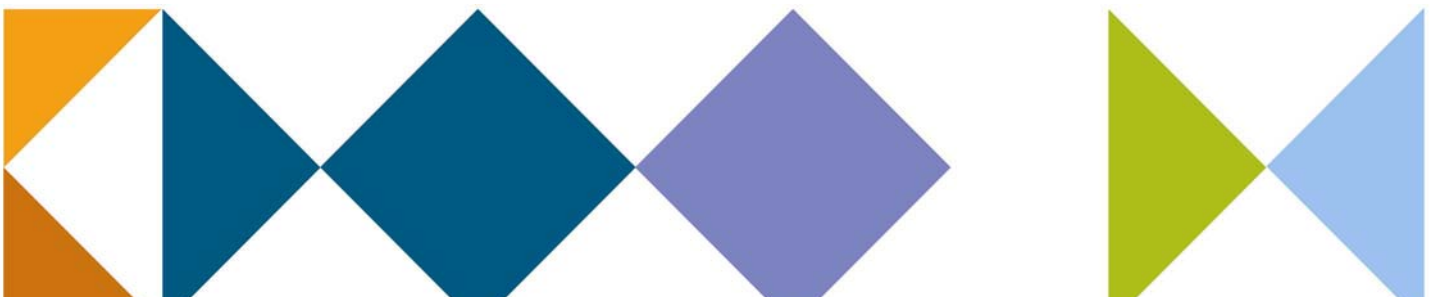




2004:24

Bättre konkurrens med kommunala bussbolag?

En utvärdering av försökslagen inom
busslinjetrafiken





MISSIV

DATUM
2004-09-07
ERT DATUM
2004-04-15

DIARIENR
2004/240-5
ER BETECKNING
Fi2004/1754

Regeringen
Finansdepartementet
103 33 Stockholm

Uppdrag till Statskontoret att utvärdera försökslagen inom busslinjetrafiken

Regeringen gav den 14 april 2004 Statskontoret i uppdrag att genomföra en utvärdering av kommunal uppdragsverksamhet inom busslinjetrafiken.

Samråd har skett med Konkurrensverket.

Statskontoret överlämnar härmed rapporten ”Bättre konkurrens med kommunala bussbolag? – en utvärdering av försökslagen inom busslinjetrafiken” (2004:24).

Generaldirektör Knut Rexed har beslutat i detta ärende. Direktör Anna Karlgren, chef för Enheten för utvärderingsfrågor, avdelningsdirektör Jonas Hammarlund och avdelningsdirektör Monica Rupprecht Hjort, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Enligt Statskontorets beslut

Monica Rupprecht Hjort

Innehåll

	Sammanfattning	7
1	Inledning	13
1.1	Bakgrund	13
1.2	Statskontorets uppdrag	14
1.3	Metod och genomförande	14
1.4	Rapportens disposition	16
2	Den lokala och regionala busslinjetrafiken	19
2.1	Trafikhuvudmännen och busslinjetrafiken	19
2.2	Företagsstruktur	20
2.3	Utvecklingstendenser	22
2.4	Etableringshinder och stordriftsfördelar	23
2.5	Lönsamhetsproblem i branschen	24
2.6	Försökslagen	25
3	Konkurrensförhållanden på marknaden	29
3.1	Trafikhuvudmännens perspektiv	29
3.2	Privata företags perspektiv på upphandlingarna	36
3.3	Konkurrensproblem i mötet mellan privata och kommunala aktörer	37
4	Tillämpningen av försökslagen på två geografiska marknader	41
4.1	Sammanfattande kommentarer	41
4.2	De kommunala bolagen inom Västtrafiks upphandlingsområde	45
4.3	De kommunala bolagen i Västerbottens län och Norrbottens län	55
5	Konkurrens på lika villkor?	61
5.1	Uppfyllelse av redovisningskraven	61
5.2	Konkurrensutsättning av verksamheten i hemkommunen	65
5.3	Försökslagens omfattning	67
5.4	Sammanfattande bedömning	71

6	Transparensdirektivets påverkan	73
7	Behövs en särskild reglering?	77
7.1	Försökslagen bör avvecklas	77
7.2	Brister i regelverket	82

Bilagor

1	Regeringsuppdraget	87
2	Samhällsekonomiska aspekter på kommunal uppdragsverksamhet inom kollektivtrafiken	91
3	Krav på kalkyler och extern- och internredovisning	97
4	Förslag till ändring av lagen (1996:637) om rätt för kommunala aktieföretag att bedriva uppdragsverksamhet inom viss trafik enligt yrkestrafiklagen (1998:490)	101

Sammanfattning

Försökslagen bör avvecklas

Vi föreslår att försökslagen avvecklas mot bakgrund av att

- den lokala och regionala busslinjemarknaden präglas av en tillfredsställande konkurrenssituation även utan kommunala bolag.
- dagens kommunala funktion som beställare är viktigare för kommunens inflytande än etableringen av kommunala utförare.
- fördelarna med egen kommunal kompetens och en effektivare kommunal verksamhet inte överväger skattebetalarnas ökade risktagande i kommunal uppdragsverksamhet eller de risker för underprissättning som kan följa av att en verksamhet är direkt eller indirekt skattefinansierad.
- uppställda särredovisningskrav inte har följts av de kommunala bolagen vilket gör att kommunerna inte kan garantera att ingen korssubventionering eller underprissättning sker.
- vissa kommuner inte har konkurrensutsatt bolagens hela hemmaverksamhet trots omfattande uppdragsverksamhet i annan kommun.
- försökslagen inte fungerat som statligt styrmedel för att skapa jämnare villkor på marknaden.
- trafikhuvudmännens upplägg av upphandlingen och avtalen är mer avgörande för den framtida konkurrenssituationen än etableringen av kommunala bolag.

Vi bedömer att trafikhuvudmännen och operatörerna bör fortsätta sitt samarbete för att utveckla upphandlingar och avtal så att anbudssituationen stimuleras och kostnaderna kan hållas nere. Vi redovisar därför i kapitel 7 ett antal åtgärder som kan ge impulser för fortsatt utvecklingsarbete.

Bakgrund

Försökslagen (1996:637) ger kommunala aktiebolag rätt att bedriva uppdragsverksamhet inom viss busslinjetrafik utanför de egna geografiska områdena. Trafiken får endast bedrivas åt kommuner, landsting eller trafikhuvudmän. Bakgrunden till försökslagens tillkomst är att regeringen befara- de att företagskoncentrationen på busslinjemarknaden skulle öka. Idag finns det elva kommunala trafikaktiebolag och fyra av dessa har använt sig av försökslagen.

Försökslagen gör undantag från de allmänna kommunalrättsliga principerna om lokalisering och självkostnad och ålägger den bolagsägande kommunen

eller landstinget att se till att verksamheten drivs på affärsmässiga grunder. Lagen förutsätter dock inte att det kommunala bolagets hemmaverksamhet först konkurrensutsätts innan företaget säljer sina tjänster utanför kommunen eller landstinget.

Statskontorets uppdrag

Regeringen har uppdragit åt Statskontoret att utvärdera konkurrenssituationen, konkurrensvillkor och effekter till följd av försökslagen. Uppdraget innefattar vidare att utreda om försökslagens krav på särskild redovisning har följts och att tolka hur Europeiska kommissionens transparensdirektiv kommer att påverka de kommunala trafikaktiebolagen.

I utvärderingen besvarar vi tre frågor.

- Hur ser konkurrenssituationen ut idag?
- Sker konkurrensen på lika villkor?
- Finns det behov av en särskild reglering?

Hur ser konkurrenssituationen ut idag?

Utifrån de intervjuer vi har genomfört med länstrafikhuvudmännen bedömer vi att konkurrenssituationen på den lokala och regionala busslinjemarknaden är god. Vår studie visar att antalet anbud i normalfallet är fem till sju. Detta gäller oberoende av om det finns kommunala bolag etablerade på marknaden eller inte. Ett antal företag har växt till sig och blivit större eller medelstora aktörer på busslinjemarknaden.

Trafikhuvudmännen är angelägna om att skapa konkurrens på marknaden och det gäller särskilt i glesbygd där man försöker stimulera till attraktiva anbud för att kompensera för glest befolkade områden med långa avstånd. I större tätorter behöver inte trafikhuvudmännen anstränga sig i lika hög grad för att erhålla tillräckligt många konkurrenskraftiga anbud.

Vi har genomfört fallstudier på två geografiska marknader där de kommunala bolag som har utnyttjat försökslagen har lagt anbud utanför de egna kommunerna. Fallstudierna tydliggör att trafikhuvudmannens agerande är centralt för konkurrenssituationen. Trafikhuvudmännen har många goda idéer om hur konkurrensen ska stimuleras, vissa lyckade och andra mindre lyckade.

Kraven i upphandlingarna i båda de undersökta områdena bedömer vi vara högre än kraven hos den genomsnittlige trafikhuvudmannen. Uppföljningen av trafiken är i vissa delar inte tillfredsställande. Sammantaget är konkurrenssituationen god på dessa marknader och skiljer sig inte från situationen i övriga landet trots att det här finns kommunala bolag etablerade. Vi be-

dömer att trafikhuvudmännen på dessa undersökta marknader skulle kunna få in ytterligare anbud om kraven i upphandlingarna sänktes.

En av de mest betydelsefulla faktorerna för en fortsatt bra konkurrenssituation är trafikhuvudmännens beställarkompetens och uppföljning av trafiken. Upphandlingarnas och avtalens upplägg är mer avgörande för konkurrenssituationen än etableringen av kommunala bolag.

Vi har kompletterat vår empiriska studie med en samhällsekonomisk analys av kommunala bolags uppdragsverksamhet utanför de egna geografiska områdena. En eventuell positiv samhällsekonomisk effekt på kostnadseffektivitet, anbudsersättning, biljettpriser och kvalitet får bedömas vara högst marginell i praktiken eftersom antalet kommunala bolag idag är få. En förändring av spelreglerna som däremot har haft stor samhällsekonomisk betydelse är omregleringen av marknaden för busslinjetrafik. Denna omreglering ger fortfarande positiva effekter och bör inte underskattas när bedömningar görs av den framtida konkurrenssituationen på busslinjemarknaden.

Sker konkurrensen på lika villkor?

Konkurrensen sker idag på ojämna villkor. De kommunala bolagen har inte följt redovisningskraven i försökslagen på tillfredsställande sätt vilket innebär att de kommunala ägarna inte kan säkerställa att ingen korssubventionering sker eller att uppdragsverksamheten inte hämmar konkurrensen på annat sätt. Två av de kommunala bolagen som har utnyttjat försökslagen är inte heller konkurrensutsatta i hela sin verksamhet på hemmamarknaden vilket medför en ytterligare ökad risk för korssubventionering.

Uppfyllelse av redovisningskraven

I situationer när privata och offentliga aktörer konkurrerar med varandra uppstår ofta diskussioner om konkurrensen verkligen sker på lika villkor.

I syfte att så långt som möjligt neutralisera den ekonomiska fördel som ett kommunalt bolag kan ha på marknaden ska särskilda krav i försökslagen uppfyllas. Kraven ska ge jämnare konkurrensförutsättningar mellan kommunala och privata företag. Kraven omfattar en redovisning av ekonomiska kalkyler och ansvarsförbindelser samt en särredovisning av uppdragsverksamheten i årsredovisningen.

Vi har anlitat en konsult för att analysera hur de kommunala trafikaktiebolagen följer kraven på särskild redovisning av uppdragsverksamheten. Vår bedömning är att de kommunala bolagen inte på ett tillfredsställande vis har följt kraven enligt försökslagen. De största bristerna som kan noteras i de redovisade anbuds-kalkylerna är att kalkylerna saknar direkt koppling till avkastningskravet på verksamheten och att restvärdesrisken på fordon inte medför någon direkt merkostnad i anbuds-kalkylerna. Externredovisningen

har i flera fall varit undermålig. Internredovisningen är inte utformad på ett sådant sätt att de kommunala ägarna kan säkerställa att korssubventionering inte sker. Det innebär att kommunerna inte heller kan garantera att uppdragsverksamheten inte hämmar konkurrensen.

Transparensdirektivets påverkan

En särskild fråga som vi har utrett är om Europeiska kommissionens transparensdirektiv påverkar de kommunala trafikaktiebolagen så att de omfattas av de särredovisningsregler som finns angivna i direktivet. Reglerna ska säkerställa insyn i dels de finansiella förbindelserna mellan medlemsstaterna och offentliga företag, dels vissa företags ekonomiska förhållanden.

Vi har konstaterat att endast ett kommunalt bolag, Göteborgs Spårvägar, kommer att omfattas av direktivet. Det innebär att Göteborgs Spårvägar ska följa direktivets regler om öppen och separat redovisning.

Det bör särskilt observeras att den slutliga utformningen av den svenska transparenslagen fortfarande bereds och att den redovisade bedömningen därför är preliminär.

Konkurrensutsättning av hemmaverksamheten

I försökslagen ställde statsmakterna inte upp något krav på konkurrensutsättning av hemmaverksamheten innan det kommunala företaget fick bedriva uppdragsverksamhet utanför det egna geografiska området. Lagen om offentlig upphandling skulle successivt börja tillämpas när kontrakten med de egna bolagen löpte ut.

Det finns idag en risk för korssubventionering och underprissättning på busslinjemarknaden genom att två av de kommunala bolagen som bedriver uppdragsverksamhet idag inte är helt konkurrensutsatta på hemmamarknaden. Göteborgs Spårvägar är bl.a. inte konkurrensutsatt i den egna spårvagnstrafiken men bedriver busstrafik i andra kommuner. Skelleftebuss är inte konkurrensutsatt i stadstrafiken inom Skellefteå men har en omfattande uppdragsverksamhet.

Vi bedömer att en konkurrensutsättning av hela verksamheten på hemmamarknaden säkerställer en mer konkurrensneutral behandling av privata och kommunala aktörer. En konkurrensutsättning av verksamheten inom den egna kommunen ger det kommunala bolaget incitament att agera affärsmässigt både i hemkommunen och i uppdragsverksamheten. En sådan konkurrensutsättning via offentlig upphandling följer också kraven enligt lagen om offentlig upphandling och gällande svensk rättspraxis och EG praxis.

Försökslagens omfattning

De fyra kommunala bolagen som har utnyttjat försökslagen anser att de har konkurrensnackdelar eftersom de inte kan bedriva all den bussverksamhet som de privata konkurrenterna kan göra.

Omtvistade tjänster omfattas inte enligt nuvarande försökslag. Vi har gjort en prövning gentemot kommunallagen för att bedöma om denna trafik kan bedrivas med stöd i kommunallagen och dess rättspraxis. Vi bedömer att den enda trafik som skulle kunna vara kompetensenlig är pendeltrafik till angränsande kommuner eftersom sådan trafik bör kunna betraktas ha anknytning till kommunen och dess medlemmar. Beställningstrafik och långväga expressbusstrafik bedömer vi vara kommersiell näringsverksamhet som inte som huvudregel bör bedrivas av kommuner eller landsting. Kringtjänster till linjetrafiken och upphandlad interregional trafik/länsöverskridande trafik har inte ett kvalificerat naturligt samband eller naturlig anknytning till kommunen eller landstinget.

Vi har vidare prövat om motiv finns för att nämnda tjänster i framtiden bör omfattas av försökslagen. Syftet med försökslagen är enligt vår bedömning inte att vidga den kommunala kompetensen till näringsverksamhet eller till att omfatta den upphandlade trafik för vilken staten särskilt har inrättat Rikstrafiken som upphandlande myndighet.

Utifrån en jämförelse med hur den privata branschen bedriver trafik bedömer vi att det inte finns några entydiga samproduktionsfördelar mellan de olika trafiktyperna eller mellan linjetrafik och kringtjänster till linjetrafiken. Vi menar sammanfattningsvis att de kommunala bolagen inte har några konkurrensnackdelar i förhållande till de privata företagen.

De flesta prövade tjänster har således varken stöd i kommunallagen eller några entydiga samordningsfördelar som skulle kunna motivera en utökning av försökslagen. Pendeltrafik till angränsande kommuner bedömer vi där-
emot har stöd i kommunallagen.

Verksamhet som underentreprenör

Ett bolag kan varken kringgå kommunallagen eller försökslagen genom att bedriva verksamhet som underentreprenör till ett annat bolag. I vilken form verksamheten bedrivs har enligt vår bedömning ingen betydelse eftersom bolagen fortfarande är ägda av kommuner. Det innebär att underentreprenörsverksamhet omfattas av båda lagarna.

Finns det behov av en särskild reglering?

Brister i regelverket

Vi förordar att försökslagen avvecklas. I vårt uppdrag har det dock ingått att uppmärksamma regeringen på behov av ändringar i försökslagen. Vi har

observerat att lagen har brister som behöver rättas till och att andra åtgärder behöver vidtas. En skärpning av reglerna är nödvändig för att så gott det går minimera riskerna för ojämna villkor mellan privata och kommunala bolag i det fall statsmakterna bedömer en särskild reglering bör gälla också fortsättningsvis.

Vi konstaterar att

- lagens omfattning och förhållande till kommunallagen bör preciseras
- en utvidgning av försökslagens omfattning inte är nödvändig för att skapa jämnare villkor mellan kommunala och privata aktörer
- konkurrenslagen inte är något effektivt medel att komma tillrätta med konkurrensnedvridningar vid offentlig affärsverksamhet
- det krävs en kraftfull reglering av både extern- och internredovisningen för att skapa jämnare konkurrensvillkor
- kraven i försökslagen och kraven i transparensdirektivet kan samordnas på ett enkelt sätt då försökslagens särredovisning kan ses som en del i direktivets krav på särskild redovisning.
- en effektiv tillsyn över efterlevnaden av lagen är nödvändig för att kraven ska bli verkningsfulla.
- en sanktionsmöjlighet bör införas mot bakgrund av att de kommunala ägarna inte har sett till att lagens särskilda redovisningskrav har uppfyllts.
- regeringen bör ta initiativ till att utreda hur tillsyn och sanktionsmöjligheter bör vara utformade inom de regelverk som styr en kommuns eller ett landstings trafikverksamhet inom och utanför det egna geografiska området.
- ett mer självreglerande krav på konkurrensutsättning av hela det kommunala bolagets verksamhet på hemmamarknaden kan motverka miss-tankar om korssubventionering och underprissättning. Det bör därför uttryckligen slås fast att en förutsättning för att ett kommunalt bolag ska få bedriva uppdragsverksamhet utanför sitt geografiska område är att kraven i lagen om offentlig upphandling uppfylls genom en konkurrensutsättning av bolagets hela verksamhet på hemmamarknaden.
- en förstärkt lagstiftning och tillsyn kan förbättra men aldrig garantera att jämnare villkor uppkommer mellan marknadens aktörer.

1 Inledning

1.1 Bakgrund

År 1996 infördes en försökslag (1996:637) för kommunal uppdragsverksamhet inom viss busslinjetrafik. Försökslagen innebär att den kommunala kompetensen inom denna busslinjetrafik utvidgas så att verksamheten inte behöver ha anknytning till kommunen, landstinget eller dess medlemmar. Uppdragsverksamheten får endast säljas till kommunala köpare, dvs. kommuner, landsting eller trafikhuvudmän.

Regeringens motiv till avsteget från kommunallagens s.k. lokaliseringsprincip var att när de kommunala bolagen förlorar en anbudstävling inom det egna området har de ingen möjlighet att kompensera sig genom att söka sig till andra geografiska marknader.¹

Bakgrunden till införandet av en försökslag var att företagskoncentrationen på den svenska busstrafikmarknaden är stor. Enligt regeringen fanns det en risk att de kommunala bolagen köps upp eller tvingas samarbeta i större bolag för att ha möjlighet att konkurrera på marknaden. Genom försökslagen fick de kommunala bolagen bättre möjligheter att vara konkurrenskraftiga på samma villkor som privata aktörer. Det kan förhindra en ytterligare koncentration av marknaden.

Försökslagen skulle ursprungligen upphöra 2002. Dessförinnan genomfördes en utvärdering som konstaterade att det finns en fungerande konkurrens vid upphandling av kollektivtrafiktjänster.² Utredningen ansåg att det inte fanns behov av att låta kommunala bolag få bedriva uppdragsverksamhet utanför den egna kommunen. Statsmakterna ansåg dock att det fanns skäl att förlänga försökslagen.³ Lagens giltighetstid förlängdes därför till utgången av 2005.

Finansdepartementet genomförde under 2003 en enkätundersökning med anledning av försökslagen. Undersökningen visade att det finns elva kommunala trafikaktiebolag och att fyra av dessa har använt sig av försökslagen. Fyra av de övriga bolagen har för avsikt att i framtiden utnyttja försökslagen. En majoritet av bolagen anser att lagen bör permanentas.

¹ Kommunal uppdragsverksamhet avseende kollektivtrafik m.m. (prop.1995/96:167).

² Kommunal uppdragsverksamhet inom kollektivtrafiken – utvärdering av försöksverksamheten (SOU 1999:118).

³ Kommunal uppdragsverksamhet (prop. 2000/01:84).

1.2 Statskontorets uppdrag

Statskontoret har den 15 april 2004 fått regeringens uppdrag att utvärdera försökslagen. Syftet är att klargöra om försökslagen ska permanentas eller avvecklas. Enligt uppdraget ska Statskontoret:

- bl.a. med beaktande av den enkätundersökning som Finansdepartementet tidigare genomfört, beskriva tillämpningen av försökslagen,
- utreda hur konkurrensförhållandena i kollektivtrafikbranschen påverkats av den kommunala uppdragsverksamheten,
- analysera om privata och kommunala bussbolag konkurrerar på lika villkor,
- undersöka och beskriva hur de kommunala trafikaktiebolagen följer försökslagens krav på att bolagen särredovisar uppdragsverksamheten i sina årsredovisningar, redovisar kommuners och landstings eventuella ansvarsförbindelser samt upprättar ekonomiska kalkyler,
- så långt möjligt utreda hur transparensdirektivet kommer att påverka de kommunala trafikaktiebolagen och
- under utredningen uppmärksamma regeringen på behov av ändringar av den aktuella försökslagen.

Samråd ska ske med Konkurrensverket.

Uppdraget ska slutrapporteras till Finansdepartementet senast den 15 september 2004. Uppdraget återfinns i bilaga 1.

1.3 Metod och genomförande

I utvärderingen har vi granskat i vilken mån försökslagen har utnyttjats, om den kommunala uppdragsverksamheten har påverkat konkurrensförhållandena och om försökslagen är utformad på rätt sätt för att åstadkomma jämnare villkor mellan kommunala och privata aktörer. Vi har belyst för- och nackdelar med kommunala företags affärsverksamhet på en konkurrensutsatt marknad genom att genomföra en empirisk studie. I utvärderingen har vi vidare undersökt och pekat på andra sätt att förbättra konkurrensen på marknaden än en lagstiftning om utvidgade kommunala rättigheter.

