokumentene?
    - Hvorfor?
    - På hvilken måte?
- Hvordan opplevde selskapet prosedyren i forbindelse med den formelle utlysningen og behandling av innsigelser?
  - Selve kunngjøringen? Var den fullstendig? Nevn viktige forhold som kunne vært annerledes
  - Selve anbudsgrunnlaget? Var det fullstendig? Nevn viktige forhold som kunne vært annerledes
  - Anbudskonferansen
    - Hvordan foregikk anbudskonferansen? Hvem møtte? Hva ble diskutert? Hvem var aktive i diskusjonen? Ble det utøvd forsøk på påvirkning? Hvordan?
  - Hvordan ble spørsmål i forbindelse med utlysningen besvart?
    - Innen hvilket tidspunkt?
    - Ble svar sendt til alle tilbydere?
  - Var svarene klargjørende?
    - Nevn viktige forhold som kunne vært annerledes.
  - Ble kriteriene for tildeling opplevd som klare og etterprøvbare?
    - Nevn viktige forhold som kunne vært gjort annerledes, og hvordan.
  - Var frist for å komme med innsigelser tilstrekkelig?
    - Hvordan ble innsigelsene formelt behandlet?
    - Nevn viktige forhold ved behandlingen av innsigelsene som kunne vært annerledes.
- Nevn de tre viktigste svakhetene i prosessen knyttet til dette anbudet. Utdyp svarene.
- Har det i det tiden anbud har pågått i regi av fylkene skjedd noen endringer i forhold til anbudsgrunnlag (mer uklart/uendret/klarere) og anbudsprosess (mer klar/uendret/klarere)? Beskriv kort hva endringene består i.
- Hvor mange anbud i fylkenes regi har selskapet deltatt i?