Underlaget till marknads- och konkurrensförhållandena kommer huvudsakligen från intervjuer med Svenska Lokaltrafikföreningen och Svenska Bussbranschens Riksförbund, ett urval av kommunala och privata trafikaktie-

bolag samt majoriteten av länstrafikhuvudmännen.⁴ Vi har vidare intervjuat några kommunpolitiker som sitter i trafik huvudmannens eller det kommunala bolagets styrelse.

Finansdepartementets enkätundersökning om de kommunala bolagen ligger till grund för de kommunala företagens synpunkter på försökslagen i allmänhet. Vi har därutöver genomfört fallstudier av två geografiska marknader där de fyra kommunala bolag som har utnyttjat försökslagen har lagt anbud utanför sin egen kommun.

De fyra bolagen som använt sig av lagen är Göteborgs Spårvägar AB, Uddevalla Omnibus AB, AB Mariestads busstrafik och Skelleftebuss AB. På de särskilt undersökta marknaderna har intervjuer genomförts med två av de kommunala bolagen, med ett urval av privata företag och med berörda länstrafikhuvudmän. Vi har även tagit del av skriftligt material från tre av de kommunala bolagen. AB Mariestads busstrafik har p.g.a. kraftigt ändrade förhållanden i verksamheten inte i någon större utsträckning kunnat lämna material till utredningen. Förhållandena på de två geografiska marknaderna ligger till grund för en bedömning om konkurrenssituationen skiljer sig från konkurrenssituationen i övriga landet till följd av förekomsten av kommunala bolag.

De privata företag som intervjuats, vissa på både central och lokal nivå, är Arriva AB, Connex AB, Swebus AB, Busslink AB, Granbergs Buss AB och Buss i Väst AB. Dessa privata företag är verksamma på marknaderna där kommunala bolag har lagt anbud.

Vi har som komplement till vår empiriska studie gjort en samhällsekonomisk analys av en geografisk utökning av den kommunala kompetensen inom kollektivtrafiken.

Vi har vidare undersökt om det har funnits några anmälningar om kommunala trafikaktiebolag hos Konkurrensverket och före detta Konkurrensrådet.

För att kommunala bolag ska få bedriva verksamhet i konkurrens med privata aktörer förutsätter försökslagen att de kommunala bolagen uppfyller vissa krav. Dessa krav ska garantera jämnare konkurrensförutsättningar mellan de två företagskategorierna. Vi har anlitat en konsult för att analysera hur de kommunala trafikaktiebolagen följer försökslagens krav på särredovisning av uppdragsverksamheten i årsredovisningen.⁵ Andra krav som har analyse-

⁴ Vi har inte intervjuat Gotlands kommun/trafik huvudman eftersom vi bedömer att Gotlands läge och avskildhet inte gör det lika aktuellt för ett kommunalt bolag att inom området bedriva uppdragsverksamhet. Länstrafiken i Sörmland, Länstrafiken i Örebro och Västmanlands Lokaltrafik representeras av Länstrafiken i Örebro eftersom de tre trafik huvudmännen har gemensam administration och VD.

⁵ ÖhrlingsPricewaterhouseCoopers

rats är upprättandet av ekonomiska kalkyler och ingångna ansvarsförbindelser. Vi har även prövat om andra krav än redovisningskrav bör införas i lagen och om försökslagens omfattning bör förändras för att förbättra de kommunala bolagens förutsättningar på marknaden.

Transparensdirektivets påverkan på de kommunala bolagen har vi tolkat utifrån vissa kriterier som f.d. Konkurrensrådet har redovisat till transparensutredningen.

Samråd har skett med Konkurrensverket.

Utredningen har genomförts av en projektgrupp bestående av Monica Rupprecht Hjort, uppdragsledare, och Jonas Hammarlund. Magnus Arnek har genomfört den samhällsekonomiska analysen i bilaga 2.

1.4 Rapportens disposition

De nuvarande förhållandena och utvecklingstendenserna på marknaden för lokal och regional linjetrafik beskrivs inledningsvis i kapitel 2. Här redovisar vi bland annat uppgifter om marknadsandelar, etableringshinder, verksamhetsvillkor, lönsamhet samt pris- och kvalitetsförändringar. Kapitlet innehåller vidare en genomgång av försökslagen och dess motiv samt vilka villkor statsmakterna ställt för att utnyttja möjligheterna till undantag från kommunallagen.

I kapitel 3 presenteras länstrafikhuvudmännens syn på försökslagen, konkurrensituationen, sin upphandlingsroll, utvecklingen på marknaden samt hur deras upphandlingar kan förbättras för att stimulera till förbättrad konkurrens. I detta kapitel redogör vi vidare för hur ett urval av privata aktörer ser på trafik huvudmännens upphandlingar. Sist i kapitlet återfinns berörda aktörers syn på konkurrensvillkoren på marknaden.

I kapitel 4 redovisas fallstudier av två geografiska marknader där de fyra kommunala bolag som har utnyttjat försökslagen har lagt anbud utanför sin egen kommun.

I kapitel 5 studerar vi om privata och kommunala företag idag konkurrerar på lika villkor och om förändringar av försökslagen är nödvändiga.

Transparensdirektivets inverkan på de kommunala trafikaktiebolagen har undersökts. Resultatet från denna analys presenteras i kapitel 6.

Rapporten avslutas med kapitel 7 där ett huvudförslag presenteras. I kapitlet lämnar vi även förslag på hur trafik huvudmännens upphandlingsbeteende

kan förbättras. Vi uppmärksammar även regeringen på behov av förändringar av regelverket i det fall statsmakterna anser att lagen bör bli permanent.

Regeringsuppdraget återfinns i bilaga 1. I bilaga 2 presenteras vår samhälls-ekonomiska analys av kommunal uppdragsverksamhet utanför det egna geografiska området. I bilaga 3 redovisar vi de skärpta redovisningskrav som bör ställas på de kommunala bolagen om statsmakterna avser att permanenta lagen. Ett förslag till lagtext finns i bilaga 4.

2 Den lokala och regionala busslinjetrafiken

Detta kapitel är en översiktlig beskrivning av marknaden för lokal och regional busslinjetrafik, dess aktörer och utvecklingstendenser. I kapitlet beskrivs också försökslagen.

2.1 Trafikhuvudmännen och busslinjetrafiken

Busstrafik utförs i olika former, t.ex. lokal och regional linjetrafik, beställningstrafik, långväga expressbusstrafik och skolskjutsar. Det dominerande området är lokal och regional linjetrafik som utgör 70 procent av bussstrafiken.

Linjetrafik definieras enligt yrkestrafiklagen (1998:490) som *”Sådan yrkesmässig trafik för persontransporter som är tidtabellsbunden och där ersättningen bestäms särskilt för varje passagerare för sig. En förutsättning är vidare att trafiken inte ingår som ett led i ett sammanhängande arrangemang, där huvudsyftet är ett annat än själva transporten.”*

För busslinjetrafik krävdes fram till den 1 juli 1989 ett särskilt tillstånd för att bedriva sådan trafik. När marknaden omreglerades 1989 fick trafik­huvudmännen rätt att driva linjetrafik inom sitt geografiska område utan krav på särskilt tillstånd. Samtidigt upphörde de tidigare beviljade tillstånden att gälla.⁶

Omregleringen möjliggjorde upphandling genom konkurrensutsättning och har haft stor betydelse för utvecklingen på busslinjemarknaden. Idag upphandlas mer än 95 procent av den lokala och regionala linjetrafiken i konkurrens. Upphandlingsprocessen beräknas ha medfört kostnads­­sänkningar på mellan 10 och 15 procent samtidigt som utbudet har ökat och standard­förbättringar har åstadkommit⁷.

Länstrafikhuvudmännens ansvar för verksamheten har idag olika omfattning i olika län. Vissa trafik­huvudmän ansvarar förutom lokal och regional linjetrafik för till exempel färdtjänst, sjukresor och skolskjutsar medan andra inte har lika omfattande ansvar.

Trafikhuvudmannskapet utövas av landstinget, kommunerna eller gemensamt av dessa. Det finns 21 länstrafikhuvudmän i landet. I nio tätorter ansvarar kommunen (primärkommunala trafik­huvudmän) för linjetrafiken. I de flesta län har det bildats aktiebolag som utför länstrafikhuvudmannens

⁶ Om rätt att bedriva lokal och regional kollektivtrafik på väg, prop. 1984/85:168.

⁷ Kollektivtrafik med människan i centrum (SOU 2001:106, 2003:67).

uppgifter. En politiskt tillsatt bolagsstyrelse har det övergripande ansvaret för regionens trafikförsörjning, biljettpreiser, tidtabeller, drivmedel, kontraktstider m.m.

De totala kostnaderna för upphandlad lokal och regional kollektivtrafik uppgick till cirka 20,8 miljarder kronor år 2002. Samtidigt var de totala intäkterna 12,1 miljarder kronor. Det innebär att skattebetalarna fick skjuta till cirka 8,2 miljarder kronor i form av driftsbidrag⁸ från kommuner och landsting som uppgick till cirka 2,2 respektive 6,2 miljarder kronor.⁹ Totalt finns uppskattningsvis cirka 200 bussbolag i lokal och regional linjetrafik som tillsammans har cirka 7 800 bussar.¹⁰

2.2 Företagsstruktur

Bussmarknaden domineras av de privata företagen Swebus, Connex och Busslink som har cirka 3000, 1600 respektive 1300 bussar vardera. De tre stora företagen är alla utlandsägda och svarar tillsammans för cirka 70 procent av antalet bussar i den lokala och regionala busslinjetrafiken. Det förekommer ytterligare några större utlandsägda företag på den svenska bussmarknaden. I tabell 1 finns en sammanställning av de 25 största bussbolagen, hur många bussar de har samt ägarförhållanden.

Tabell 1: De 25 största bussbolagen 2003

Bolag	Antal bussar (fordon över 3,5 ton)	Ägare
Swebus	3 001	Privat - utländskt
Connex	1 637	Privat - utländskt
Busslink	1 289	Privat - utländskt
Göteborgs Spårvägar	337	Kommunalt
Bergkvarabuss	199	Privat
Arriva	178	Privat - utländskt
Orustrafiken	170	Norska staten
Gamla Uppsala buss	158	Kommunalt
Västerås Lokaltrafik	143	Trafikhuvudmännaägt
Borås Lokaltrafik	135	Kommunalt
Dalabuss	110	Trafikhuvudmännaägt
Swebus express	102	Privat - utländskt
Skelleftebuss	83	Kommunalt
Polarbuss Trafik	81	Kommunalt
Interbus	80	Privat - utländskt
Flygbussarna	72	Privat
Vänersborgs linjetrafik	70	Privat
Söne trafik	63	Privat
Luleå lokaltrafik	60	Kommunalt
Uddevalla Omnibus	52	Kommunalt

⁸ Fördelningen av driftsbidrag mellan kommun och landsting varierar dock kraftigt för olika län. Förutom driftbidrag från kommuner och landsting inkluderas övriga driftbidrag.

⁹ Svenska Lokaltrafikföreningen, "Branschstatistik 2002".

¹⁰ Uppskattning från Svenska Bussbranschens Riksförbund.

EGE-trafiken	48	Norska staten
BK Buss	46	Privat
Örnsköldsviks Buss	46	Kommunalt
Bohmans busstrafik	45	Privat - utländskt
Mariestads busstrafik	44	Kommunalt

Källa: Svenska Bussbranschens Riksförbund

Efter de 25 största företagen på marknaden minskar företagsstorleken ganska snabbt. Efter de 40 största företagen återfinns några företag som bedriver verksamhet med cirka 20 bussar. Därefter återfinns cirka 150 mindre företag som är verksamma på lokala marknader och som har begränsade resurser att själva konkurrera i större upphandlingar.

De kommunala bolagen

Idag finns elva kommunala bolag: Göteborgs Spårvägar AB, Gamla Uppsala buss AB, AB Västerås Lokaltrafik, Borås Lokaltrafik AB, Dalabuss AB, Skelleftebuss AB, Polarbuss Trafik AB, Luleå lokaltrafik AB, Uddevalla Omnibus AB, Örnsköldsviks Buss AB och AB Mariestads busstrafik. Nio av bolagen ägs av en enskild kommun och två (Dalabuss AB och AB Västerås Lokaltrafik) ägs av trafikhuvudmannen i länet.

Göteborgs Spårvägar är det fjärde största bussbolaget i landet och det i särklass största kommunala bussbolaget med sina 337 bussar. De fyra kommunala bolagen Gamla Uppsala buss, Västerås Lokaltrafik, Borås Lokaltrafik och Dalabuss tillhör också de större aktörerna på den svenska marknaden med över 100 bussar vardera.

Fyra av företagen: Göteborgs spårvägar AB, AB Mariestads busstrafik, Skelleftebuss AB samt Uddevalla Omnibus AB har använt sig av försökslagen.

De kommunala bolagen verkar under olika förutsättningar med avseende på konkurrensutsatthet (tabell 2).

Tabell 2: Kommunala bolags konkurrensutsatthet

Bolag	Konkurrensutsatt
Borås Lokaltrafik AB	Ja
Dalabuss AB	Ja
Gamla Uppsala buss AB	Ja
Göteborgs Spårvägar AB	Delvis
Luleå lokaltrafik AB	Nej
AB Mariestads busstrafik	Ja
Polarbuss Trafik AB	Nej
Skelleftebuss AB	Delvis
Uddevalla Omnibus AB	Ja
AB Västerås Lokaltrafik	Nej
Örnsköldsviks Buss AB	Nej

Källa: Svenska Bussbranschens Riksförbund

Två av företagen som använt sig av försökslagen, Göteborgs Spårvägar och Skelleftebuss, är delvis konkurrensutsatta. Med delvis menas i Göteborgs Spårvägars fall att busstrafiken i Göteborgs stad är konkurrensutsatt men inte spårvägstrafiken. I Skelleftebuss fall är tätortstrafiken i Skellefteå inte konkurrensutsatt men däremot trafiken i övriga kommunen.

2.3 Utvecklingstendenser

Efter att linjetrafiktillstånden drogs in till trafikhuvudmannen 1989 och upphandling i konkurrens blev möjlig inleddes en strukturomvandling av bussmarknaden. Marknaden har successivt utvecklats mot en tilltagande koncentration. De stora företagen har vuxit genom förvärv och tagit större marknadsandelar.

Det var främst medelstora företag med 40–80 bussar som försvann under 1990-talet. De saknade småföretagens flexibilitet men hade inte heller några direkta stordriftsfördelar. De större företagen såg en potential i en del av dessa företag och köpte upp dem. Andra företag slogs ut vid anbudsupphandlingar. Vinnaren tog då ofta över både personal och fordon när man fick entreprenaden.

När linjetrafiken började upphandlas i konkurrens 1989 fanns det 41 kommunala bolag. Under första halvan av 1990-talet försvann hälften av dessa. I början på omregleringen utvecklades många kommunala bolag på grund av att de lade för höga anbud samtidigt som de hade svårigheter att effektivisera verksamheten. Kommunpolitikerna uppmärksammade problematiken och det blev naturligt att sälja eller avveckla verksamheten.

I mitten av 1990-talet försvann många medelstora företag, men idag har ett antal företag växt till sig och blivit större eller medelstora¹¹ aktörer på bussmarknaden. Bland de 25 största företagen som presenterades tidigare är Arriva, Bergkvarabuss och Orustrafiken exempel på större företag (tabell 1). Det finns fler exempel på andra företag (som inte syns i denna statistik) som har haft en tillväxt och numera utgör viktiga medelstora aktörer, exempel på sådana företag är KR-trafiken och Granbergs buss.

På senare år har det bildats flera så kallade busspooler eller samverkansbolag. Busspooler bildas för att ge ägarna fördelar vid administrationen av inköp och större anbud än vad ett enskilt mindre bolag kan klara av ensam. Ägarna är geografiskt spridda, kan sin lokala marknad väl och får driva denna geografiska del om samverkansbolaget vinner en upphandling. Busspoolerna är viktiga eftersom de kan göra de många småföretagen till starka-

¹¹ Med medelstora avses företag med cirka 40–80 bussar.

re aktörer. Därigenom skapas en motvikt till de tre stora företagens starka ställning. I tabellen nedan visas de större samverkansbolagen.

Tabell 3: Några större samverkansbolag

Företag	Antal bussar
Buss i Väst, Göteborg	550
Sambuss AB, Hallstahammar	200
Busspoolen Västerbotten AB, Lycksele	180
Centrala Buss i Norrbotten AB, Piteå	170
Centrala Buss i Jämtland-Härjedalen, Östersund	100
Mittbuss AB, Nordingrå	70

Källa: Svenska Bussbranschens Riksförbund

Den största busspoolen Buss i Väst fanns redan före försökslagen och ägs av 40 företag som har cirka 550 bussar tillsammans. Buss i Väst har idag två kommunala bolag (Uddevalle Omnibus och Mariestads busstrafik) som delägare. Centrala Buss i Norrbotten har det kommunala bolaget Skelleftebuss som delägare.

Vi har under utredningens gång fått indikationer på att marknadssituationen har förändrats de senaste åren. De två största företagen har fortsatt att stärka sina marknadspositioner medan det tredje största företaget har förlorat marknadsandelar. Samverkansbolagen har stärkt sina ställningar och det har skett en framväxt av nya större och medelstora aktörer. När det gäller de kommunala bolagen har antalet företag sedan utvärderingen 1999 minskat med ett företag till totalt elva företag.¹² Det finns dock tecken på att ytterligare några företag har försvagat sin ställning och kommer att säljas i framtiden.

2.4 Etableringshinder och stordriftsfördelar

Det finns relativt få etableringshinder på anbudsmarknaden för busstrafik. Ett formellt etableringshinder är att det krävs trafik tillstånd för att bedriva yrkesmässig trafik. Länsstyrelsen är tillståndsmyndighet och prövar om den sökande är lämplig att erhålla trafik tillstånd och driva ett trafikföretag.

Marknaden för lokal och regional linjetrafik är en anbudsmarknad med 21 beställare och varje vunnit trafikavtal har stor betydelse för varje bussbolag. Detta kan anses ha bidragit till företagskoncentrationen på marknaden. Relationen till trafik huvudmännen och deras upphandlingsbeteende är därför mycket viktigt för konkurrensen och tillträdet på anbudsmarknaden.

¹² SOU 1999:118 Kommunal uppdragsverksamhet inom kollektivtrafiken – utvärdering av försöksverksamheten.

Dålig lönsamhet har varit ett informellt etableringshinder de senaste åren. För att starta ett bussföretag krävs självklart fordon som antingen kan köpas eller leasas. Bussbranschen är en kapitalintensiv bransch och finansieringsfrågan är därför en central fråga att lösa för tillträdet till bussmarknaden.

Förutsättningar för stora och små företag skiljer sig åt i vissa avgörande avseenden. Bussföretag som har cirka 50 bussar eller fler kan enligt bussbranschen ha fördelar med avseende på inköp, planering och administration. De stora företagen har andra finansiella möjligheter än mindre företag dels att hantera en förlust, dels att anskaffa bussar och disponera om sin fordonspark. Vid en förlorad upphandling kan de flytta fordon från en del av landet till en annan. Andra fördelar kan vara tillgång till infrastruktur som bussgarage och depåer samt administrativa resurser och kompetens att utforma stora och komplexa anbud.

Det är framförallt i tätortstrafik som stordriftsfördelarna blir tydliga. För att bedriva tätortstrafik i större eller medelstora städer krävs en kritisk massa med avseende på antal bussar, antal anställda och resurser för planering och administration.

De små företagen har vissa fördelar att bedriva linjetrafik på landsbygden där exempelvis passagerarunderlaget är litet eller linjerna avskilda från andra linjedragningar och ofta långa. På dessa linjer passar småföretagens företagskultur bättre. De lever och verkar ofta närmare marknaden och kan till exempel både bo, ha garage och kontor efter vägen.

2.5 Lönsamhetsproblem i branschen

Kollektivtrafikkommittén bedömde att underskotten hos trafikhuvudmännen förväntades öka kraftigt under de kommande åren samtidigt som den ekonomiska utveckling för kommunerna förväntades bli bekymmersam. Möjligheterna att täcka underskotten är begränsade och risken är stor att trafikhuvudmännen tvingas skära ner på trafiken.¹³ Vi har mött samma bild i de samtal vi haft med trafikhuvudmännen i landet.

I vår utredning har framkommit att dagens situation har uppstått till följd av flera samverkande faktorer. När upphandling i konkurrens infördes fanns det stora effektivitetsvinster att göra när mer konkurrenskraftiga aktörer kom in på marknaden. Det skedde en koncentration på marknaden när flera aktörer förvärvades eller fusionerades. Vid denna tid gick även utländska ägare in i svenska företag genom förvärv och övertagande av tidigare kommunala trafikområden. Strategin var att expandera och ta stora marknadsandelar och trafikvolymer. I denna situation kunde trafikhuvudmännen pres-

¹³ Kollektivtrafik med människan i centrum (SOU 2001:106, 2003:67).

sa anbuderna mycket lågt vilket också fick till följd att många företag slogs ut. Det finns även andra faktorer som har bidragit till att lönsamheten för operatörerna har varit dålig. En sådan faktor är långa kontrakt där kostnadsökningar reglerades med ett för grovt index (KPI) medan linjetrafikens löner och drivmedel steg mer i pris.

Busslinjetrafikens kostnadskris har orsakats av hur aktörerna har agerat i sina roller i upphandlingssystemet. Trafikhuvudmännen har varit fokuserade på att leverera busstrafik till sina ägare till så låga kostnader som möjligt. Upphandlingarna har medfört en kraftig priskonkurrens och anbuderna har blivit låga. De stora entreprenörerna har varit produktionsinriktade och haft strategin att ta marknadsandelar och expandera. Konsekvenserna av alltför låga anbud börjar synas i de upphandlingar som genomförs idag. Anbudsnivåerna stiger och har bidragit till höjda biljettpriser och neddragningar i trafikutbudet.

2.6 Försökslagen

Kommunala aktiebolag har genom försökslagen rätt att bedriva uppdragsverksamhet inom viss busslinjetrafik utanför sitt eget geografiska område. Bakgrunden till försökslagens tillkomst var risken för att bussbranschen inom en snar framtid kunde komma att karaktäriseras av bristande konkurrens. Förutom behovet av ökad konkurrens talade även den höga graden av skattefinansiering av kollektivtrafiken för att de kommunala bolagen skulle ges ökade möjligheter att bli konkurrenskraftiga genom att bedriva uppdragsverksamhet åt andra kommuner och landsting.¹⁴

Regeringen anförde att lokaliseringsprincipen förhindrar de kommunala bolagen att erbjuda tjänster utanför sitt eget geografiska område. Ett annat hinder för de kommunala bolagen är att dessa inte får bedriva verksamhet med vinst. Lagen om offentlig upphandling medför vidare att kommunerna och landstingen inte kan anlita sina egna företag direkt utan upphandling för att bedriva kollektivtrafik. Det innebär att när de kommunala bolagen förlorar en anbudstävling inom det egna området har de ingen rättslig möjlighet att kompensera sig genom att söka sig till andra marknader.

Det uppställdes ett antal undantag från befintliga regelverk samt villkor för att bedriva kommunal uppdragsverksamhet i andra kommuner eller landsting. Statsmakterna krävde dock inte att den egna kommunala verksamheten måste ha varit utsatt för konkurrens på hemmamarknaden innan man fick bedriva uppdragsverksamhet i annan kommun eller landsting. Regeringen påpekade att en kommun kan ha behov av att sälja sina tjänster vid en viss

¹⁴ Kommunal uppdragsverksamhet avseende kollektivtrafik m.m. (1995/96:167).

tidpunkt och vid den tid då en upphandling i den egna kommunen avslutats. Verksamheten kommer enligt regeringen förr eller senare att bli utsatt för konkurrens beroende av när befintliga kontrakt löper ut. När kontraktstiden har gått ut och en upphandling måste göras ska detta dock göras enligt lagen om offentlig upphandling.

Undantagen från befintliga regelverk är följande:

- Lokaliseringsprincipen gäller inte, dvs. undantag ges från att den kommunala verksamheten ska vara knuten till kommunens eller landstingets egna område eller dess invånare för att vara lagenlig.
- Uppdragsverksamheten ska bedrivas på affärsmässiga grunder, dvs. självkostnadsprincipen bryts för uppdragsverksamheten. Det innebär att undantag ges från att kommuner och landsting endast får ta ut avgifter som svarar mot självkostnaden för de tjänster och nyttigheter som kommunen eller landstinget tillhandahåller.

Villkoren är följande:

- Verksamheten får endast bedrivas på uppdrag av en kommun, ett landsting eller en trafik huvudman.
- Den vidgade kompetensen avser den svenska marknaden.
- En kommun eller ett landsting får inte stödja uppdragsverksamheten på ett sådant sätt att konkurrensen hämmas eller i övrigt tillämpa annat konkurrensbegränsande förfarande.
- Verksamheten ska bedrivas i form av aktiebolag.
- Uppdragsverksamheten ska särredovisas.
- Borgensförbindelser och övriga ansvarsförbindelser ska framgå av bolagets årsredovisning.
- Ekonomiska kalkyler ska upprättas.
- Ett aktiebolag som deltar i försöksverksamheten är skyldigt att lämna upplysningar och handlingar som behövs för uppföljning av försöksverksamheten.

Under 1999 genomfördes en utvärdering av försökslagen.¹⁵ Utredningen kom fram till att det idag finns en fungerande konkurrens vid upphandling av kollektivtrafiktjänster och att det inte föreligger något behov av att låta kommunala trafikaktiebolag få bedriva uppdragsverksamhet utanför den egna kommunen. Statsmakterna valde dock att förlänga försökslagens giltighet från 2002 till och med 2005.¹⁶ Regeringen anförde att det är svårt att dra

¹⁵ Kommunal uppdragsverksamhet inom kollektivtrafiken, SOU 1999:118.

¹⁶ Kommunal uppdragsverksamhet (prop. 2000/01:84).

några bestämda slutsatser eftersom omfattningen av försöksverksamheten hade varit så marginell. En förlängning av försöksverksamheten skulle ge ett bättre underlag för ett definitivt ställningstagande om det behövs en permanent lagstiftning på området eller inte.

När den första utvärderingen genomfördes var det fyra kommunala bolag som utnyttjade rätten att bedriva uppdragsverksamhet enligt försökslagen. I föreliggande utvärdering är det samma fyra bolag som har fortsatt att utnyttja lagen.

3 Konkurrensförhållanden på marknaden

Svenska Lokaltrafikföreningen är en branschorganisation för de lokala och regionala trafikhuvudmännen och Svenska Bussbranschens Riksförbund är de privata och kommunala bussföretagens branschorgan.

Vi har genomfört intervjuer med Svenska Lokaltrafikföreningen och med majoriteten av länstrafikhuvudmännen och diskuterat hur trafikhuvudmännen ser på konkurrens- och anbudssituationen, sin upphandlingsroll och utvecklingen på marknaden. I kapitlet presenteras och diskuteras ett antal faktorer som vi redovisar i form av ett antal kvalitativa indikatorer på hur konkurrenssituationen ser ut. Därefter redogörs för trafikhuvudmännens syn på hur man arbetar för att utveckla kollektivtrafiken och skapar konkurrens. Vi har även intervjuat företrädare för vissa privata företag och Svenska Bussbranschens Riksförbund om hur de ser på trafikhuvudmännens upphandlingar och hur dessa främjar konkurrens och utvecklingen av marknaden. Sist i kapitlet presenteras trafikhuvudmännens, de privata och kommunala bolagens syn på gällande konkurrensvillkor på marknaden.

3.1 Trafikhuvudmännens perspektiv

Den svenska marknaden för busslinjetrafik avgränsas av trafikhuvudmännens verksamhetsområden. Det innebär att den svenska marknaden inte är en geografisk marknad utan utgörs av ett antal olika geografiska marknader som i stort följer läns- eller regionindelningen. Varje geografisk marknad har sina särdrag och förutsättningar för konkurrens. På varje geografisk marknad är trafikhuvudmannens agerande av stor betydelse för vilken konkurrens som uppstår och för hur bussmarknaden utvecklas.

Grovt kan de olika geografiska marknaderna delas in i olika marknadstyper med avseende på förutsättningarna att bedriva linjetrafik. I tätbefolkade områden med korta avstånd är det givetvis lättare att erbjuda rationella trafiklösningar med hög turtäthet och kvalitet. I glest befolkade områden med långa avstånd mellan orter är det svårare att göra rationella linjedragningar och erbjuda en bra kvalitet. I områden med litet passagerarunderlag är linjetrafikutbudet begränsat. Invånarna har ofta långt till hållplatser och få turer att välja på. Dessa förutsättningar är avgörande för hur trafikhuvudmännen agerar.

Stockholms län är unikt i sin egenskap av storstadsregion med ett stort befolkningsunderlag, stor andel resande med kollektivtrafik och därigenom en hög turtäthet. I Stockholms län ägs trafikhuvudmannen av landstinget och linjetrafiken är integrerad mellan flera olika kommuner.

Situationen i Göteborgsområdet påminner mycket om situationen i Stockholm. Det finns dock en skillnad i och med att Göteborgsområdet ingår i Västra Götalandsregionen. Trafikhuvudmannen Västtrafik har här ett upphandlingsområde som delvis utgörs av ett glesbygdsområde (Dalsland) som innehåller linjer i glesbefolkade områden med lägre turtäthet. I Västtrafik Göteborgsområdet finns det kommunala bolaget Göteborgs Spårvägar som är ett av de kommunala bolag som använt sig av möjligheterna i försökslagen.

I Region Skåne finns inga kommunala bolag. Trafikhuvudmannen upphandlar trafik från privata entreprenörer och marknaden har ett relativt stort befolkningsunderlag med flera olika tätorter.

Andra typer av geografiska marknader som utmärker sig är mindre län som till exempel Blekinge och Halland som har viss tätortstrafik och relativt korta avstånd i linjetrafiken.

En annan kategori är skogslänen som har långa linjestreckningar, lågt passagerarunderlag och viss tätortstrafik, till exempel Västernorrland, Norrbotten, Västerbotten och Jämtland. I Västerbotten finns det kommunala bolaget Skelleftebuss som utnyttjat möjligheterna i försökslagen och även bedriver verksamhet i Norrbotten.

Län som exempelvis Västmanland, Östergötland, Dalarna, Örebro och Uppsala har tätortstrafik i mellanstora städer och linjetrafik i områden med ett ganska gott passagerarunderlag.

3.1.1 Trafikhuvudmännens syn på konkurrenssituationen

Trafikhuvudmännens uppfattningar bygger på erfarenheter av olika aktualitet. Vissa har nyligen genomfört upphandlingar, andra har inte några färskare erfarenheter och några upphandlar kontinuerligt.

Vi har frågat representanter från en majoritet av trafikhuvudmännen hur de upplever konkurrenssituationen.¹⁷ Är den bra, tillfredsställande eller dålig?

- 11 ansåg att konkurrenssituationen är bra
- 7 ansåg att konkurrenssituationen är tillfredsställande
- 2 ansåg att konkurrenssituationen är dålig

¹⁷ Vi har inte intervjuat Gotlands kommun/trafikhuvudman eftersom vi bedömer att Gotlands läge och avskildhet inte gör det lika aktuellt för ett kommunalt bolag att inom området bedriva uppdragsverksamhet. Länstrafiken i Sörmland, Länstrafiken i Örebro och Västmanlands Lokaltrafik representeras av Länstrafiken i Örebro eftersom de tre trafikhuvudmännen har gemensam administration och VD.

En majoritet av trafikhuvudmännen beskrev således konkurrenssituationen som bra. Denna bedömning grundade sig huvudsakligen på erfarenheterna av utfallet i de upphandlingar som genomförts. Historiskt har huvudmännen kunnat upphandla anbud till låga priser även om situationen nu håller på att vända till en situation där operatörernas anbud stiger.

De trafikhuvudmän som beskrev konkurrenssituationen som dålig grundade sitt omdöme på den starka dominansen av de tre stora företagen. Det finns en oro för vad dessa oligopolistiska tendenser kan innebära på längre sikt.

Vi diskuterade hur konkurrenssituationen har utvecklats de senaste åren. Har den blivit bättre, sämre eller är den oförändrad?

- 4 ansåg att konkurrenssituationen blivit bättre
- 11 ansåg att konkurrenssituationen är oförändrad
- 5 ansåg att konkurrenssituationen blivit sämre

De tre dominerande företagens starka och tilltagande dominans de senaste åren och farhågorna för denna utveckling gjorde att fem trafikhuvudmän ansåg att konkurrenssituationen blivit sämre.

De trafikhuvudmän som ansåg att konkurrenssituationen blivit bättre ansåg att förekomsten av nya aktörer vid de senaste upphandlingarna hade gjort konkurrenssituationen bättre. Det förekom såväl nyetableringar av redan befintliga aktörer och som inträde av helt nya företag som genom tillväxt blivit konkurrenskraftiga.

3.1.2 Trafikhuvudmännens syn på anbuden

Vi har diskuterat anbudssituationen med trafikhuvudmännen för att se om denna skiljer sig från deras allmänna uppfattning om konkurrensen på marknaden.

En grov uppskattning av hur många företag som lämnar anbud i normalfallet är fem till sju företag. Vi har frågat trafikhuvudmännen om de får in fler eller färre anbud idag jämfört med situationen för cirka fem år sedan. Bilden är splittrad. Fyra trafikhuvudmän sade sig få in fler och fyra fick in färre anbud idag.

- 4 fick in fler anbud
- 12 fick in lika många anbud
- 4 fick in färre anbud

Av de trafikhuvudmän som fick in fler anbud fanns det de som såg nya aktörer på sin marknad, såväl någon av de nya medelstora aktörerna vi

nämnt som något av de dominerande företagen. Någon trafik huvudman som fick fler anbud trodde att det berodde på att trafikpaketet var förhållandevis attraktivt. I detta fall hade man gått över till att handla upp större paket.

Intresset att lämna anbud beror på vad som upphandlas. Någon trafik huvudman som fick in färre anbud trodde att det berodde på att avtalstiden var för kort eller att paketet som upphandlades inte var tillräckligt stort. I något fall var det en trafik huvudman som enbart fick två anbud på ett enstaka paket, när det normala brukade vara 6–8 anbudsgivare.

Vi har även diskuterat hur trafik huvudmännen uppfattar kvaliteten på de anbud man får in. Med kvalitet avses hur väl man lyckas leverera förslag på bra trafiklösningar och leva upp till de krav som huvudmännen ställer i förfrågningsunderlaget.

- 3 ansåg att kvaliteten var bättre
- 17 ansåg att kvaliteten var oförändrad
- ingen ansåg att kvaliteten var sämre

Tre trafik huvudmän ansåg att kvaliteten i anbuden har blivit bättre. Den högre kvaliteten i anbuden ansågs vara ett resultat av högre krav i upphandlingarna som i sin tur är ett resultat av det utvecklingsarbete som pågår i branschen. Högre krav innebär samtidigt att anbuden förmodligen blir färre eftersom vissa företag kan sakna kompetens att uppfylla för dem alltför höga krav.

3.1.3 Trafik huvudmännens arbete med konkurrensfrågor

Upphandlingssystemets funktion är avgörande för konkurrensen, kvaliteten och kostnaderna inom busslinjetrafiken. Eftersom det finns ett köparmonopol är trafik huvudmännens upphandlingsbeteende och arbete med upphandlingsfrågor avgörande för hur marknaden utvecklas.

Alltför långa avtalstider kan hämma konkurrensen och dynamiken på marknaden. Incitamenten att etablera sig på en marknad eller dess närhet minskar om en stor del av marknaden är undantagen konkurrens för en lång tid. Möjligheterna att överleva om man förlorar en upphandling kan också påverkas. För korta avtalstider kan i sin tur skapa otillräckliga incitament för en ny aktör att göra nödvändiga investeringar för att genomföra en etablering.

Genom att utforma lagom stora paket vid varje upphandlingstillfälle har trafik huvudmannen ett avgörande inflytande på vem eller vilka som kan delta i upphandlingen. Trafik huvudmannen står inför en avvägning att handla upp ett paket som är tillräckligt stort för att attrahera de stora operatörerna

till att satsa på en etablering och ett paket som inte är så stort så att mindre operatörer inte utestängs.

Vi har intervjuat trafikhuvudmännen om hur de arbetar för att skapa konkurrens och för att utveckla bussmarknaden.

Avtalstidernas längd

Avtalstidernas längd är ofta runt fem upp till åtta år med möjligheter till förlängning i ett till fem år. Allt fler huvudmän tillämpar ömsesidiga optioner till förlängning. Tidigare var det vanligare med ensidiga optioner till huvudmannens fördel. Att även operatören har en option att avbryta ett förlustbringande avtal är en utveckling av rollerna mellan parterna. Någon trafikhuvudman har gått mot kortare avtalstider men några fler har gått mot längre avtalstider. Den vanligaste avtalstiden verkar vara mellan sex och åtta år om man räknar in optionsmöjligheter.

Avtalens utformning

Avtalen är ofta av bruttokaraktär, dvs. transportföretagen får betalt för att leverera trafik och intäkterna tillfaller trafikhuvudmannen. Det minskar operatörernas incitament att arbeta för högre kvalitet och nöjda kunder. Det finns också bruttoavtal med incitament och nettoavtal där operatören har ett större eller fullt ansvar för trafiken men där intäkterna också tillfaller operatören helt eller delvis. Antalet bruttoavtal med incitament och nettoavtal är fortfarande lågt men ökar i antal. Att arbeta med incitament- och nettoavtal kompliceras av att det kan vara svårt för den politiska ledningen att släppa kontrollen över exempelvis biljettpriser.

Anbudsutvärdering

Det är viktigt att anbudsutvärderingarna är förutsägbara och transparenta. Det är svårt att föra in kvalitet och kompetens som utvärderingsvariabler. I denna situation har trafikhuvudmännen en svår roll att hantera i egenskap av offentlig aktör. Vissa trafikhuvudmän försöker vikta pris och kvalitet efter olika kriterier vid utvärderingar. Även om kvaliteten är mycket viktig väger priset alltid tyngst. De flesta trafikhuvudmän går bara på pris i sina utvärderingar. Många trafikhuvudmän nämner att risken för överklagan och rättsligt efterspel är en hämsko för utvecklandet av upphandlingsbeteendet.

Stora och små paket

Något förenklat kan man säga att trafikhuvudmännen delar in sina paket efter förekomsten av tätorter i länet eller i olika geografiska delar. Ett län kan bestå av från tre paket upptill fem, sex stycken eller fler i vissa fall. Passagerarunderlaget och de geografiska förutsättningarna är avgörande för hur paketen kommer att se ut. Det finns en viss tendens till att större paket handlas upp vid ett och samma tillfälle. Sex av trafikhuvudmännen handlar upp hela länet vid ett och samma tillfälle. Ett motiv kan vara att länet är för

litet eller att det ger möjlighet att locka till sig de mest konkurrenskraftiga operatörerna och få dessa att lägga attraktiva anbud.

I några län sköter ett av de stora företagen i princip hela linjetrafiken. Även små företag har en viss roll genom att trafikera storleksmässigt mindre men mer perifera linjer med lågt passagerarunderlag där de små företagens fördelar med kännedom om den lokala marknaden passar in.

Kombinationsanbud

Flera trafik huvudmän tillämpar kombinationsanbud vid sina upphandlingar för att stimulera konkurrensen. Genom kombinationsanbud skapas förutsättningar för både stora och små företag att utifrån sina förutsättningar ge konkurrenskraftiga anbud på kombinationer av trafikområden eller hela området om det tillåts i anbuds förutsättningarna. En av trafik huvudmännen som tillämpar kombinationsanbud hade begränsningar i hur många kombinationer man fick lägga anbud på.

Rullande upphandlingar

Rullande upphandlingar är ett sätt att sprida ut upphandlingarna över tiden. Det ger möjligheter till en god kännedom om marknaden genom att kontakten med marknaden blir mer kontinuerlig. Konkurrensen stimuleras om upphandlingarna delas upp och det sker en kontinuerlig förnyelse av avtalen. Fem av trafik huvudmännen tillämpar rullande upphandlingar och två avsåg att gå över till rullande upphandlingar i framtiden.

Förutsättningar för stora och små företag

Det skiljer sig hur man arbetar för att attrahera småföretag mellan olika geografiska marknader. Något generaliserat kan man säga att skogslänen både i norr och söder är mer angelägna om att värna småföretagen. Det hänger troligen samman med att de geografiska och demografiska förutsättningarna gör att de stora företagen inte har samma stordriftsfördelar att bedriva den linjetrafiken. Det förekommer långa linjesträckningar med litet passagerarunderlag samt även viss tätortstrafik. Denna struktur har gjort det mindre intressant och lönsamt för de stora företagen att satsa hårt på en etablering, även om de finns och har funnits i flera nordliga kommuner och län. De mindre företagen med sin familjeföretagskultur har ofta fördelar att bedriva denna trafik.

Utvecklingsarbete

Flera av trafik huvudmännen för en strategisk dialog med operatörerna för att utveckla sina respektive roller. I dagsläget arbetar aktörerna på bussmarknaden tillsammans med att utveckla formerna och rollerna för hur man ska interagera för ett gott resultat för bägge parter.

Svenska Lokaltrafikföreningens och Svenska Bussbranschens Riksförbunds arbete med ett gemensamt policydokument om nya roller och avtal i kollekt-

tivtrafiken, "Rollerna spelar roll", är ett viktigt verktyg i utvecklingsarbetet. Avsikten med detta policydokument är att det skall fungera som vägledning och ge rekommendationer i upphandlings- och avtalsfrågor. I "Rollerna spelar roll" rekommenderas till exempel att priserna regleras till 50–60 % med AKI (arbetskraftsindex), 10–15 % med ett drivmedelsindex (BTPI 7) och resten med KPI. I "Rollerna spelar roll" arbetar man med att successivt införa incitament- och nettoavtal där operatören ges mer ansvar men också större möjlighet att påverka intäkterna.

Utformning av upphandlingskrav

Trafikhuvudmännens krav i förfrågningsunderlaget vid upphandlingarna har varit mycket detaljerade. Olika trafik huvudmän har dessutom unika krav. Det handlar till exempel om krav på mönster på tyget i sätena, lackering, drivmedel, allergianpassning och ålder på bussarna. Alltför långt drivna detaljkrav är kostnadsdrivande och försvårar framförallt för små företag att lämna anbud.

Trafikhuvudmännen har i huvudsak uppgett att de minst ställer de upphandlingskrav som branschen rekommenderar. Svenska Bussbranschens Riksförbund och Svenska Lokaltrafikföreningen har gemensamt gett ut dokumentet Buss 2000 där EU:s funktionskrav för bussar har översatts och vissa tillägg har gjorts. I Buss 2000 ställs överenskomna krav upp för fordonen vad gäller bl.a. trafiksäkerhet, handikappanpassning och miljö. Därutöver har Svenska Lokaltrafikföreningen utarbetat miljökrav i sitt miljöprogram. Det pågår också ett arbete mellan Svenska lokaltrafikföreningen och Svenska Bussbranschens Riksförbund om hur miljöprogrammet bör införlivas i Buss 2000.

Trafikhuvudmannen i Västerbotten använder sig av ett eget framtaget förarcertifieringssystem i syfte att höja kvaliteten i kollektivtrafiken i länet. Under 2002 gick även trafik huvudmännen i Östergötland och i Västra Götaland med i projektet och tillämpar fr.o.m. 2003 samma metod för såväl busschaufförer som spårvagnsförare. Svenska Lokaltrafikföreningen tog vid årsskiftet 2002/2003 över ansvaret vad gäller utveckling och spridning av certifieringssystemet i Sverige.

Gemensam infrastruktur

Några trafik huvudmän har nämnt att tillgången till infrastruktur för att bedriva trafik exempelvis bussdepåer kan vara en konkurrens fördel eller till och med ett hinder för nya aktörer. Man har därför inlett ett arbete för att finna lösningar på detta, genom att till exempel äga bussdepåer gemensamt med operatörerna.

3.2 Privata företags perspektiv på upphandlingarna

De privata företagens syn på trafikhuvudmännens upphandlingar och arbete med konkurrensfrågor kan struktureras på följande vis.

Dialogen

Upphandlarkompetensen utvecklas genom dialog mellan olika aktörer. Det är viktigt att man har en dialog med trafikhuvudmannen under tiden för upphandlingen. Denna roll är svår för trafikhuvudmännen att hantera inom ramen för lagen om offentlig upphandling. Genom de krav som ställs på likabehandling av anbudsgivarna kan lagen bli ett hinder för att utveckla upphandlarrollen.

Rullande upphandlingar

Rullande upphandlingssystem anses vara ett bra sätt att stimulera konkurrensen. Rullande upphandlingar främjar dynamiken på marknaden till gagn för både operatörer och trafikhuvudmännen genom att aktörerna mer kontinuerligt blir aktiva i sina roller på marknaden.

Samordnade krav

Trafikhuvudmännen anses ha onödigt mycket egna särkrav med avseende på till exempel färg och lackering, klädsel i bussar och bränsle. Det innebär ofta att stora investeringar måste göras om man vinner en entreprenad. Ofta måste helt nya fordon införskaffas. Om samtidigt avtalstiderna är korta så blir avskrivningstiderna på fordonen korta. Det innebär stora kostnader som trafikhuvudmännen har möjligheter att minska genom att i större utsträckning samordna olika krav sinsemellan.

Rätt förfrågningsunderlag

Vi har tidigare diskuterat små och stora företags komparativa fördelar. Någon av de privata aktörerna har också berört hur trafikhuvudmännen kan beakta dessa skillnader i upphandlingarna. Trafikhuvudmännen bör beakta att de inte använder samma komplexa förfrågningsunderlag i tätort som i landsbygd. För komplexa och höga krav vid upphandlingar av landsbygds- trafik kan utestänga små operatörer som saknar kompetens och resurser att tränga in i och svara på ett för svårt förfrågningsunderlag.

Förfrågningsunderlagen måste vara anpassade till upphandlingens storlek och komplexitet. Andra faktorer som är viktiga att beakta är till exempel att inte ställa krav på referenser från trafikerfarenhet i området som upphandlas. Det utestänger automatiskt nya aktörer.

Kombinationsanbud

För stora kombinationsanbud kan utestänga mindre företag eller företag med begränsade lediga resurser från att delta i upphandlingen. Det är därför vik-

tigt att trafikhuvudmännen tänker igenom om och hur eventuella begränsningar i antalet kombinationsanbud ska se ut.

Alternativa anbud

Alternativa anbud som komplement till det centrala anbudet är ett bra sätt att tydliggöra konsekvenserna av olika krav för trafikhuvudmännen. Trafikhuvudmännen får därigenom ett pris på olika krav och blir medvetna om merkostnaden för höga krav. Det möjliggör också ett bättre utnyttjande av resurser för företagen. Inte minst viktigt för små företags möjligheter att lägga anbud.

3.3 Konkurrensproblem i mötet mellan privata och kommunala aktörer

I situationer när privata och offentliga aktörer konkurrerar med varandra uppstår ofta diskussioner om konkurrensen verkligen sker på lika villkor. Diskussionen gäller om offentliga aktörer bedriver sin verksamhet under gynnsammare villkor än privata företag på grund av exempelvis att verksamheten finansieras med skattemedel, att risktagandet är lägre, att man tillämpar självkostnadsprincipen, saknar vinstkrav och har möjligheter till kommunal borgen.

Ett annat tvisteämne är misstankar om underprissättning och korssubventionering. Privata företag upplever att offentliga aktörers anbud i konkurrensupphandlingar är onaturligt låga. Genom att kostnaderna medvetet eller omedvetet belastar olika delar av verksamheten uppstår gynnsammare förutsättningar att lägga ett lågt anbud. Ofta handlar det om att en inte konkurrensutsatt del av verksamheten får bära kostnaderna för den konkurrensutsatta verksamheten.

Konkurrenslagen är det regelverk som hanterar frågan om konkurrens på lika villkor mellan olika aktörer. Även om konkurrenslagens förbud är entydiga när det gäller vad som är tillåtet eller inte är det svårt att i praktiken tillämpa lagen i de situationer som beskrivits. När det gäller frågan om underprissättning faller den under förbudet för ett dominerande företag att missbruka sin dominerande ställning. För det första kan aktuella kommunala bolag inte anses vara dominerande inom busslinjemarknaden. Även om de vore dominerande är det svårt att visa att syftet med en underprissättning inom busslinjetrafiken är att slå ut andra företag eller får en sådan effekt.

De kommunala och privata företagens olika förutsättningar att verka på en konkurrensmarknad har gjort att det har ställts särskilda villkor för att kommunala bolag ska få använda sig av försökslagen.

3.3.1 Trafikhuvudmännens syn på kommunala bolag och konkurrensneutrala villkor

Vi har intervjuat majoriteten av trafikhuvudmännen om hur de ser på förekomsten av kommunala bolag på bussmarknaden. Nio huvudmän var i grunden negativa till förekomsten av kommunala bolag på bussmarknaden, sju var neutrala och fyra huvudmän var positiva.

De trafikhuvudmän som var positiva till de kommunala bolagens närvaro på bussmarknaden motiverade sitt ställningstagande med att de såg de kommunala bolagen som en motvikt till de stora företagens marknadsdominans. Framförallt oroade de sig för att utvecklingen kan skapa ett oligopol i framtiden. En av trafikhuvudmännen som var positiv till kommunala bolag hade egna erfarenheter av kommunala bolag på sin marknad och delade farhågorna för konsekvenserna av en fortsatt koncentration av marknaden.

De trafikhuvudmän som var negativa till kommunala bussbolag saknade erfarenhet av kommunala bussbolag på sin geografiska marknad idag men hade tidigare erfarenhet av kommunala bolag. Problematiken med kommunala bolags konkurrensfördelar och risken för misstankar om korssubventionering och underprissättning ansågs skapa en svår situation för alla aktörer i onödan. Det skapar också dåliga incitament för privata företag att konkurrera. Det viktigaste argumentet för uppfattningen att kommunala bolag inte behövdes var att man upplevde att konkurrenssituationen var god utan dessa bolag. Framförallt upplevde man utifrån egna erfarenheter att det fanns andra bättre sätt för trafikhuvudmannen att skapa konkurrens. Det ansågs därför inte finnas någon anledning att riskera skattemedel genom att bedriva busstrafik vare sig i konkurrens eller i egen regi på en redan fungerande marknad.

De trafikhuvudmännen som saknade uppfattning om kommunala bolags närvaro på bussmarknaden uppgav främst att de inte kunde svara på frågan eftersom de saknade erfarenhet.

Några uppgav att förekomsten av kommunala bolag på marknaden var ett mindre konkurrensproblem i dag. Antalet kommunala bolag har minskat och idag finns ingen kommun som kan hålla eller vill hålla ett bussbolag under armarna. Den politiska kontrollen över kollektivtrafiken utövas bättre i rollen som ägare av trafikhuvudmännen.

Någon trafikhuvudman ansåg sig vara neutral till förekomsten av kommunala bolag men framförde att om det ska finnas både privata och kommunala bolag måste konkurrensen ske på lika villkor. Det innebär att även de kommunala bolagen måste få konkurrera fullt ut, det vill säga även utanför kommungränsen och även bedriva annan verksamhet som är nära anknuten till linjetrafik.

3.3.2 Privata företags syn på konkurrensneutrala villkor

De privata företagen som vi har intervjuat såg inga fördelar med kommunala bussbolag. Utvecklingen efter omregleringen visade att de inte var konkurrenskraftiga och att många bolag var för små för att uppnå nödvändiga stor-driftsfördelar.

De privata aktörerna upplevde att kommunala bolag har finansiella och riskmässiga fördelar. Avkastningskraven är lägre och kapitalkostnaden kan sänkas om man kan få kommunal borgen. Risken för kommunala bolag är lägre eftersom de har bättre möjligheter att påverka upphandlingskrav genom sina ägare som sitter med i trafikhuvudmannens styrelse.

Privata företag framförde att det är svårt att bedöma hur de kommunala bolagen kalkylerar vid upphandlingar. Det är till exempel svårt att veta hur fastigheter prissätts i den interna prissättningen. Det är också osäkert vad som är rätt pris för andra kringtjänster som t.ex. stationsvärdar. Det är också osäkert om de kommunala bolagen gör riktiga pensionsavsättningar. I vår studie av de kommunala bolagens redovisning har vi inte heller kunnat verifiera om dessa kostnader finns med i företagens anbuds-kalkyler.

Inget privat företag har framfört klagomål hos Konkurrensverket eller Konkurrensrådet om misstankar om underprissättning eller andra konkurrensbegränsningar. I vissa upphandlingar har det förekommit anbudspriser som har varit mycket låga. De privata företagen betonade dock ”att det är ett långt steg att påstå och leda i bevis att det har varit en medveten underprissättning. Dessutom kan man alltid räkna fel”.

I stort sett alla privata företag har dock framfört att om kommunala bolag ska konkurrera på bussmarknaden måste det förenas med villkoret att uppdragsverksamheten hålls åtskild från annan kommunal verksamhet för att försvåra korssubventionering och underprissättning. Det måste också förenas med villkoret att det kommunala bolaget är konkurrensutsatt på hemmamarknaden.

3.3.3 Kommunala företags syn på försökslagen och konkurrensneutrala villkor

I det här avsnittet redogör vi översiktligt för hur de kommunala bussbolagen ser på försökslagen. Avsnitt bygger på en enkätundersökning som Finansdepartementet gjorde bland de kommunala bolagen hösten 2003 om deras tillämpning och syn på försökslagen.¹⁸ Samtliga elva kommunala bolag svarade. De bolag som avses är: Borås Lokaltrafik AB, Dalabuss AB,

¹⁸ Fi 2003/3419.

Gamla Uppsala buss AB, Göteborgs Spårvägar AB, Luleå lokaltrafik, AB Mariestads busstrafik, Polarbuss Trafik AB, Skelleftebuss AB, Uddevalla Omnibus AB, AB Västerås Lokaltrafik och Örnsköldsviks Buss AB.

Fyra kommunala bolag: Göteborgs Spårvägar AB, AB Mariestads busstrafik, Skelleftebuss AB, Uddevalla Omnibus AB har använt sig av försökslagen. Av de sju bolag som inte bedrivit uppdragsverksamhet åt annan kommun, landsting eller trafik huvudman svarade fyra att de hade för avsikt att göra det i framtiden.

De som inte hade utnyttjat möjligheterna i försökslagen men avsåg att göra det i framtiden svarade att anledningen att de inte gjort det ännu var att upphandlingarna inte passat företaget och att avtalsperioderna inte stämt med försökslagens tidsbegränsning.

De som inte hade utnyttjat möjligheterna i försökslagen och inte heller avsåg att göra det i framtiden svarade att anledningen var att styrelsen eller ägarna tagit det beslutet, att de inte såg något behov eller att de huvudsakligen bedrev verksamhet i egen regi.

I enkäten svarade åtta företag att de ansåg att försökslagen borde permanentas och tre att så inte borde ske. Företag som inte ansåg att lagen bör permanentas svarade att lagen inte var förenlig med annan lagstiftning för kommunala bolag, att den var konkurrensnedvridande och att de inte såg några behov, bland annat på grund av risken för underskott i verksamheten. De som ville permanenta försökslagen ansåg att det möjliggör en förbättrad konkurrenssituation på den alltmer oligopoliserade bussmarknaden, skapar möjligheter för konkurrenskraftiga bolag genom en större marknad och att samma förutsättningar måste gälla alla bolag oavsett ägare.

4 Tillämpningen av försökslagen på två geografiska marknader

Vi har särskilt undersökt två geografiska marknader där de fyra kommunala bolag som har utnyttjat försökslagen har lagt anbud utanför sitt geografiska område. Förhållandena på de två geografiska marknaderna ligger till grund för en bedömning om konkurrenssituationen skiljer sig från konkurrenssituationen i övriga landet till följd av en etablering av kommunala bolag.

Vi inleder med att kort sammanfatta förhållandena på marknaden och de viktigaste resultaten av fallstudierna för att sedan presentera fallstudierna mer i detalj för den intresserade läsaren.

4.1 Sammanfattande kommentarer

Beställarkompetensen kan vara avgörande för konkurrensen

Trafikhuvudmännens beställarkompetens och deras uppföljning av trafik kan vara avgörande för konkurrensen, kvaliteten och kostnaderna inom busslinjetrafiken. Hur upphandlingssystemet fungerar beror också på hur relationerna och rollerna mellan olika aktörer fungerar. Beställarmonopolet på den regionala marknaden innebär de facto en ojämlikhet i relationen mellan köpare och säljare på busslinjemarknaden. Det finns också olika försättningsförhållanden för olika producenter på bussmarknaden. De stora företagen har stordriftsfördelar som små företag saknar. Dessa villkor är viktiga att beakta om marknaden för busslinjetrafik ska kunna utvecklas i en för alla parter gynnsam riktning.

Konkurrensen är god oberoende av etablering av kommunala bolag

Konkurrenssituationen på marknaden för busslinjetrafik beskrivs idag som god eller tillfredsställande av de flesta trafik huvudmän. Det gäller oberoende av om det finns ett kommunalt bolag på marknaden eller inte. Vi har inte kunnat visa om de kommunala bolagens närvaro på marknaden har haft någon påverkan på konkurrensen eller inte. Ingen trafik huvudman har heller argumenterat för att närvaron av kommunala bolag har haft någon betydelse. Samtidigt kan konstateras att vissa trafik huvudmän är måna om att ha kvar de kommunala bolagen på marknaden för att försäkra sig om ett tillräckligt antal anbudsgivare på marknaden. De trafik huvudmän som säger sig vara positiva till att permanenta försökslagen är rädda för konsekvenserna av en fortsatt koncentration av marknaden. Vår studie visar dock att antalet anbud i normalfallet är fem till sju anbud.

Kommunala bolag anser sig ha behov av försökslagen trots att alla inte är konkurrensutsatta

Alla kommunala bolag som bedriver försöksverksamhet är inte fullt ut konkurrensutsatta på hemmamarknaden.¹⁹ Majoriteten av de kommunala bolagen är dock angelägna att lagen permanentas. Att de kan lägga anbud vid upphandlingar på andra marknader ger dem en möjlighet att fortleva vid anbuds förlust på hemmamarknaden. De anser vidare att de får ett merutnyttjande av fordon och personal samt kan fördela de fasta kostnaderna på en större volym.

Små och medelstora företag är viktiga för att upprätthålla konkurrensen

De små och medelstora privata företagen är viktiga för att skapa ett högre konkurrensstryck vid upphandlingar och de har oftast en lokal förankring med god kännedom om förhållandena på den lokala marknaden. För små företag är det en överlevnadsfråga att vinna upphandlingen på hemmamarknaden, annars försvinner de. Det går inte för ett litet företag att flytta verksamheten från till exempel Jämtland till Blekinge när en upphandling förloras. Det går inte heller att övervintra i sju år och vänta på nästa upphandling. Trafikhuvudmännens upplägg av upphandlingen är därför avgörande för de små och medelstora företagens möjligheter att delta i upphandlingarna.

Samverkansbolagen är viktiga motpooler till de stora företagen

Vissa mindre företag som har samordnat sig i samverkansbolag har blivit motpooler till de stora företagen. Fortfarande finns dock svårigheter för samverkansbolagen att finansiera större fordonsinvesteringar och att fullt ut kunna driva trafik i storstadsområdena. Trafikhuvudmännens utformning av anbudsområden och krav i förfrågningsunderlaget är i dessa sammanhang viktiga för att få in fler konkurrenskraftiga anbud.

Trafikhuvudmännen framhåller problem vid konkurrens mellan privata och kommunala aktörer

De flesta trafik huvudmän anser att de får in tillräckligt många bra anbud vid upphandlingarna. Flera trafik huvudmän anser att situationen till och med håller på förbättras genom att det förekommer nyetableringar och en tillväxt av större och medelstora företag. Ett fåtal trafik huvudmän är rädda för en fortsatt företagskoncentration på marknaden. De kommunala bussföretagens närvaro på marknaden bedöms av flertalet inte vara nödvändig för att upprätthålla en god konkurrens. Flera trafik huvudmän framhåller istället de problem som kan uppstå i konkurrenssituationer med privata och offentliga

¹⁹ I ett remissvar (dnr 2003/0282-22) uttalar Nämnden för offentlig upphandling sig om kollektivtrafiken enligt följande. ”Avseende möjligheterna att köpa från eget bolag utan föregående konkurrensutsättning finns numera en fast och samstämmig praxis från EG-domstolen och de svenska domstolarna. Någon möjlighet till ändring finns inte, annat än om EG-domstolen ändrar eller vidareutvecklar rättspraxis.”

aktörer. Det finns en risk för konkurrensnedvridningar till nackdel för både privata och offentliga aktörer som gör att särskilda villkor måste ställas om statsmakterna väljer att göra lagen permanent.

Privata bolag anser att de konkurrerar på ojämna villkor

De privata företagen anser att de konkurrerar på ojämna villkor med de kommunala bolagen till följd av komplexa kommunala organisationsstrukturer dels inom de kommunala bolagen, dels inom den kommunala bolagskoncernen och den kommunala förvaltningen. Detta föranleder misstankar om korssubventionering mellan konkurrensutsatt och inte konkurrensutsatt verksamhet och en underprissättning i bolagens uppdragsverksamhet. De kommunala bolagen anses även ha billigare riskkapital till följd av kommunal borgen, ha lägre avkastningskrav från ägarna och arbeta med lägre finansiella risker till följd av bl.a. en nära kontakt med trafikhuvudmannen via ägarna.

Trafikhuvudmannens agerande är central för den framtida konkurrenssituationen

Vid en bedömning av de kommunala bolagens mervärde på marknaden bör man beakta att beställaren, dvs. trafikhuvudmannen, på en anbudsmarknad har en central roll för hur konkurrenssituationen ska utvecklas. Beställaren bör inom ramen för lagen för offentlig upphandling utveckla en dialog med operatörerna både före upphandlingen och under avtalstiden för att stämma av krav och trafikupplägg och kompensera för förändringar i trafiken och kostnader under avtalstiden. Det är beställaren som också måste göra avvägningar mellan höga kvalitetskrav och ökat resande. Beställarens inställning till hur långsiktiga relationerna med operatörerna ska vara avgör även hur incitamenten i avtalen är utformade och om rullande upphandlingsscheman och transparenta upphandlingar tillämpas.

Västrafiks område – attraktivt trots missnöje från anbudsgivarna

Vissa trafikhuvudmän inom det undersökta området Västrafik har satsat mycket på att i anbudsutvärderingen föra in kvalitetsaspekter som främst gynnat de stora företagen. Detta har medfört en hel del överklaganden från mindre företag eftersom utvärderingskriterierna i upphandlingen inte har ansetts vara objektiva och transparenta. Anbudsområdena tenderar också att bli större inom Västrafiks område och får ibland kombineras utan några gränser vilket bl.a. har lett till att vissa anbudsgivare har vunnit upphandlingen i stora anbudsområden. Detta kan påverka intresset från företagens sida att delta vid framtida upphandlingar då nyetableringskostnaderna blir höga. Höga miljökrav i upphandlingarna har också försvårat för mindre och medelstora företag att etablera sig i främst Göteborgsområdet. Även dialogen mellan trafikhuvudmännen och anbudsgivarna före upphandlingen upplevs av operatörerna som otillfredsställande och främst till nackdel för de små och medelstora företagen.

Västtrafiks geografiska område är dock i stora delar ett relativt tätbefolkat område med korta avstånd som gör det attraktivt för operatörer att etablera sig. Det finns liten anledning för trafikhuvudmännen att oroa sig för att inte få in tillräckligt många anbud i upphandlingarna. Detta har också i viss mån påverkat trafikhuvudmännens beteende i upphandlingarna.

Västerbotten och Norrbotten – mindre attraktivitet kompenseras med stora ansträngningar från trafikhuvudmannen

I det andra särskilt undersökta området i Västerbottens län och Norrbottens län är förhållandena de omvända. Här är trafikhuvudmännen angelägna att utforma upphandlingar som ska stimulera till många attraktiva anbud för att kompensera för glest befolkade områden med långa avstånd.

Trafikhuvudmannen i Västerbotten försöker stimulera konkurrensen genom att ge möjlighet till alternativa anbud och genom att ha ett avancerat rullande system för upphandling där mycket tid läggs ner på att ta fram lämpliga anbudsområden. Man indexerar också avtalen med för branschen anpassade index och ersätter för oförutsedda statliga beslut för att företagen ska ha en möjlighet att täcka sina kostnader under avtalstiden. Trafikhuvudmannen i Norrbotten agerar i stora delar som trafikhuvudmannen i Västerbotten i syfte att få fler anbudsgivare. I Norrbotten använder man dock förhandlad upphandling som gör upphandlingsprocessen mindre transparent något som har föranlett visst missnöje bland anbudsgivarna.

Högre upphandlingskrav i de två undersökta områdena än i övriga landet förhindrar ytterligare anbud

Trafikhuvudmännen inom både Västtrafiks område och i Västerbottens län och Norrbottens län ställer dock högre fordonskrav än de krav som har utarbetas av Svenska Lokaltrafikföreningen och Svenska Bussbranschens Riksförbund. Detta innebär höga investeringskostnader som ska finansieras under kort avtalstid och minskar intresset för att delta i upphandlingarna. De stordriftsfördelar som finns vid flytt av fordonen vid anbuds förlust omintetgörs genom de höga kraven. Det är också svårt att sälja fordonen till ett företagsekonomiskt rätt pris på en andrahandsmarknad utomlands.

Vår bedömning är att trafikhuvudmännen i de undersökta områdena har många idéer om hur man ska stimulera konkurrensen. Vissa är lyckade och attraherar fler anbudsgivare, andra är mindre lyckade då t.ex. en objektiv anbudsutvärdering blir svår genomförbar. Uppföljningen av trafiken har i vissa delar inte varit tillfredsställande. Ett av de stora hindren för fler anbudsgivare är dock de höga kraven i upphandlingen. Högt ställda krav på fordonsutförande bidrar till höga kostnader och biljettpriser och därmed ett minskat resande.

Kraven i upphandlingen bedömer vi vara högre hos trafikhuvudmännen i dessa undersökta län än kraven hos den genomsnittlige trafikhuvudmannen.

Trafikhuvudmannen i gemen nöjer sig med de krav som ställs i branschens gemensamt utarbetade kravspecifikation i Buss 2000 och i Svenska Lokaltrafikföreningens utarbetade miljöprogram.

Upphandlingens och avtalens upplägg mer avgörande för konkurrensen än etableringen av kommunala bolag

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att konkurrenssituationen i de två undersökta områdena är tillfredsställande och skiljer sig inte från konkurrenssituationen i övriga landet trots att det här finns kommunala bolag etablerade. Trafikhuvudmännen har på olika sätt försökt stimulera till ökad anbudskonkurrens. Vår bedömning är att viktigast för hur konkurrensen ska fungera i framtiden är trafik huvudmännens upplägg av upphandlingen och avtalen. Trafikhuvudmännens förmåga att anpassa upphandlingen och föra en kontinuerlig dialog med anbudsgivare och befintliga operatörer så att det passar både stora och små företag är mer utslagsgivande för konkurrenssituationen på lång sikt än etableringen av kommunala bolag.

4.2 De kommunala bolagen inom Västtrafiks upphandlingsområde

Länstrafikhuvudmannen Västtrafik är organiserad i ett moderbolag och fyra dotterbolag.²⁰ Västtrafiks upphandlingsområde motsvaras av Västra Götalands län samt norra delen av Hallands län. Varje dotterbolag är ansvarigt för upphandlingen av kollektivtrafik inom sitt geografiska område. Trafikströmmarna skiljer sig något från länsindelningen och Västtrafik och Läns trafik i Hallands län har kommit överens om att norra Hallands trafik upphandlas av Västtrafik. Mycket av trafiken består av pendeltrafik in till Göteborgs stad.

Inom Västtrafiks område finns fyra kommunala trafikaktiebolag, Göteborgs Spårvägar AB ägt av Göteborgs Stad samt Uddevalla Omnibus AB, AB Mariestads busstrafik och Borås Lokaltrafik ägt av respektive kommuner.

Göteborgs Spårvägar, Uddevalla Omnibus och Mariestads busstrafik bedriver kollektivtrafik enligt försökslagen. De två senare driver försöksverksamhet via samverkansbolaget Buss i Väst. Borås kommun anser att Borås Lokaltrafik för närvarande inte ska tillämpa försökslagen trots att bolaget är konkurrensutsatt i den egna kommunen. Företaget är för övrigt till salu p.g.a. låga priser och dålig lönsamhet i den inomkommunala verksamheten.

²⁰ Västtrafik Fyrbodol, Västtrafik Skaraborg, Västtrafik Göteborgsområdet och Västtrafik Sjuhärad.

4.2.1 Konkurrenssituationen inom Göteborgsområdet

Omfattningen av försöksverksamheten

Tolkningen av försökslagens omfattning skiljer sig åt mellan de olika kommunala bolagen. Göteborgs Spårvägar anser att endast trafik helt utan anknytning till den egna kommunen omfattas av försökslagen.²¹ En linje som passerar genom Göteborg med hållplatser för på- och avstigning i staden har anknytning till Göteborg och kan därför kompetensenligt bedrivas enligt kommunallagen oavsett försökslagen. Enligt denna definition bedriver Göteborgs Spårvägar kollektivtrafik utanför den egna kommunen i Ale kommun, i Alingsås och Lerums kommuner, i Kungsbacka kommun och i Mölndals kommun. Relateras regiontrafikens omsättning till företagets totala omsättning i buss- och spårvagnstrafik uppgår regiontrafiken till 25 % och försöksverksamheten till 7 %.

Göteborgs Spårvägar driver även beställningstrafik som har anknytning till Göteborg. Beställningstrafiken anses inte helt kunna bedrivas utanför kommunen eftersom denna typ av trafik inte omfattas av försökslagen. Långväga expressbusstrafik anses inte heller omfattas av försökslagen.

Kompletterande tjänster till linjetrafiken som upphandlas av länstrafikhuvudmännen är olika kringtjänster, t.ex. tågvärddar, bussterminaler, hållplatsinformation, biljettkontrollverksamhet. Kringtjänster erbjuds ofta av bussbolagen i de fall de vunnit anbudsupphandlingen om linjetrafiken i området. Göteborgs Spårvägar lägger anbud på sådana tjänster i delar av regiontrafiken men inte i andra kommuner eftersom företaget anser att sådana tjänster inte omfattas av försökslagen.

Antalet anbudsgivare

Länstrafikhuvudmannen är den som har bäst överblick över konkurrensituationen inom området. I Göteborgsområdet anger Västtrafik att antalet anbudsgivare i regiontrafiken idag uppgår till 5–7 stycken. Mer eller mindre självskrivna anbudsgivare är Göteborgs Spårvägar, Swebus, Connex, Buss i Väst, Orustrafiken och Arriva. Någon gång deltar också Busslink, KE's trafiken i Kungsbacka och Tjörns Omnibus i upphandlingen. För 10 år sedan lade ca 10–12 bolag anbud per upphandling. Minskningen i antalet anbud beror på att små bolag gått ihop i samverkansbolaget Buss i Väst för att bli konkurrenskraftiga mot de stora privata och kommunala bolagen på marknaden.

²¹ Göteborgs spårvägar har anlitat advokatfirman Vinge KB för att utreda tolkningen av försökslagstiftningens begrepp ”kommunal uppdragsverksamhet”.

4.2.2 Konkurrens på lika villkor inom Göteborgsområdet?

Göteborgs Spårvägars syn på sina konkurrensackdelar

Göteborgs Spårvägar ägs av Göteborgs Stad och är det kommunala bolag som agerar inom Västtrafiks Göteborgsområde. Hittills har Göteborgs Spårvägar haft bättre löne- och anställningsvillkor (pensions- och semesterförmåner) än de privata företagen och därmed högre personalkostnader. De senaste framförhandlade kollektivavtalen i branschen innebär dock att personalkostnaderna mellan kommunala och privata företag inom några år kommer att ligga på samma nivå.

Mot bakgrund av de skalfördelar som finns i branschen är det enligt företaget en konkurrensackdel att inte kunna bedriva beställningstrafik och långväga expressbusstrafik i större skala och utföra kringtjänster till linjetrafiken utan att den ska ha anknytning till den egna kommunen. För Göteborgs Stad och Göteborgs Spårvägar skulle det bl.a. vara en fördel om övertalig personal från en förlorad anbudsupphandling i större utsträckning skulle kunna utnyttjas genom att lägga anbud på kringtjänster även i andra kommuner då bolagets anställda omfattas av ett lokalt avtal om stärkt anställningstrygghet, dvs. arbetsbrist är normalt inte uppsägningsgrund inom Göteborgs Stads verksamheter.

Den största nackdelen för de kommunala bolagen som framförs är dock i de fall de kommunala bolagen inte får verka på en större linjetrafikmarknad än den egna kommunen. Anbudsförluster på ett håll inom linjetrafiken kan därigenom inte kompenseras av anbudsvinster på andra håll. Göteborgs Spårvägar pekar också särskilt på att ett upphörande av försökslagen kommer att begränsa bolagets möjligheter att lämna anbud på helt lokal trafik i Göteborg. Trafikhuvudmännen upphandlar trafik i s.k. anbudspaket, vilka oftast innehåller såväl helt lokala linjesträckningar som linjer med start respektive mål i skilda kommuner. Då sådana anbudspaket är odelbara skulle bolaget, om försökslagen upphör, utestängas från att lämna anbud även på helt lokala göteborgslinjer om dessa är en del i sådana ”blandade” anbudspaket.

Privata företags syn på Göteborgs Spårvägars konkurrensfördelar

De privata företagen framför att Göteborgs Stad som äger Göteborgs Spårvägar är en stor näringslivsägare. Göteborgs Stad har ett direkt och indirekt

intresse i ett stort antal bolag. Vissa är helägda, andra är delägda.²² Dessutom finns inom trafikområdet den primärkommunala trafikhuvudmannen Trafikkontoret i Göteborg²³ som drivs i förvaltningsform. Den kommunala organisationen i Göteborg är således omfattande, komplex och icke-transparent vilket försvårar för de privata aktörerna att bedöma hur Göteborgs Spårvägar tänker kalkylera vid anbudsupphandlingen. Farhågor finns om att andra bedömningar än rent företagsekonomiska görs vid anbudsgivningen.

Göteborgs Spårvägars egen organisation är uppdelad på sex affärsområden. Idag finns de två nybildade affärsområdena spårvagn och buss som består av icke konkurrensutsatt spårvagnstrafik i Göteborgs Stad respektive konkurrensutsatt busstrafik i Göteborgs Stad. Affärsområdet regiontrafik består av busstrafik uppdelad på dels linje- och beställningstrafik med anknytning till Göteborg, dels linjetrafik som bedrivs enligt försökslagen. Affärsområdet fordonsteknik sköter verkstadsservicen på samtliga spårvagnar och merparten av bussarna oberoende om det rör sig om stadstrafik eller regiontrafik. Därutöver finns tre affärsområden, dvs. banteknik, trafikantservice (kringtjänster till linjetrafiken) och GSK som driver ett flertal radionät.

Den komplexa organisation som finns inom företaget Göteborgs Spårvägar och det omfattande näringslivsägandet inom kommunen föranleder de privata konkurrenterna att misstänka korssubventionering mellan icke konkurrensutsatt verksamhet och konkurrensutsatt verksamhet inom koncernen. Misstankar finns även om icke volymbaserade inköpsvillkor vid köp av t.ex. fordonsgas och icke marknadsmässiga priser vid hyra av lokaler. Kostnader för övertalig personal anses inte heller belasta Göteborgs Spårvägar fullt ut eftersom personalen är anställd på livstid av kommunen. Göteborgs Spårvägar anses sammantaget få ett antal konkurrensfördelar vid anbudsgivning av linjetrafik och kringtjänster.

²² Kommunens flesta helägda bolag finns i två koncerner, GKF – koncernen (Göteborgs Kommunala Förvaltnings AB) och Framtidenkoncernen.

GKF-koncernen

I GKF – koncernen återfinns bl.a. Göteborg Energi AB, Göteborgs Hamn AB, Liseberg AB, Higab, Göteborgs Gatu AB och Göteborgs Stadsteater AB. Sammanlagt har GKF – koncernen 18 direkt helägda dotterbolag, varav 4 för närvarande ej bedriver någon verksamhet.

Framtidenkoncernen

Förvaltnings AB Framtiden är moderbolag i kommunens koncern för byggnation och förvaltning av bostäder. Framtidenkoncernen är också Göteborgsmarknadens största ägare av kommersiella lokaler. Framtidenkoncernen har 13 helägda, rörelsedrivande dotterbolag:

Övriga bolag

Utanför de två stora koncernerna ligger bl.a. de helägda bolagen Göteborgs Spårvägar AB och Norra Älvstranden Utveckling AB samt de delägda regionala bolagen Renova, Gryaab och Grefab.

²³ Kontoret svarar för all trafik i Göteborg, däribland kollektivtrafiken i samarbete med Västtrafik i Göteborgsområdet AB.

Den finansiella risken för de kommunala bolagen bedöms också vara lägre eftersom bolagen har bättre möjligheter att påverka krav i upphandlingar via sina ägare som ingår i trafikhuvudmannens styrelse. De kommunala bolagen kan via ägarna påverka och få information som gör att de inte vid anbuds-kalkyleringen behöver räkna med att den befintliga bussparken blir övertalig nästkommande upphandling på grund av att fordonskraven skärps. Det innebär att det kommunala bolaget slipper kalkylera med ett riskpåslag på sin räntekostnad för fordon. Möjligheterna att vinna upphandlingen ökar därigenom.

4.2.3 Trafikhuvudmannens upphandling inom Göteborgsområdet

Upphandlingens omfattning

Västtrafik i Göteborgsområdet upphandlar trafik som omfattar både lokala och regionala linjer samt sådana som omfattar kommunöverskridande trafik. Dessutom upphandlas specialtrafik t.ex. flygbussverksamhet. Västtrafik har ett s.k. rullande upphandlingsschema, dvs. trafiken inom området delas upp på olika tillfällen och vid varje tillfälle upphandlas en del av trafiken. Den deltrafik som upphandlas vid ett enskilt tillfälle delas upp i olika anbudsområden som i sin tur delas upp i anbudspaket. Anbudsområdena motsvaras vanligen av kommuner och anbudspaket är delar av kommunen. Västtrafik tillåter också att anbudsgivarna lämnar in anbud på kombinationer av anbudspaket, dock i regel inte kombinationer över anbudsområden. Västtrafik sätter dock inte någon gräns för hur många anbudspaket inom anbudsområdet eller hur många anbudsområden som får lämnas anbud på vilket innebär att stora aktörer kan lämna anbud på hela trafiken i en eller flera kommuner.

Många anbudsgivare anser att Västtrafiks anbudsområden och anbudspaket är för omfattande och kräver så betydande investeringar att bara företag med stor finansiell styrka kan delta i anbudsgivningen.

Upphandlingens upplägg

Västtrafik ställer i sin upphandling högre miljökrav i förfrågningsunderlaget än Svenska Lokaltrafikföreningens miljökrav i miljöprogrammet. Det är den enskilda kommunen inom Västtrafiks område som sätter gränsen för miljökraven. I dessa sammanhang får anbudsgivarna lägga alternativa anbud, det ena utifrån Svenska Lokaltrafikföreningens krav och den andra enligt kommunens krav. Sedan får kommunen ta ställning till om de högre miljökraven är värda merkostnaden.

Vissa anbudsgivare anser att Västtrafik driver miljökraven för hårt och tvingar fordonstillverkarna att släppa fordon på marknaden innan de är färdigutvecklade. Detta kan gälla emissionskrav för partikelutsläpp och

kväveoxider. Operatörerna tvingas därför skriva av investeringskostnaden för bussarna under den relativt korta avtalsperioden eftersom Västtrafik vid nästa upphandling kan vara missnöjd med prövade alternativ och ställer krav på en ny busstyp. Höga avskrivningskostnader anses fördyra trafiken i onödan.

Andra krav som Västtrafik ställer upp i upphandlingen är förarcertifiering och etablering av lokalkontor vid anbudsinst. Småföretag anser sig missgynnade av både krav på förarcertifiering och lokalkontor. Många småföretagare har levat och kört buss inom sitt geografiska område under många år vilket gör att referenser borde kunna ersätta krav på förarcertifiering. Etablering av lokalkontor upplevs också som överflödigt om administrationen kan skötas från centralt håll.

Avtalets konstruktion

Västtrafik använder sig av åttaåriga avtal med tvååriga optioner om förlängning. Avtalen är konstruerade som bruttoavtal med incitament där 10 % av biljettintäkterna från regiontrafiken och 25 % från stadstrafiken tillfaller bussoperatören. Operatören får således en fast ersättning för alla resenärer, dvs. en fast ersättning per påstigande. Bruttoavtal med incitament anses av operatörerna vara eftersträvansvärt då detta ökar incitamenten att förbättra och öka resandet. Incitamenten innebär också att betalningsmoralen blir betydligt bättre eftersom bussförarna blir angelägna att alla betalar.

Flera anbudsgivare har anfört att det inte råder lika villkor mellan beställare och utförare i Västsverige. Inom området finns ett stort avstånd mellan trafikhuvudman och operatörerna. Det finns ingen större samverkan före eller efter upphandlingen p.g.a. att trafikhuvudmannen tror att detta kan leda till nackdelar. Exempelvis skulle någon potentiell anbudsgivare kunna överklaga upphandlingen i efterhand om ersättningen p.g.a. ändrade trafikförhållanden förändras under avtalstiden. Trafikhuvudmannen har också tolkningsföreträde i avtalssammanhang. Operatörerna efterlyser därför en bättre dialog med trafikhuvudmannen före upphandlingen för att stämma av kraven i upphandlingen och även senare under avtalstiden.

Anbudsutvärdering

I Västtrafiks anbudsutvärdering värderas kvalitet till 40 % och pris till 60 %. Kvalitetsdelen består av 1) utförandekvalitet dvs. utlovad kvalitet enligt ett kvalitetsplaneringssystem, 2) referenser dvs. upplevd kvalitet, 3) trafik-erfarenhet och 4) fordonsstandard. Västtrafik har höjt vikten för kvalitet för att gynna entreprenörernas överlevnadsförmåga på lång sikt. Detta har dock av fler anbudsgivare upplevts som en begränsning som gynnar stora företag med stor administration. Den allvarligaste kritiken är dock att kvalitet inte går att mäta objektivt vilket innebär att subjektiviteten får ett för stort inslag i Västtrafiks anbudsutvärdering. Västtrafik anses inte heller ha någon upp-

följning av t.ex. utlovad kvalitet vilket innebär att kraven inte behöver uppfyllas.

Möjligheter att etablera sig

Sammanfattningsvis anser både stora, medelstora och små anbudsgivare det svårt att etablera sig i Göteborgsområdet genom att vinna uppdrag. Trafikhuvudmannen tillhandahåller inte bussdepåer. De höga miljökraven på fordon och de fastigheter som behövs för etablering kräver investeringar som är alltför höga för de korta avtalstiderna. Det kvalitetsplaneringssystem som krävs av trafik huvudmannen gör administrationen onödigt dyr för ett nyetablerat företag som tilldelas ett begränsat uppdrag. Små företag har också problem med omfattande och svår genomträngliga förfrågningsunderlag där alla uppdragsstorlekar och trafiktyper behandlas på ett enhetligt vis.

4.2.4 Konkurrenssituationen inom Västtrafik Fyrbodals och Skaraborg

Omfattningen av försöksverksamheten

De kommunala bolagen Uddevalla Omnibus respektive Mariestads busstrafik ingår som delägare i samverkansbolaget Buss i Väst. Buss i Väst lägger anbud i bl.a. Västra Götalands län, Hallands, Jönköpings och Örebro län. Uddevalla Omnibus verkar främst i Västtrafik Fyrbodals område och Mariestads busstrafik i Västtrafik Skaraborgs geografiska område.

Uddevalla Omnibus kör som underentreprenör åt Buss i Väst bl.a. ”expressbusstrafiken” i Bohuslän, trafiken i Lysekils kommun, i Munkedals kommun och i Bengtsfors kommun. Enligt bolagsordningen kan Uddevalla Omnibus medverka i all trafik i Bohuslän och i Västtrafik Fyrbodals ansvarsområde. Företaget lägger inga anbud på trafik huvudmannens utbudna kringtjänster till linjetrafiken.

Mariestads busstrafik har som underleverantör åt Buss i Väst bedrivit linjetrafik i Västtrafik Skaraborgs geografiska område. Denna trafik förlorades vid årsskiftet 2003/2004 till Swebus. Den resterande trafiken är färdtjänsttransporter och skoltransporter samt viss beställnings- och turisttrafik. Kommunen överväger att sälja bolaget.

Antalet anbudsgivare

Antalet anbudsgivare har varit oförändrat sedan 1995 inom *Västtrafik Fyrbodals område*. De företag som brukar delta i de flesta upphandlingarna är Buss i Väst, Orusttrafiken och Swebus. I Fyrstadsområdet brukar också Connex och det kommunala bolaget Göteborgs Spårvägar delta. Dessutom deltar i delar av landsbygdstrafiken mindre lokala företag. Konkurrenssituationen framförs vara rimlig i Fyrstadsområdet med 5–6 anbudsgivare. I

Dalsland och norra Bohuslän är situationen sämre med i bästa fall två anbudsgivare.

Sedan 1995 har man inte haft någon väsentlig skillnad i antalet anbud i *Västtrafik Skaraborgs område*. Antalet anbud hade sannolikt varit fler om Buss i Väst inte hade bildats. Stora företag har dock oftast bättre förutsättningar att leva upp till de höga kvalitets- och investeringskrav som finns i upphandlingen. Anbudsgivarna har varit Swebus, Linjebuss (Connex), Busslink, Buss i Väst, Göteborgs Spårvägar och Orusttrafiken. Buss i Väst har i den senaste upphandlingen också lämnat anbud i samverkan med Arriva.

4.2.5 Konkurrens på lika villkor inom Västtrafik Fyrbodal och Skaraborg?

De kommunala bolagens syn på sina konkurrensnackdelar

De kommunala bolagen anser sig varken ha en fördel eller nackdel av att vara ett kommunalt bolag i Buss i Väst. Alla delägare i Buss i Väst deltar i anbudsprocessen och får komma med synpunkter på vilken nivå anbuden ska ligga. Alla delägare i samverkansbolaget använder också samma kalkylprinciper. Det är dock Buss i Väst som lägger alla anbud i regiontrafiken och som tecknar trafikavtalen med trafikhuvudmännen. Samverkansbolaget tar en avgift för sina tjänster medan resterande del av intäkterna från ett uppdrag tillfaller delägaren. Den vunna trafiken fördelas mellan delägarna som finns inom området eller till de delägare som vill expandera utanför sitt verksamhetsområde.

De kommunala bolagen upplever dock att de har en konkurrensnackdel genom att beslutsprocessen är betungande i ett kommunalt bolag. I vissa frågor ligger beslutsmakten hos kommunfullmäktige. Det innebär att företagets affärsstrategi om, t.ex. stora investeringar i bussar inför en anbudsupphandling, måste avslöjas långt i förväg. En annan nackdel är att de kommunala bolagen måste följa lagen om offentlig upphandling vid inköp av varor och tjänster vilket även detta fördröjer beslutsprocessen.

En annan nackdel som framhävs från kommunalt håll är att möjliga samordningsvinster mellan expressbusstrafik, beställningstrafik och linjetrafik inte kan utnyttjas om inte alla tre trafiktyper inryms i försökslagen. Linjetrafiken är ofta koncentrerad till vardagar och då särskilt morgon och eftermiddag. Det blir därigenom svårt att heltidssysselsätta personalen med acceptabla arbetstider. Inte heller fordonen kan samutnyttjas på bästa sätt.

Trafikhuvudmännen upphandlar allt större anbudspaket vilket från kommunalt håll anses försvåra för de små företagen och de kommunala bolagen att lägga anbud. Anbudspaketen är inte avgränsade till en kommun utan ofta

kommun- och länsöverskridande vilket ställer till problem för kommunala bolag om försöksverksamheten inte permanentas.

Privata bolags syn på de kommunala bolagens konkurrensfördelar

De privata bolagen anser att de kommunala bolagen subventioneras via bl.a. kommunal borgen och fördelaktiga räntevillkor. Bolagen har också riskmässiga fördelar genom att kommunala skattemedel lätt kan skjutas till för att täcka underskott i bolagsverksamheten. Avkastningskraven är också lägre än i privata företag och därför inte jämförbara med privata avkastningskrav. Den kommunala verksamheten upplevs också vara sammanflätad och icke transparent där kommunal affärsverksamhet med dess kostnader och intäkter blir svår att skilja från kommunal förvaltningsverksamhet.

4.2.6 Trafikhuvudmannens upphandling inom Västtrafik Fyrbodol och Skaraborg

Upphandlingens omfattning

Västtrafik Fyrbodol omfattar totalt 15 kommuner i nordvästra delen av Västra Götalands län. Trafikhuvudmannen upphandlar trafiken etappvis i ca 15 anbudsområden.

Västtrafik Skaraborg består av 13 kommuner i f.d. Skaraborgs län. Trafikhuvudmannen upphandlar all linjetrafik med buss vid ett och samma tillfälle. Upphandlingsområdet delades vid 1997:års upphandling upp i 30 anbudspaket där Buss i Väst vann i volym 75 % av anbudspaketen och Swebus 25 %. Den senaste upphandlingen under 2004 delades upp i åtta anbudspaket vilka samtliga vanns av Swebus. Västtrafik Skaraborg sätter inga gränser för hur många anbudspaket som får kombineras av anbudsgivarna.

Upphandlingens upplägg

Eftersom upphandlingarna i *Västtrafik Fyrbodol* sker enligt ett rullande schema anser trafikhuvudmannen att upphandlingarna inte direkt har gett konsekvenser på företagskoncentrationen. De företag som förlorar vid en upphandling överlever en kortare period tills nästa upphandling sker. I Fyrbodalsområdet har prisökningarna i anbuderna de senaste åren legat mellan 5–10 % vilket innebär en bra priskonkurrens. Fordonskraven i Buss 2000 och i Svenska Lokaltrafikföreningens miljöprogram ställs vid nyanskaffning av fordon.

Vid upphandlingen i *Västtrafik Skaraborg* ställs också krav på fordonen enligt Buss 2000 och Svenska Lokaltrafikföreningens miljöprogram.

Avtalens konstruktion

Avtalstiderna är för närvarande 7 år med 3 optionsår i *Västtrafik Fyrbodol*. Ett sätt att få uthålliga samarbetspartners har hos Västtrafik Fyrbodol varit att ha längre avtalstider samt att utbetala ersättning enligt ett arbetskraftsindex som motsvarar de faktiska kostnaderna på ett bättre sätt. Incitamentsavtal med ett visst belopp per påstigande resenär används i trafik där bruttokostnaden självfinansieras av operatören till mer än 50 %. Inom avtalets ram styr Västtrafik Fyrbodol arbetsorganisationen genom att operatören får sköta kontakterna med respektive kommun vid frågor som rör hållplatser, vägar och trafikutbud under avtalets gång. Incitamenten i bruttoavtalet har medfört att operatören är mån om att se till att rätt betalning sker och att man kör på rätt ställe i rätt tid.

Avtalstiden i Västtrafik Skaraborg är 6 år och optioner finns på 4 x 1 år. Avtalen är bruttoavtal med resandecitament där operatören får ett visst kronbelopp för varje påstigande resenär i landsbygd och i stadstrafik. Dessutom utbetalas ett miljöincitament för en bättre busspark. Incitamentsdelen i avtalet innebär att bussoperatören täcker ca 15 % av sina kostnader.

Anbudsutvärdering

I anbudsutvärderingen i *Västtrafik Fyrbodol* är det priset som avgör. Trafikhuvudmannen har kommit till insikt att kvalitet inte kan avgöras vid själva upphandlingstillfället utan bygger på en relation i olika led där trafikhuvudmannen målstyr operatörerna under avtalets löptid. Operatören får under avtalet påverka bl.a. trafikutbudet så att behovet tillgodoses på bästa sätt.

I *Västtrafik Skaraborgs* anbudsutvärdering värderas priset till 75 % och kvalitet till 25 %. Kvaliteten delas upp i fyra komponenter; erbjuden kvalitet, verksamhetsstyrning, organisation för trafikuppdraget och trafikerfarenhet. I den senaste upphandlingen överklagades upphandlingen av Buss i Väst mot bakgrund av att kvalitetskriterierna inte uppfattades som transparenta. I detta fall behövde trafikhuvudmannen inte göra om upphandlingen. Västtrafik Skaraborg anser dock att kvalitetskriterier kan vara svåra att utvärdera och att det därför lätt kan bli en tvistefråga. Västtrafik Sjuhärad valde därför att efter det senaste överklagandet gå över till att använda enbart priset som utvärderingskriterium. I Västtrafik Göteborgsområdet har man dock behållit kvalitet som utvärderingskriterium.

De stora privata företagen anser att kvalitetsaspekter i upphandlingen är till en fördel. Priset bör inte vara det enda konkurrensmedlet. De mindre företagen anser dock att kvalitet är svårt att utvärdera på ett objektiva sätt eftersom stora delar av kvaliteten bl.a. utgörs av en framtida beskriven kvalitet enligt ett kvalitetssäkringssystem. Den faktiska kvaliteten följs inte heller upp av trafikhuvudmannen under löpande avtal vilket innebär att den beskrivna kvaliteten kan avvika kraftigt från den faktiska.

4.3 De kommunala bolagen i Västerbottens län och Norrbottens län

Länstrafiken i Norrbotten och Länstrafiken i Västerbotten upphandlar trafiken inom sina respektive län. Skelleftebuss AB är det kommunala bolag som verkar i regiontrafiken inom dessa län. I Norrbottens län agerar Skelleftebuss numera som delägare i samverkansbolaget Centrala Buss i Norrbotten AB. I Västerbottens län verkar bolaget självständigt genom att man dels driver den icke konkurrensutsatta busstrafiken i Skellefteå stad, dels lägger anbud i den övriga konkurrensutsatta trafiken i Skellefteå kommun och i den övriga länstrafiken.

De två övriga kommunala bolag som finns i området är icke konkurrensutsatta inom sina respektive kommuner. Polarbuss Trafik AB sköter trafiken i Umeå och Luleå Lokaltrafik i Luleå. Polarbuss anser att försökslagen i sin nuvarande form inte är förenlig med övrig lagstiftning för kommunala bolag. Ytterligare ett skäl som anges är att försökslagen snedvrider konkurrensen. Luleå kommun har fattat principbeslut att inte konkurrensutsetta den egna trafiken och anser därför att Luleå lokaltrafik inte ska lägga anbud i andra kommuner.

Tidigare fanns i regionen också det kommunala bolaget Pite Buss i Piteå. Pite buss fick ekonomiska problem när man lämnade ett för lågt anbud vid upphandlingen av regiontrafiken 1997. Trafikhuvudmannen tillät att trafiken avbröts och en ny upphandling gjordes. Connex eller f.d. Linjebuss köpte inkråmet i Pite buss.

4.3.1 Konkurrenssituationen i Västerbottens län och Norrbottens län

Omfattningen av försöksverksamheten

Åt trafikhuvudmannen i Västerbotten kör Skelleftebuss trafiken i Robertsfors kommun, linjen mot Flarken som går in i Robertsfors kommun och linjen mot Bastuträsk som går in i Norsjö kommun. De två sistnämnda linjerna utgår från Skellefteå och anses enligt företaget ha anknytning till den egna kommunen och därför ligga utanför försökslagen. Åt trafikhuvudmannen i Norrbottens län kör företaget linjen mot Arvidsjaur och Arjeplog som passerar genom båda kommunerna samt trafiken i hela Piteå kommun. Anbudet i Norrbotten har lagts via Centrala Buss. Trafiken mot Arvidsjaur och Arjeplog har vid den senaste upphandlingen förlorats till Granbergs Buss.

Skelleftebuss har också en egen internationell expressbusstrafik sex dagar i veckan i bägge riktningarna mellan Skellefteå och Bodö i Norge. Trafikhuvudmännen i Västerbotten och Norrbotten bidrar till viss del till denna

trafik så att resenärer i regionen, speciellt fjällregionen, också ska kunna utnyttja busstrafiken på delar av sträckan. Skelleftebuss deltar genom sin internationella busstrafik i projektet Barents Road där Sverige, Norge och Finland och numera Ryssland ingår. 1997 startades den 52 mil långa Silvervägen (Skellefteå – gränsen mot Norge – Bodö) som är en del av Barents Road.

Företaget driver också egen beställningstrafik som utgår från Skellefteå. Den främsta kunden är idrottsföreningarna på orten. Skelleftebuss har också ett reseprogram tillsammans med ett annat bolag, Lind Tour AB, som producerar och marknadsför beställningstrafiken. Resorna går t.ex. till Sundsvall (IKEA), Nord-Norge (Fiskeresor) samt till finska gränsen/Torneå.

Skelleftebuss har även lagt anbud i den interregionala upphandlingen av E4-trafiken Haparanda – Umeå som upphandlas av de fyra nordligaste länen tillsammans med Rikstrafiken.

Skelleftebuss bedriver inga kringtjänster till linjetrafiken utanför kommunen men väl inom kommunen.

Skelleftebuss har tolkat försökslagen på ytterligare ett annat sätt än övriga kommunala bolag. Företaget har tolkat att företagets nuvarande beställnings- och expressbusstrafik, den regionala linjetrafiken utanför kommunen och den interregionala trafiken kan bedrivas med stöd i försökslagen. Skelleftebuss anser att det enda sättet att bedriva denna trafik utan en permanent lag är att bedriva trafiken som underentreprenör till ett annat bolag t.ex. Centrala Buss eller ett resebyråföretag.

Antalet anbudsgivare

I *Västerbottens län* erhåller trafikhuvudmannen många anbud vid upphandlingarna, bl.a. på grund av möjligheten att lägga alternativa anbud vid de senaste upphandlingarna. Konkurrenssituationen anses bra inom länet och antalet anbudsgivare är i stort sett oförändrad sedan 1990-talets början. I vissa områden inom fjällvärlden och i vissa skogsområden är konkurrensen sämre. Anbudsgivarna utgörs av Connex, Swebus, samverkansbolaget Busspoolen Västerbotten, Skelleftebuss, 25-tal taxiföretag som kör linjetrafik och 5–7 små bussföretag. Ibland lämnar också Busslink anbud och Busspoolens delägare individuella anbud.

I *Norrbottens län* finns relativt stora etableringskostnader för bussverksamhet. Det är svårt att samordna resurser på grund av långa avstånd mellan orter. Trots detta anser trafikhuvudmannen att Konkurrenssituationen är relativt bra. Många familjeföretag finns som både kör buss och taxi. Connex har återkommit till Norrbotten och utgör en konkurrensmässigt bra motpol till Centrala Buss. Swebus verkar ha lämnat detta upphandlingsområde. Granbergs Buss är ett familjeföretag som har expanderat och har god lön-

samhet. Även KR-Trafiken har expanderat. Sammanfattningsvis är antalet anbudsgivare i stort sett oförändrat sedan 1995 och är ca 3–4 anbudsgivare per upphandlingsområde, ibland 5–6 stycken. Anbudsgivarna är främst Connex, samverkansbolagen Centrala Buss och Busspoolen Västerbotten, Granbergs Buss, Busslink och KR-Trafiken.

Det bästa sättet att öka antalet anbudsgivare är att öka lönsamheten i branschen anser Länstrafiken i Norrbotten. I ”Rollerna spelar roll” försöker trafikhuvudmännen och branschen fokusera på det gemensamma nämligen kunden. Incitament i avtalen ger i allmänhet tätare kontakt mellan trafikhuvudmännen och entreprenörerna och samarbetet påverkar positivt trafikledningen, identifieringen av kunder, upphandlingen, marknadsföringen och prissättningen.

4.3.2 Konkurrens på lika villkor i Västerbottens län och Norrbottens län?

Skelleftebuss syn på sina konkurrensnackdelar

De kommunala bolagen har vid ett avskaffande av försökslagen en konkurrensnackdel med avseende på möjligheten att utnyttja fordon och personal effektivt. Det är för de privata företagen en stor fördel att parallellt kunna bedriva beställningstrafik, expressbusstrafik och upphandlad linjetrafik då de fasta kostnaderna kan fördelas på fler fordon och möjligheten finns att merutnyttja fordon och personal veckans alla dagar.

Skelleftebuss måste, för att kunna delta i upphandlingarna, kunna bedriva trafik över kommungränserna. Kollektivtrafik som gynnar den egna kommunens invånare har oftast ingen naturlig avgränsning till kommunens geografiska gränser. Anbudspaketet är inte utformat efter kommungränserna utan planeras efter trafikbehovet, t.ex. längs en älvdal. Det finns också en tendens att anbudsobjekten får allt större omfattning vilket minskar antalet anbudsgivare med tillräckliga resurser. Större kombinationsanbud eller alternativa anbud begränsar de kommunala bolagen att lägga anbud om försökslagen inte permanentas.

Privata företags syn på Skelleftebuss konkurrensfördelar

Skelleftebuss ingår som dotterbolag till Skellefteå Stadshus AB i den av Skellefteå kommun helägda kommunkoncernen. Privata företag ser att Skelleftebuss har möjligheter till korssubventionering mellan konkurrensutsatt verksamhet och icke konkurrensutsatt verksamhet inom bolaget och inom bolagskoncernen. Skelleftebuss är inte konkurrensutsatt i stadstrafiken inom den egna kommunen och företagets organisation är inte uppbyggd efter olika trafikslag utan konkurrensutsatt linjetrafik bedrivs inom samma affärsområde som icke konkurrensutsatt linjetrafik. Service och underhåll av fordonsparken sker vid egna verkstäder oberoende vilken typ av verksamhet

som bedrivs. De privata aktörerna ifrågasätter också om fastigheterna i Skellefteå som ägs av ett dotterbolag till Skelleftebuss tar ut marknads-mässiga hyror av bolaget. Det faktum att stadstrafiken inte är konkurrens-utsatt och att organisationen inte är tydlig vid uppdelning av kostnader och intäkter för olika verksamheter leder till farhågor om att uppdragsverksamheten utanför kommunen inte är företagsekonomiskt prissatt.

4.3.3 Trafikhuvudmännens upphandling i Västerbottens län och Norrbottens län

Upphandlingens omfattning

Länstrafiken i Västerbotten upphandlar trafiken i 15 kommuner som är uppdelade i ca 200 anbudsområden som upphandlas i olika omgångar. Skellefteå och Umeå tätortstrafik upphandlas inte eftersom kommunerna driver egen bolagsverksamhet där.

Länstrafiken i Norrbotten upphandlar trafiken i 14 kommuner. Antalet anbudsområden uppgår till ca 50 uppdelat på tre omgångar. I sex av länets större tätorter i Norrbotten driver eller upphandlar kommunen den egna stadstrafiken.

Upphandlingens upplägg

Länstrafiken i Västerbotten lägger ner mycket arbete på olika trafikpaket i ett rullande schema, dels för att få många anbudsgivare vid upphandlingen, dels för att underlätta för företag att överleva mellan upphandlingsperioderna. Anbudsgivarna får ge kombinationsanbud på trafikpaketen inom länet men måste också ge anbud på varje ingående paket. De får också ge alternativa anbud där olika fordonstyper, olika fordonsålder, olika tidtabellläggning och olika vägsträckningar ingår. Trafikhuvudmannen har utarbetat ett excelprogram för anbudsutvärdering där olika anbud och anbudskonstellationer lätt kan jämföras.

Trafikhuvudmannen indexerar också avtalen enligt branschens överenskomna dokument Roller spelar roll, dvs. ett index för personalkostnader, ett för kapitalkostnader och ett för drivmedelskostnader. Trafikhuvudmannen tar därutöver ansvar för oförutsedda statliga beslut, t.ex. skattehöjningar på drivmedel. Indexeringen är till för att företagen ska överleva i längden och inte behöva kalkylera med riskpålägg med onödig fördyring som följd.

Kraven i Buss 2000 och i Svenska Lokaltrafikföreningens miljöprogram ingår som krav i trafik huvudmannens upphandling i Västerbotten. Krav därutöver är 1) krav på dubbeldäckare på långa distanser med bl.a. en högre platskapacitet, allergikupéer och handikapptolett, 2) krav på fyrkanalsradio på långa distanser, 3) krav på utrustning för godshantering vid kombinerad gods- och persontrafik, 4) högre trafiksäkerhetskrav, t.ex. tre brandsläckare,

tillslutbara luckor för resgods, trafiksäkerhetsbälten för samtliga platser, två kontrollbesiktningar per år, 5) krav på förarcertifiering för ökat kundbemötande och service.

De stora privata bussbolagen anser att det finns stordriftsfördelar att göra genom att fordon kan flyttas till en annan plats när anbud förloras. Sedan början på 1990-talet har t.ex. Swebus en standardbuss utifrån vilken man gör modifieringar efter de olika trafik huvudmännens önskemål. Länstrafiken i Västerbotten har dock haft extremt höga krav på fordonen. Bussarna anses bli dubbelt så dyra än en standardbuss. Trafik huvudmannen håller dock på att gå ifrån vissa särkrav.

Länstrafiken i Norrbotten försöker lägga upp upphandlingsområdena produktions effektivt och marknadseffektivt samt utforma dem så att fler entreprenörer ska kunna lägga anbud. Man får lägga kombinationsanbud i länet och det finns ingen gräns för hur många kombinationsanbud som får läggas. Man får också lämna alternativa anbud med andra fordonstyper och ha andra trafikupplägg.

Till skillnad från de flesta trafik huvudmän använder sig länstrafiken i Norrbotten av förhandlad upphandling. Lagen om offentlig upphandling försvårar och förlänger upphandlingen enligt trafik huvudmannen. Det är enligt huvudmannen svårt att upphandla linjetrafik, skolskjutsar, färdtjänst och sjuktransporter samtidigt eftersom trafikformerna lyder under olika regelverk i lagen om offentlig upphandling.²⁴

Länstrafiken i Norrbotten ställer i upphandlingen liknande krav som man gör i Västerbotten. Kraven i Norrbotten ligger i nivå med kraven i Buss 2000 och i Svenska Lokaltrafikföreningens miljöprogram. Några högre krav finns dock 1) dubbeldäckare för ökad tillgänglighet och högre platskapacitet på längre sträckor, 2) komfortkrav dvs. fyrkanalsradio på längre sträckor, 3) krav på viss utrustning för att klara godstransporter i kombination med persontransporter, 4) krav på säkerhetsbälten i glesbygdstrafik.

I Norrbotten ställer trafik huvudmannen olika hårda krav på fordonens ålder för att underlätta flytt av fordon mellan tätorts- och glesbygdstrafik. Det är också ett sätt att kontrollera att utvecklingsnyheter automatiskt kommer in i fordonsparken. Krav på bussar på stomlinjer är max 8 år, bussar på lokala linjer max 15 år och taxibilar max 5 år.

²⁴ Kollektivtrafik tillhör försörjningssektorerna och övriga trafikslag den klassiska sektorn i lagen om offentlig upphandling. I detta sammanhang vill vi förtydliga att trafik huvudmännen som beställare av kollektivtrafik är upphandlande enheter i den klassiska sektorn eftersom de inte har någon verksamhet i egen regi (NOU:s remissvar, dnr 2003/0282-22, sid. 4) och därför ska all trafik, både ordinarie linjetrafik, skolskjutsar, färdtjänst och sjuktransporter upphandlas enligt reglerna i den klassiska sektorn.

Avtalets konstruktion

Avtalstiderna i *Västerbottens län* är mellan 3–5 år med 1 års förlängning i en, två eller tre omgångar. Förlängningarna är inga optioner utan är ömsesidiga överenskommelser. Trafikhuvudmannen vill ofta förlänga om pris-höjningar förväntas inom den närmaste framtiden.

Länstrafiken i Västerbotten använder sig av bruttoavtal med incitament som innebär att 50 % av alla merintäkter i persontrafiken tillfaller entreprenören. Merintäkterna baseras på volymökningar i resandet och trafikhuvudmannens taxehöjningar. Entreprenören är dock skyldig att se till att minst 75 % av merintäkterna används enligt förarnas önskemål och beslut. Detta påverkar förarloyaliteten och kontrollen att ta rätt betalt vilket sammantaget gynnar trafikhuvudmannens intäkter.

I *Norrbottnens län* är avtalen femåriga med ömsesidiga optioner på 3 x 1 år. Trafikhuvudmannen har bruttoavtal med incitament som ger entreprenören 20 % av biljettintäkterna i persontrafiken och 20 % av fraktintäkterna vid godshantering. Avtalen har varit kvalitetsfrämjande dvs. operatören tar rätt betalt och underhåller betalningsutrustning samt är mån om att godshanteringen tillfredsställer kundens önskemål. Incitamenten har dock inte lett till några marknadsföringsinsatser för ökat resandet.

Anbudsutvärdering

Priset är det viktigaste utvärderingskriteriet i *Västerbottens län*. Priset står för 80 % av utvärderingskriterierna. Kvalitet värderas till 10 % och förutsätter ett kvalitetsprogram från anbudsgivaren. Miljöhänsyn värderas till 10 % och förutsätter ett utarbetat miljöprogram.

Eftersom kvalitet är svårt att värdera objektivt ställer man i *Norrbottnens län* upp kvalitet som ”skallkrav” i förfrågningsunderlaget och undviker därigenom konflikter och överklaganden. Totalpriset dvs. grundpris inkl. förstärkningspriser för extraturer värderas till 90 %, förändringspriser per kilometer och per fordon vid förändrat trafikupplägg under avtalets gång värderas till 5 % och förmåga att generera/öka intäkter baserat på en intäktsprognos värderas till 5 %.

Möjligheter att etablera sig

Sammanfattningsvis anser anbudsgivarna det för dyrbart att på kort avtalstid investera i trafikhuvudmannens höga fordonskrav i form av bl.a. dubbeldeckare med utrustning som tillgodoser behov hos en liten grupp passagerare. Riskerna att etablera sig i området är onödigt stora då trafikhuvudmannen förutom höga fordonskrav inte heller tillhandahåller bussdepåer. De små lokala företagen som varit etablerade tidigare har en konkurrensfördel i vissa anbudsområden.

5 Konkurrens på lika villkor?

För att kommunala bolag ska få bedriva verksamhet i konkurrens med privata aktörer förutsätter försökslagen att de kommunala bolagen uppfyller vissa krav. Dessa krav ska garantera transparens och jämnare konkurrensförutsättningar mellan de två företagskategorierna. Exempelvis kan anbuds-kalkyler som avspeglar de faktiska kostnaderna och en rättvis fördelning av intäkter och kostnader mellan olika verksamheter vara avgörande för om konkurrensneutrala villkor tillämpas på marknaden. Svårigheter med att fastställa korssubventionering och underprissättning kan dock motivera att även andra krav än redovisningskrav ställs på de kommunala bolagen. En konkurrensutsättning av de kommunala bolagens hemmaverksamhet kan exempelvis minska riskerna för underprissättning i uppdragsverksamheten.

Samtidigt har under försöksperioden de kommunala företag som bedrivit uppdragsverksamhet framhållit att de har konkurrensnackdelar i förhållande till de privata företagen. Försökslagens nuvarande omfattning innebär att de kommunala bolagen inte kan bedriva all den trafik som deras privata konkurrenter bedriver. Vi gör en prövning gentemot kommunallagen för att bedöma om aktuell trafik kan bedrivas med stöd i kommunallagen och dess rättspraxis. Vi prövar också om motiv finns för en utvidgning av försökslagens omfattning.

I detta kapitel studerar vi således om privata och kommunala företag idag konkurrerar på lika villkor och om förändringar av försökslagen är nödvändiga i det fall statsmakterna avser att permanenta lagen.

5.1 Uppfyllelse av redovisningskraven

I försökslagen uppställs ett antal krav på kommunala företags redovisning. Genom krav på redovisning av ekonomiska kalkyler, ansvarsförbindelser och en extern särredovisning av uppdragsverksamheten ökar förutsättningarna för transparens varför riskerna för korssubventionering och underprissättning minskar. Frågan är om uppställda redovisningskrav har följts och om kraven är tillräckligt omfattande.

Det första kravet i försökslagen omfattar en framtagning av ekonomiska kalkyler som innehåller samtliga relevanta direkta och indirekta kostnader samt intäkter. Det andra kravet anger att uppdragsverksamheten ska särredovisas i bolagets årsredovisning. Upplysningar om intäkterna, kostnaderna och resultatet av uppdragsverksamheten ska lämnas på det sätt som anges i 5 kap. 1 § årsredovisningslagen (1995:1554). Som tredje krav ska borgensförbindelser och övriga ansvarsförbindelser som kommunen eller landstinget ingått för bolaget framgå i årsredovisningen. Vidare nämns i

försökslagen att en kommun eller ett landsting inte får stödja uppdragsverksamheten på ett sådant sätt att konkurrensen hämmas eller i övrigt tillämpa annat konkurrensbegränsande förfarande.

I det följande redovisar vi hur de kommunala bolagen har följt de uppställda redovisningskraven i försökslagen och kommenterar hur redovisningen borde ha gjorts.

Ekonomiska anbuds-kalkyler

Vi anser att det är centralt för anbuds-kalkyler att de på ett rättvisande och fullständigt sätt beaktar alla intäkter och direkta och indirekta kostnader (inklusive avkastningskrav på eget kapital) som anbudet medför vid en anbudsvinst.

Tre av de fyra kommunala bolagen som tillämnat försökslagen har redovisat sina kalkylmodeller. Ett bolag kunde inte ta fram begärda anbuds-kalkyler. Av de redovisade kalkylerna och kompletterande information från tre av de fyra bolagen, framgår att direkta och indirekta kostnader beaktats i dessa bolags anbuds-kalkyler samt att dessa kostnader i stort förefaller fördelade på ett rättvisande sätt. Det dock svårt att skapa sig en bild om kostnaderna i anbuds-kalkylerna överensstämmer med internredovisningen då uppföljningen av kostnaderna inte verkar ske i form av efterkalkyler per uppdrag eller trafiklinje.

För ett av de kommunala bolagen finns inte något i förväg fastställt avkastningskrav från ägarna utan avkastningskravet är formulerat så att bolaget i stället ska finansiera underskottet i stadstrafiken i den egna hemkommunen. Detta har de senaste åren motsvarat ett avkastningskrav på eget kapital på ca 6 % förutsatt att den icke konkurrensutsatta stadstrafiken inte har något marginalkrav. Uppställda avkastningskrav på eget kapital för övriga två bolag som har lämnat redovisning är marknadsräntan plus 2 procentenheter respektive 6,5 % på justerat eget kapital.

Avkastningskraven i de kommunala bolagen förefaller vara lägre än de som ägarna ställer upp i de privata företagen. Som jämförelse kan nämnas att under senare år har en investerare krävt ett avkastningskrav i ett genomsnittligt börsbolag på knappt 10 % .²⁵

Den enskilt största bristen som kan noteras i de redovisade kalkylerna är att kalkylerna saknar direkt koppling till avkastningskravet på verksamheten. Inget av de tre bolagen inkluderar något avkastningskrav på eget kapital när kapitalkostnaden för avtalet beräknas. Istället läggs en vinstmarginal in i kalkylen. Bolagen har inte påvisat någon direkt koppling mellan marginal-

²⁵ ÖhrlingsPricewaterhouseCoopers, Riskpremien på den svenska aktiemarknaden, april 2004 (årligen genomförd studie), samt räntestatistik från riksbanken.se.

nivå och avkastningskrav på eget kapital vilket innebär att det är osäkert om avkastningskravet kalkyleras med i anbuds-kalkylen på ett rättvisande sätt.

Ytterligare en brist i de kommunala bolagens kalkyler är att restvärdesrisken på fordon, i de fall den förekommer, inte medför någon direkt merkostnad i anbuds-kalkylen. Risken är att avtalet löper ut och att fordonen då blir utan sysselsättning. Tänkbara alternativ att hantera detta kan vara att belasta kalkylen med ett antal extra månader/år (vilka ska motsvara förväntad tid innan fordonen åter tas i bruk) eller med den realisationsförlust en försäljning förväntas innebära. Ett av de fyra kommunala bolagen har nu särskilt drabbats av konsekvenserna av detta då bolaget har stora kostnader för fordonen när bolaget vid förlorat uppdrag inte finner avsättning för fordonen.

Baserat på de kalkylexempel som tillhandahållits är den sammanfattande slutsatsen att bolagens kalkyler i grunden har tillfredsställande funktionalitet men att de bör förbättras genom att mer transparent ta hänsyn till ägarnas avkastningskrav på eget kapital samt att fordonens restvärdesrisker uttryckligen beaktas. Efterkalkyler bör också upprättas för att verifiera att alla direkta och indirekta kostnader belastar respektive uppdrag/trafiklinje på ett rättvisande sätt.

Externredovisningskrav

Försökslagen är vag i den meningen att den hänvisar till ett omfattande kapitel i årsredovisningslagen. Kraven bör därför i framtiden preciseras. Den utformning av externredovisningen som lagen anger bedöms dock ge lämplig insyn i bolagens uppdragsverksamhet. Dagens problem är att denna inte förefaller ha fått genomslag. Endast ett bolag har lämnat uppgifter som i huvudsak svarar mot externredovisningskravet i försökslagen. De övriga bolagen anför bl.a. att då trafiken formellt utförs på uppdrag av samverkansbolag upplever de inte att dessa krav är tillämpliga. Det innebär dock att av de fyra bolag som i enkät uppgivit att de bedriver uppdragsverksamhet har endast ett lämnat uppgifter enligt försökslagen.

Ansvarsförbindelser

Tre av bolagen redovisar att ansvarsförbindelse och garantier förekommer. Det anges dock inte i något fall om ansvarsförbindelser helt eller delvis ställts ut till gagn för uppdragsverksamheten. Detta ska dock ses mot bakgrund av att det i försökslagen inte uttryckligen anges att det i årsredovisningen ska framgå i vilken mån dessa tillfaller uppdragsverksamheten. Därmed förefaller bolagen leva upp till försökslagen avseende redovisningen av ansvarsförbindelser.

I detta sammanhang bör beaktas att då upplåning sker i bussbolagets namn är uppdragsverksamhetens finansiering i alla avseenden styrd av bussbolagets generella kreditvärdighet. Denna bestäms av bussbolagets finansiella styrka och resultat samt av vilka ansvarsförbindelser ägarna ställer ut. Kre-

ditvärdigheten stärks sannolikt av att bolaget är kommunägt eftersom kreditgivarna kan förväntas anta att ägarna vid finansiella problem kommer att stötta sitt bolag i större utsträckning än ett genomsnittligt privat bolag. För att agera marknadsmässigt bör ägarna därför ta ut en riskavspeglande avgift om ansvarsförbindelser ställs ut för de bolag som bedriver uppdragsverksamhet.

Kapitaltillskott

Något krav om att redovisa kapitaltillskott från ägarna har inte funnits i försökslagen. Av de fyra bolag som använt sig av försökslagen har under 2003 ett bolag fått koncernbidrag från ägarna. Två andra bolag har inte fått ett regelrätt kapitaltillskott av ägarna men ett av bolagen har fått tillåtelse att överföra kapital från fritt till bundet eget kapital och ett annat att stärka sin balansräkning genom uppskrivning av fastigheter och fordon.

Internredovisningskrav

I försökslagen ställs inga krav på företagens internredovisning. Vi bedömer dock att det är viktigt med efterkalkyler och en adekvat internuppföljning av verksamheten för att säkerställa att uppdragsverksamheten ger en marknadsmässig avkastning och i övrigt bedrivs i linje med försökslagen. För att kunna följa upp bl.a. omsättning, resultat och avkastning för uppdragsverksamheten gentemot övrig verksamhet är en meningsfullt utformad internredovisning nödvändig.

Bolagen har inte på eget initiativ haft någon tillfredsställande internuppföljning i detta avseende. Inget av bolagen har idag ett särskilt resultat-/affärsområde för enbart uppdragsverksamheten. Ett skäl är att vissa trafikavtal innehåller linjer där vissa faller inom respektive utanför försökslagen. Det kan dock konstateras att det faktum att uppdragsverksamheten ligger uppblandad med övrig verksamhet är en omständighet som försvårar uppföljning och bedömning av uppdragsverksamheten gentemot anbuds-kalkylerna och i slutändan om uppdragsverksamheten bedrivs på ett konkurrensneutralt sätt.

När uppgifter om omsättning och resultat för uppdragsverksamheten efterfrågades kunde bolagen inte heller visa på något standardiserat rapportformat för detta. Detta bedömer vi vara en indikation på att uppdragsverksamheten inte i sig följs upp kontinuerligt.

Vid ett flertal tillfällen framhöll bolagen också att det inte görs någon principiell skillnad mellan uppdragsverksamhet och hemmaverksamhet. Även hemmaverksamheten bedrivs t.ex. med ett avkastningskrav på verksamheten. Bolagen anger att samma avkastningskrav tillämpas på uppdragsverksamheten som på hemmaverksamheten oberoende om denna är konkurrensutsatt eller inte.

Sammantaget innebär detta att ägarnas möjlighet att få direkt vetskap om utfallet av uppdragsverksamheten samt om någon verksamhetsdel subventionerar andra försämras eftersom bolagen följer upp uppdragsverksamheten på samma sätt som och tillsammans med övrig konkurrensutsatt eller icke konkurrensutsatt verksamhet.

Avslutande kommentar

Vår bedömning är sammanfattningsvis att de kommunala bolagen inte på ett tillfredsställande vis har följt kraven på uppdragsredovisningen enligt försökslagen. De största bristerna som kan noteras i de redovisade anbuds-kalkylerna är att kalkylerna saknar direkt koppling till avkastningskravet på verksamheten och att restvärdesrisken på fordon inte medför någon direkt merkostnad i anbuds-kalkylerna. Externredovisningen har i flera fall varit undermålig. Internredovisningen är inte utformad på sådant sätt att ägarna kan säkerställa att korssubventionering inte sker. Det innebär att ägarna inte heller kan garantera att uppdragsverksamheten inte sker på ett sätt som hämmar konkurrensen (försökslagens 4 §).

5.2 Konkurrensutsättning av verksamheten i hemkommunen

I försökslagen uppställs inte något krav på att verksamheten ska vara konkurrensutsatt på hemmamarknaden innan det kommunala bolaget får lämna anbud och bedriva trafik i annan kommun. Regeringen utgick dock ifrån att verksamheten på sikt skulle komma att konkurrensutsättas även på hemmamarknaden genom att kommuner och landsting, sedan kontraktstiden har löpt ut, är skyldiga enligt lagen om offentlig upphandling, att upphandla i konkurrens vid köp från egna eller andra bolag.

Som tidigare nämnts är det privata näringslivet i allmänhet kritiskt till att låta kommunala aktörer sälja sina tjänster på den öppna marknaden. Motivet är att de kommunala aktörerna har tillgång till skattemedel för att bedriva verksamheten. Det innebär i praktiken ett förhållandevis litet ekonomiskt risktagande jämfört med privata företag som bl.a. finansierar verksamheten med lånat och eget riskkapital. Det finns också en uppenbar risk för konkurrensproblem genom att det kommunala bolagets inte konkurrensutsatta verksamhet får bära kostnaderna för den konkurrensutsatta verksamheten. I den mån korssubventionering sker möjliggörs en underprissättning och därmed en konkurrenssnedvridning.

En sådan risk för korssubventionering och underprissättning finns på busslinjemarknaden genom att två av de kommunala bolagen som bedriver uppdragsverksamhet idag inte är helt konkurrensutsatta på hemmamarknaden. Göteborgs Spårvägar är bl.a. inte konkurrensutsatt i den egna spårvagns-trafiken men bedriver busstrafik i andra kommuner. Skelleftebuss är inte

konkurrensutsatt i stadstrafiken inom Skellefteå men har en omfattande uppdragsverksamhet.

För närvarande gäller att en kommuns eller ett landstings köp av varor och tjänster från eget bolag omfattas av lagen om offentlig upphandling. Tillsynsmyndigheten för offentlig upphandling, Nämnden för offentlig upphandling (NOU), har i ett remissvar under 2003 uttalat sig om offentlig upphandling i kollektivtrafiken enligt följande.

”Rättsläget avseende upphandling inom den klassiska sektorn från ett helägt bolag medger idag inte att sådan sker utan konkurrensutsättning.²⁶ Läget har inte heller förändrats genom antagandet av de nya EG-direktiven om offentlig upphandling”.²⁷

NOU hänvisar till ett antal rättsfall.²⁸ NOU anför vidare.

”Avseende möjligheterna att köpa från eget bolag utan föregående konkurrensutsättning finns numera en fast och samstämmig praxis från EG-domstolen och de svenska domstolarna. Någon möjlighet till ändring finns inte, annat än om EG-domstolen ändrar eller vidareutvecklar rättpraxis.”

Avslutande kommentar

Enligt lagen om offentlig upphandling och gällande svensk rättpraxis och EG praxis ska en kommun eller landsting vid inköp av tjänster från ett eget eller andra trafikbolag konkurrensutsätta inköpen genom offentlig upphandling.²⁹ Det innebär att en konkurrensutsättning av bolagets hela verksamhet i hemkommunen innan det kommunala bolaget får sälja sina tjänster externt helt ligger i linje med gällande lag och praxis. Genom en sådan konkurrensutsättning försvåras också korssubventionering och underprissättning vilket säkerställer en mer konkurrensneutral behandling av privata och kommunala aktörer. En konkurrensutsättning av bolagets hela verksamhet inom den egna kommunen ger det kommunala bolaget incitament att agera affärsmässigt både i hemkommunen och i uppdragsverksamheten.

²⁶ Kommuner, landsting och trafik huvudmän som är upphandlande enheter ska som huvudregel upphandla trafik enligt reglerna i den klassiska sektorn. Endast upphandlande enheter som bedriver trafik i egen regi kan använda sig av reglerna för upphandling inom försörjningssektorerna. Endast för de sistnämnda finns i kap. 4 § 4a LOU en möjlighet att köpa tjänster direkt av anknutna företag utan offentlig upphandling. Definitionen på anknutna företag återfinns i kap. 3 § 8 LOU och innebär i princip moderbolag/systerbolag/dotterbolag. Motsvarande möjlighet till direktköp återfinns inte inom den klassiska sektorn.

²⁷ NOU:s remissvar (dnr 2003/0282-22) till SOU 2003:67, Kollektivtrafik med människan i centrum.

²⁸ C-107/98 Teckal, REG 1999, sid I-8121, p.50, C-94/99 ARGE, REG 2000, sid. I-11037, p.40, C-349/97 Konungariket Spanien mot EG-kommissionen samt i de förenade målen C-20/01 och 28/01 EG-kommissionen mot Förbundsrepubliken Tyskland.

²⁹ En kommun eller landsting kan välja mellan att bedriva verksamhet i egen regi eller att upphandla varor och tjänster. När en kommun eller landsting har ett eget trafikaktiebolag som utför tjänster ska kommunen eller landstinget upphandla enligt lagen om offentlig upphandling eftersom aktiebolaget är en annan juridisk person.

5.3 Försökslagens omfattning

De fyra kommunala bolag som har utnyttjat försökslagen anför att de har konkurrensnackdelar eftersom försökslagen är för snäv för att de ska kunna bedriva uppdragsverksamheten på ett effektivt sätt. Detta leder till att de inte fullt ut kan ta vara på de stordriftsfördelar som finns inom bussverksamheten. Den fråga som uppstår är hur annan trafik och andra tjänster kring linjetrafiken ska betraktas i samband med att man bedriver uppdragsverksamhet i annan kommun eller landsting.

Försökslagen gäller endast för busslinjetrafik vilket utesluter annan trafik och andra tjänster. Vi prövar först om dessa tjänster i den egna kommunen är tillåtna enligt kommunallagen. Därefter prövar vi om det finns motiv till att utvidga försökslagens omfattning.

Prövning om verksamheten kan omfattas av kommunallagen

Enligt rättspraxis får en kommun eller landsting som huvudregel inte gå ut med sina interna tjänster och produkter på den allmänna marknaden och där konkurrera med det enskilda näringslivet.³⁰ Detta är en utgångspunkt när vi prövar de kommunala bolagens verksamhet mot kommunallagen.

Flera av de kommunala bolagen bedriver idag *beställningstrafik och långväga expressbusstrafik*. Bolagen har både begränsad beställningstrafik som körs på uppdrag av t.ex. den lokala idrottsföreningen och kommersiell beställningstrafik med ett reseprogram som marknadsförs hos en vidare krets privata köpare.

De kommunala trafikaktiebolagen får enligt försökslagen bedriva linjetrafik endast på uppdrag av kommuner, landsting eller trafikhuvudmän. Det innebär att de får lämna anbud vid upphandlingar som utlyses av dessa aktörer. Detta utesluter möjligheten att med stöd i nuvarande försökslag bedriva beställningstrafik, långväga expressbusstrafik och interregional/länsöverskridande busstrafik. Försäljningen till privata köpare blir då begränsad till vad den allmänna kompetensen kan godta i fråga om försäljning av tillfällig överskotts kapacitet.³¹

I propositionen om försökslagen anger regeringen att tanken bakom de kommunalrättsliga principerna är, förutom att begränsa den kommunala kompetensen, att kommunerna respektive landstingen ska dimensionera sina resurser så att de kan producera den mängd tjänster som de egna kommun- eller landstingsmedlemmarna har behov av. Kommunal verksamhet får således

³⁰ Ulf Lindquist, *Kommunala befogenheter*, femte upplagan (2000), s.262.

³¹ Ulf Lindquist, *Kommunala befogenheter*, femte upplagan (2000), sid. 241.

inte permanent överdimensioneras i syfte att skapa utrymme för att kunna sälja överskott av tjänster till andra.³²

Regeringen uttalar sig också om ”tillfällig överskottskapacitet” och anför att det inte finns någon generell giltig måttstock varken för vad som är att betrakta som ”tillfälligt” eller vad som är ”överskott”. I kravet på tillfällighet ligger dock förutsättningen att en verksamhet inte permanent får göra sig beroende av intäkter från externa kunder.

Vi bedömer att både begränsad och kommersiell beställningstrafik samt långväga expressbusstrafik är verksamheter som kan betraktas som explicit näringslivsverksamhet som det måste finnas tunga skäl för att kommunala bolag ska kunna bedriva.³³ Sådana skäl bedömer vi inte finns i detta fall.

Ett kommunalt bolag har också lagt anbud på *interregional/länsöverskridande busstrafik* upphandlad av Rikstrafiken.

När rättsinsatserna talar om naturligt samband eller naturlig anknytning till kommunen har de menat ett kvalificerat samband mellan kompetenslig verksamhet och den omstridda verksamheten. Regeringsrätten har anförut att när det har rått obalans mellan den kommunala insatsen och den nytta kommunen skulle få av sin verksamhet betraktas den omstridda verksamheten som kompetensöverskridande. En bedömning som har gjorts är att anknytningskriteriet måste användas med viss återhållsamhet för att inte spränga kompetensgränserna.³⁴

Vi bedömer att anknytningen till den egna kommunen är liten vid interregional trafik då det kan vara frågan om långa trafiksträckor där det kan råda en obalans mellan den kommunala verksamheten och kommunmedlemmarnas nytta med verksamheten.³⁵

De kommunala bolagen lägger även anbud på *kringtjänster* till linjetrafiken som trafikhuvudmannen upphandlar separat från linjetrafiken. Kringtjänster till linjetrafiken kan exempelvis vara trafikantinformation, trafiksamordning, biljettkontroll, hållplatservice, stationsvärdar och hittegods. Sådana kringtjänster bedrivs mestadels inom den egna kommunen.

Försökslagen omfattar endast viss yrkesmässig trafik enligt yrkestrafiklagen (1998:490). Kringtjänster till trafiken omfattas således inte av försökslagen.

³² Kommunal uppdragsverksamhet avseende kollektivtrafik, prop. 1995/96:167.

³³ Ulf Lindquist, Kommunala befogenheter, femte upplagan (2000), s.262.

³⁴ Ulf Lindquist, Kommunala befogenheter, femte upplagan (2000), Sambandsregelns begränsning sid. 259–263.

³⁵ Ulf Lindquist, Kommunala befogenheter, femte upplagan (2000), Sambandsregelns begränsning sid. 259–263.

En bedömning får istället göras utifrån kommunallagen och dess praxis. Med hänvisning till tidigare nämnda begränsning i sambandsregeln bedömer vi att det inte finns något kvalificerat samband mellan linjetrafiken och kringtjänsterna eftersom dessa upphandlas vid olika tillfällen. Det innebär att den ena verksamheten inte förutsätter ett engagemang i den andra.³⁶

Ofta är trafikhuvudmannens upphandlingar inte avgränsade kommunvis utan utgår från produktions- och marknadseffektiva trafikpaket. Några kommunala företag bedriver därför trafik som utgår från den egna kommunen och går in i angränsande kommuner, s.k. *pendeltrafik*. Trafik till angränsande kommuner som passerar hemkommunen med hållplatser för på- och avstigning bör enligt vår bedömning kunna betraktas ha anknytning till kommunen eller dess medlemmar och därför kunna bedrivas med stöd i kommunallagen.³⁷

Prövning av en förändring av försökslagens omfattning

Det brukar finnas två olika motiv till att det offentliga går in på mer utpräglade kommersiella marknader. I vissa fall producerar det offentliga privata näringslivet tjänster med motiveringen att privata alternativ saknas på den lokala marknaden. Att kommuners kompetens utökas när det inte finns privata alternativ är också en accepterad kompetensvidgning. Samtidigt kan det konstateras att när en kommun bedriver sådan verksamhet försvåras privat etablering på marknaden. Det är också ibland tveksamt om det på en marknad verkligen saknas privata alternativ.

I andra fall producerar det offentliga också tjänster på marknader där redan verksamhet bedrivs på marknadsmässiga villkor. Här anses det att den privata verksamheten inte producerar verksamheten i tillräcklig omfattning. I denna situation befinner man sig i gränslandet mellan vad det offentliga och det privata ska producera. På sådana marknader blir det ofta en blandning av offentliga och privata aktörer och olika konkurrensproblem uppstår.

Försökslagen har kommit till för att möjliggöra för de kommunala bolagen att behålla sin kapacitet inom kollektivtrafikområdet även i de fall de förlorar anbudstävlingen inom den egna kommunen. Genom att få lägga anbud i andra kommuner på samma sorts busslinjetrafik som omfattas av den kommunala kompetensen inom kommunen kan företaget fortleva. Syftet med försökslagen är enligt vår bedömning inte att vidga den kommunala kompetensen till näringsverksamhet vid sidan av den lokala och regionala kollektivtrafiken. Vi bedömer att *beställningstrafik och långväga expressbusstrafik* är sådan renodlad näringsverksamhet. Vi bedömer inte heller att syftet med lagen har varit att utvidga den kommunala kompetensen till att

³⁶ Ulf Lindquist, Kommunala befogenheter, femte upplagan (2000), Sambandsregelns begränsning sid. 259–263, RÅ 1975 ref. 23 och RÅ 1983 2:15.

³⁷ Ulf Lindquist, Kommunala befogenheter, femte upplagan (2000), sid. 261–263, RÅ 1977 ref.77.

omfatta den upphandlade *interregionala/länsöverskridande trafiken* för vilken staten särskilt har inrättat Rikstrafiken som upphandlande myndighet.

De kommunala bolagen anför att samproduktionsfördelar kan uppnås mellan de olika trafiktyperna p.g.a. att viss utrustning och personal kan merutnyttjas. Detta är inte en självklarhet. Det förhållandet kan i stället föreligga att verksamheten i hemkommunen är överdimensionerad och att det finns en inbyggd överkapacitet i verksamheten i hemkommunen. Den privata branschen anser inte heller att det finns entydiga samordningsfördelar mellan linjetrafik och beställnings- och expressbusstrafik. Swebus har renodlat sin verksamhet i tre bolag eftersom man anser att all trafik måste utvecklas var för sig. Det är t.ex. svårt att hålla kvalitet i verksamheten om man samutnyttjar fordon och personal i linje- och beställningstrafiken. Connex har valt att koncentrera sig på linjetrafik och har ingen expressbusstrafik i egen regi. Den begränsade beställningstrafik som Connex har kvar är ett tillägg till linjetrafiken och utförs på marginalen. Vissa mindre privata företag kan finna vissa samordningsfördelar mellan t.ex. skolskjutsar och beställningstrafik. Vi bedömer dock att det inte generellt kan anses föreligga samordningsfördelar i branschen utan att det snarare är en fråga om beställningstrafiken i vissa enstaka fall kan komplettera linjetrafiken. Vi menar därför att de kommunala bolagen inte har någon konkurrensnackdel i denna fråga.

De kommunala bolagens anförda samordningsfördelar mellan linjetrafiken och *kringtjänster* är tveksamma. De privata bolagen ser kringtjänster mer som en kompletterande tjänst till trafikhuvudmannen som kan förbättra relationen till trafikhuvudmannen i stort. Detta problem har inte de kommunala bolagen då ägarna i bolagen även sitter i trafikhuvudmannens styrelse. Upphandlingen av linjetrafik och av olika kringtjänster sker också vid två eller fler skilda upphandlingar. Begränsningen att inte kunna utföra kringtjänster bedömer vi inte som någon konkurrensnackdel för de kommunala företagen.

Verksamhet som underentreprenör

Tre av de kommunala bolagen bedriver helt eller delvis uppdragsverksamhet i annan kommun i form av *underentreprenörer* till andra bolag. Denna trafik begränsas inte bara till upphandlad lokal och regional linjetrafik. Vi menar att underentreprenörverksamhet omfattas av både kommunallagen och försökslagen. I vilken form verksamheten bedrivs har enligt vår bedömning ingen betydelse eftersom företagen fortfarande är ägda av kommuner. Att bedriva beställningstrafik eller expressbusstrafik i form av underentreprenör för att undvika kommunallagens bestämmelser är enligt vår bedömning ett brott mot kommunallagen. Trafik som bedrivs som underentreprenör i samverkansbolag utan att försökslagens redovisningskrav följs är på liknande vis ett brott mot försökslagen.

Avslutande kommentar

Det finns inga skäl till att utvidga omfattningen av försökslagen för att skapa lika villkor mellan kommunala och privata bolag. De kommunala bolagen bedömer vi inte ha några konkurrensnackdelar i förhållande till de privata företagen. Kommunallagen ger t.ex. tillräckligt mycket utrymme för att bedriva pendeltrafik till angränsande kommuner på liknande sätt som privata företag. Vi vill vidare påpeka att det förekommer att bolag bedriver verksamhet som strider mot försökslagens uttryckliga begränsning om linjetrafik och kommunala beställare.

5.4 Sammanfattande bedömning

Vi bedömer att konkurrensen idag sker på ojämna villkor. De kommunala bolagen har inte följt redovisningskraven i försökslagen på tillfredsställande sätt vilket innebär att de kommunala ägarna inte kan säkerställa att ingen korssubventionering sker eller att uppdragsverksamheten inte hämmar konkurrensen på annat sätt. Två av de kommunala bolagen som har utnyttjat försökslagen är inte heller konkurrensutsatta i hela sin verksamhet på hemmamarknaden vilket medför en ökad risk för korssubventionering och ojämna villkor.

6 Transparensdirektivets påverkan

En särskild fråga som vi har haft att utreda är om transparensdirektivet kommer att påverka de kommunala trafikaktiebolagen genom att de måste följa direktivets särredovisningsbestämmelser.

Transparensutredningen föreslår i sitt betänkande en lag som införlivar Europeiska kommissionens transparensdirektiv.^{38,39} Direktivet ska säkerställa kommissionens insyn i dels de finansiella förbindelserna mellan medlemsstaterna och offentliga företag, dels vissa företags ekonomiska förhållanden. Utredningen föreslår att Konkurrensverket ska bli den myndighet som utövar tillsyn över företagens efterlevnad av den nya svenska transparenslagen.

Transparensdirektivet består av ett antal krav på redovisning om visst offentligt stöd innebär en rimlig ersättning till mottagaren för ålagd tjänst eller om det föreligger en överkompensation och därmed kan betraktas vara otillåtet statsstöd. Överföring mellan konkurrenskyddad tjänst och konkurrensutsatt tjänst kan också innebära en överträdelse av konkurrensreglerna, t.ex. ett missbruk av dominerande ställning. När en kommun bedriver kollektivtrafikverksamhet i ett trafikaktiebolag och ersätter bolaget för denna verksamhet kan detta således betraktas vara statsstöd eller en överträdelse av konkurrensreglerna.

Kraven på redovisning enligt transparensdirektivet delas upp i en öppen redovisning av offentliga finansiella förbindelser och i en separat redovisning av de olika verksamheterna inom företagen. Kraven på den öppna redovisningen motiveras med att det kan förekomma transaktioner mellan det offentliga företaget och den offentliga myndigheten som de facto utgör stöd som är oförenligt med den gemensamma marknaden. Kraven på den separata redovisningen motiveras av att det finns en risk att ett offentligt eller privat företag med ett legalt monopol eller liknande särställning överför medel från den inte konkurrensutsatta verksamheten till den konkurrensutsatta verksamheten.

Öppen redovisning

- Varje offentligt företag som ska ha en öppen redovisning ska klart och tydligt redovisa vilka offentliga medel som mottagits från offentliga myndigheter.
- Varje offentlig myndighet ska på samma sätt redovisa vilka offentliga medel som tillförts offentliga företag.

³⁸ Införlivandet av transparensdirektivet, SOU 2003:48.

³⁹ Direktiv 80/723/EEG av den 25 juni 1980, senast ändrat genom direktiv 2000/52/EG.

Separat redovisning

Varje företag som är skyldigt att ha en separat redovisning ska

- ha en separat internredovisning för var och en av verksamheterna,
- korrekt kontera eller fördela alla kostnader och intäkter på grundval av konsekvent tillämpade och sakligt motiverade redovisningsprinciper,
- klart ange vilka principer för kostnadsredovisning som ligger till grund för den separata redovisningen.

Utifrån Konkurrensrådets rapport till transparensutredningen om vilka företag som omfattas av transparensdirektivet har vi stegvis gjort en bedömning om de kommunala trafikaktiebolagen omfattas av transparensdirektivet i de delar direktivet kan vara tillämpligt på branschen.⁴⁰ Vi har utgått från Konkurrensrådets rekommendationer av kriterier för prövning om företag omfattas av transparensdirektivet.

Offentliga företag som omfattas av artikel 1.1 om öppen redovisning av offentliga finansiella förbindelser

En förutsättning för att ett offentligt företag omfattas av artikel 1.1. i direktivet är:

1. Företaget ska vara ägt eller kontrollerat av en offentlig myndighet i enlighet med direktivet.

De kommunala trafikaktiebolagen ägs och är kontrollerade av kommuner eller landsting vilka ingår i kretsen offentliga myndigheter. Detta innebär att det första kriteriet är uppfyllt.

2. Företaget har en total nettoomsättning som överstiger 40 miljoner euro.

Det är idag oklart hur det aktuella bolagets omsättning ska beräknas – avses enbart det kommunala bolagets egen nettoomsättning eller hela den kommunala bolagskoncernen i kommunen. Vi har i vår bedömning utgått ifrån att det enbart rör sig om det kommunala bolagets egen omsättning.

Det enda trafikaktiebolaget som har en total nettoomsättning de två senaste räkenskapsåren som överstiger tröskelvärden är Göteborgs Spårvägar. Göteborgs Spårvägar har en nettoomsättning på ca 1,2 miljarder svenska kronor. Skulle en mer vid tolkning av omsättningskriteriet göras i den slutliga utformningen av transparenslagen innebär det att betydligt fler kommunala trafikaktiebolag kommer att omfattas.

3. Företagets verksamhet påverkar samhandeln.

⁴⁰ Införlivandet av transparensdirektivet, SOU 2003:48 bilaga 4.

Kravet på att samhandelskriteriet uppfylls är vid bedömning av statsstödsreglerna generellt lägre än vid en vanlig konkurrensbedömning.⁴¹

Ytterligare ett skäl till att verksamheten kan påverka samhandeln är att både svenska och utländska anbudsgivare får delta vid en offentlig upphandling. Upphandlingsprocessen har i detta fall också stimulerat flera utländska aktörer att inträda på den svenska kollektivtrafikmarknaden. Verksamheten har främst etablerats genom förvärv på den svenska marknaden. Vår bedömning är att när en verksamhet upphandlas, såsom gäller för kollektivtrafiken, finns ingen anledning att tro att samhandeln inte skulle påverkas. En stor del av Göteborgs Spårvägars verksamhet bedrivs efter anbudsupphandling.

I Göteborgs Spårvägars fall är alla tre kriterier uppfyllda vilket innebär att företaget omfattas av artikel 1.1 och ska därför ha en öppen redovisning enligt transparensdirektivet.

Offentliga företag som ska ha en separat redovisning enligt artikel 1.2

En förutsättning för att ett företag omfattas av artikel 1.2 i direktivet är:

1. Företaget bedriver en verksamhet med exklusiv eller särskild rättighet beviljad av en medlemsstat eller har anförtrots att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse och får offentligt stöd i någon form (direkt eller indirekt) för att tillhandahålla sådan skyddad verksamhet.⁴²

Europeiska kommissionen har i ett meddelande den 20 november 1996 angett att:

Tjänster av allmänt ekonomiskt intresse är tjänster som utförs på affärsmässiga grunder men som bedöms ligga i allmänhetens intresse och som därför omfattas av särskilda förpliktelser från medlemsstaternas sida. Detta omfattar i synnerhet en rad tjänster som berör transporter, energi och kommunikation.

I kommissionens tolkningsmeddelande anges att det ofta rör sig om infrastrukturell verksamhet (transporter, energi, kommunikationer) där det ges någon form av ekonomiskt stöd från det offentliga.

Vi bedömer att de kommunala trafikaktiebolagens kollektivtrafikverksamhet är en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse för vilken man får offentligt stöd. Alla kommunala trafikaktiebolag som ägs av en kommun eller en trafikhuvudman uppfyller därmed det första kriteriet.

2. Företaget bedriver vid sidan av ovanstående verksamhet även annan affärsverksamhet. Annan affärsverksamhet tolkas av Konkurrensrådet som att den är konkurrensutsatt.

⁴¹ Altmark, mål C-280/00.

⁴² Altmark, mål C-280/00.

Vi bedömer att annan affärsverksamhet exempelvis kan vara beställnings- trafik eller långväga expressbussverksamhet. Alla kommunala trafikaktie- bolag som har sådan trafik omfattas därför av kriterium 2.

3. Företaget har en total nettoomsättning som överstiger 40 miljoner euro.

Göteborgs Spårvägars nettoomsättning uppgår till ca 1,2 miljarder svenska kronor och överstiger 40 miljoner euro. Det enda kommunala trafikaktie- bolag som uppfyller alla tre kriterier är Göteborgs Spårvägar under förut- sättning att omsättningskriteriet tolkas som att det är bolagets egen netto- omsättning som ska överstiga tröskelvärdet.

4. Företagets verksamhet påverkar samhandeln i nämnvärd utsträckning.

Vår bedömning är att samhandelskriteriet uppfylls när de kommunala trafik- aktiebolagen bedriver verksamhet av allmänt ekonomisk intresse och/eller verksamheten helt eller delvis har upphandlats i konkurrens och har en viss omfattning. Konkurrensrådet hänvisar till erfarenheter från rättsfall som prövat statsstöd- och konkurrensärenden som visar att även ganska ”små” verksamheter kan påverka samhandeln.⁴³ Göteborgs Spårvägars verksamhet är relativt stor. Vi bedömer därför att verksamheten påverkar samhandeln i nämnvärd utsträckning.

Endast Göteborgs Spårvägar uppfyller alla fyra kriterier och ska därför ha en separat redovisning enligt artikel 1.2 i transparensdirektivet.

I de fall de kommunala trafikaktiebolagen bedriver tjänster i allmänt ekono- miskt intresse i kombination med annan affärsverksamhet kan de således bli skyldiga att redovisa både enligt de särredovisningskrav som gäller enligt försökslagen och enligt transparensdirektivet. Vår bedömning är att kraven i båda lagstiftningarna kan samordnas på ett enkelt sätt då den ena redovis- ningen kan ses som en del i den andra.

Det bör särskilt observeras att den slutliga utformningen av transparenslagen fortfarande bereds och att den redovisade bedömningen därför är preliminär.

⁴³ Införlivandet av transparensdirektivet, SOU 2003:48 bilaga 4, sid. 203.

7 Behövs en särskild reglering?

7.1 Försökslagen bör avvecklas

Vi har haft i uppdrag att undersöka om konkurrensförhållandena i kollektivtrafikbranschen har påverkats av den kommunala uppdragsverksamheten. Vi har försökt att besvara frågan genom att i kapitel tre och fyra empiriskt undersöka om kommunala bolag är nödvändiga för att upprätthålla en fungerande konkurrens. Vi diskuterar även i bilaga 2 vilka eventuella samhällsekonomiska effekter som uppstår till följd av närvaron av kommunala bolag på marknaden.

Vi bedömer att det inte finns några särskilda eller goda skäl för kommunen eller landstinget att bedriva busslinjetrafik utanför det egna geografiska området. Bussmarknaden präglas av en tillfredsställande konkurrenssituation även utan kommunala bolag på marknaden. Nackdelarna med en kommunal uppdragsverksamhet utanför det egna området överväger de fördelar som finns. Vi föreslår därför att försökslagen avvecklas.

Konkurrenssituationen är god

Majoriteten av trafikhuvudmännen bedömer att konkurrenssituationen på marknaden är bra eller tillfredsställande. Konkurrenssituationen upplevs som god även utan kommunala bolag. Trafikhuvudmännen är överhuvudtaget måna om att skapa konkurrens på marknaden för att få in konkurrenskraftiga anbud. Detta gäller särskilt i glesbygd där trafikhuvudmännen i större utsträckning tvingas att vara aktiva i upphandlingen för att anpassa denna till både små och stora företags förutsättningar.

En allmän slutsats från en rik flora av studier av konkurrensens effekter på priser och produktivitet är att när det är lätt för företag att ta sig in på marknaden och utmana de etablerade företagen skärps konkurrensen, priserna sjunker och produktiviteten ökar. Efter 1990-talets kraftiga minskning av antalet medelstora företag på bussmarknaden ses nu återigen en tillväxt av större och medelstora företag samt en utvecklingspotential hos befintliga samverkansbolag. Framväxten av större fristående företag och samverkansbolag talar emot nödvändigheten av kommunala bolag för att upprätthålla en tillfredsställande konkurrenssituation. Dålig lönsamhet har utgjort ett etableringshinder på bussmarknaden genom att det försvårar finansieringen av dyra fordonsinvesteringar. Bussbranschens dåliga lönsamhet är dock på väg att rättas till genom det gemensamma arbetet för förbättrade villkor i upphandlingar och avtal.

En annan viktig fråga är hur många företag det behövs på en marknad för att konkurrens ska uppstå. Det finns empiriska studier som visar att det inte är meningsfullt att enbart mäta graden av konkurrens som antalet företag på en

marknad. Konkurrens- och omvandlingstrycket av fler företag på marknaden avtar vid en viss gräns. Resultaten från en studie⁴⁴ av effekten av nyetableringar på marknader med fåtalskonkurrens visar till exempel överraskande att det kan räcka med fem företag på en marknad för att skapa en tillfredsställande konkurrens. En ökning av antalet företag på en marknad från ett till två skärpte konkurrensen påtagligt. En fortsatt ökning från fyra till fem företag ledde till ännu hårdare konkurrens. Men när det redan fanns fem företag på marknaden hade ytterligare nyetableringar nästan ingen effekt på graden av konkurrens. Liknande resultat har även erhållits i andra studier.⁴⁵

Vad gäller bussmarknaden framkommer i vår utvärdering att fem till sju företag är vanligt vid upphandlingar av busstrafik. Med utgångspunkt i ovan nämnda studier finns med andra ord redan en tillfredsställande konkurrens-situation på den lokala och regionala busslinjemarknaden.

Beställarfunktionen är viktigare än kommunala bolag

Den lokala och regionala kollektivtrafiken är en marknad där det offentliga deltar på marknaden som beställare och subventionerar delar av trafiken. Så har det inte alltid varit. Tidigare utövades kommunernas inflytande över trafiken via kommunala bolag. Genom trafikhuvudmannareformen ändrades förutsättningarna och idag utövas det största inflytandet via trafikhuvudmännen som ansvarar för att det finns ett tillfredsställande lokalt och regionalt trafikutbud inom sina områden.

Utformningen av upphandlingen anses av de flesta trafikhuvudmän vara ett bättre sätt att skapa en bra anbudssituation än att riskera skattemedel genom att driva kommunala bolag på marknaden. Medlen för att skapa konkurrens skiljer sig dock åt mellan huvudmännen. Att kommunerna och landstingen finansierar den lokala och regionala trafikens underskott anser många kommuner vara fullt tillräckligt. Dagens kommunala funktion som beställare är också viktigare för kommunens inflytande än etableringen av kommunala bolag.

Uppdragsverksamheten leder till ett ökat risktagande

Det måste finnas tunga skäl att frångå de kommunalrättsliga principerna och inträda på en mer utpräglad näringslivsmarknad. Fördelarna med egen kommunal verksamhet överväger enligt vår bedömning inte skattebetalarnas ökade risktagande i den kommunala uppdragsverksamheten.

⁴⁴ Bresnahan och Reiss: Entry and Competition in Concentrated Markets. Journal of Political Economy, 1991, vol 99, no. 5.

⁴⁵ T.ex. Green och Newbery: Competition in the British Electricity Spot Market. Journal of Political Economy, 1992, vol. 100 pp. 929–953, Andersson-Bergman: Market Structure and the Price of Electricity: An Ex Ante Analysis of the Deregulated Swedish electricity Markets. The Energy Journal 1992, vol 16, pp 97–109.

I de kommuner som fortfarande har kvar kommunala trafikaktiebolag har kommunen ofta återinvesterat mycket pengar i bolaget av rädsla för att stå utan egen kompetens på området. Vår bedömning är att man ofta bortser från de risker som är förknippade med en verksamhet som bedrivs på en konkurrensutsatt marknad och inte minst på en upphandlingsmarknad med ett begränsat antal beställare. Många kommuner har under 1990-talet fått erfara att de kommunala bolagen har lagt för höga anbud eftersom man inte haft förmåga att effektivisera verksamheten i tillräcklig utsträckning. Detta har ofta resulterat i en förlustförsäljning av inkråmet i bolaget till den vinnande entreprenören.

Avsteg från kommunallagens rättsprinciper, såsom lokaliseringsprincipen, och självkostnadsprincipen, kan således medföra betydande negativa effekter för kommuninvånarna i form av ökade skatter eller ökade avgifter i den egna kollektivtrafiken utan att någon inomkommunal nytta erhålls.

Kommunernas och landstingens intresse av att kunna sysselsätta personal, ha egen kompetens eller kunna utnyttja stordriftsfördelar gör inte i sig extern verksamhet kompetensenlig enligt kommunallagen och bör inte heller göra den möjlig enligt försökslagen. Fördelarna med att kunna utnyttja de kommunala resurserna mer flexibelt och rationellt måste också ställas mot de risker för underprissättning och andra konkurrensnedvridande effekter som kan följa av att en verksamhet är direkt eller indirekt skattefinansierad.

Uppställda särredovisningskrav följs inte

I försökslagen uppställdes ett antal särredovisningskrav i syfte att neutralisera den ekonomiska fördel som kommunala bolag kan ha på marknaden. Utvärderingen visar att de kommunala bolag som har använt sig av försökslagen inte har uppfyllt kraven på ett tillfredsställande vis. Att de kommunala bolagen inte har följt de uppställda reglerna innebär att försökslagen inte fungerat som statligt styrmedel för att skapa jämnare villkor på marknaden.

I utvärderingen framkommer att bolagens uppföljning av uppdragsverksamheten görs på samma sätt som, och tillsammans med, övrig konkurrensutsatt eller inte konkurrensutsatt verksamhet. Detta försämrar inte bara för omvärlden utan också för de kommunala ägarna att få vetskap om utfallet av uppdragsverksamheten samt om någon verksamhetsdel subventionerar andra verksamhetsgrenar.

Betydelsefulla faktorer för en fortsatt bra konkurrenssituation

Upphandlingens och avtalens upplägg är mer avgörande för konkurrensen än etableringen av kommunala bolag. En viktig framtidsfråga för hur konkurrenssituationen utvecklas är trafikhuvudmännens kompetens vid offentlig upphandling och uppföljning av trafiken. Om bussbranschen ska överleva på lång sikt och kunna utvecklas krävs det en lyhördhet från trafik-

huvudmännen och en acceptans för att utveckla upphandlingen och avtalen så att alla parter kan gynnas.

Det finns ett antal faktorer som är viktiga för trafikhuvudmännen att beakta för att skapa möjligheter och vilja hos både stora och små företag att delta i upphandlingar. Samarbetet mellan Svenska Lokaltrafikföreningen och Svenska Bussbranschens Riskförbund om enhetliga villkor vid upphandling och vid utformning av avtal har inneburit att en samsyn kring dessa frågor har börjat sprida sig. Detta påverkar bussbranschens förutsättningar att få lönsamhet och trafikhuvudmännens möjligheter att få tillräckligt många anbudsgivare även på lång sikt.

Under utvärderingen har vi gjort intressanta iakttagelser som vi bedömer är avgörande för den framtida utvecklingen av konkurrenssituationen. Vi ser det som viktigt att trafikhuvudmännen tillsammans med operatörerna fortsätter med att utveckla upphandlingar och avtal så att anbudssituationen stimuleras och kostnaderna kan hållas nere.

Följande bruttolista ska ses som ett smörgåsbord av åtgärder som vi inte kan värdera angelägenhetsgraden av i det enskilda fallet men som kan ge impulser för ett fortsatt utvecklingsarbete.

- De områden som upphandlas bör vara tillräckligt stora för att företag ska attraheras att satsa på en etablering och ge konkurrenskraftiga anbud, samtidigt som de inte får vara så stora och så få att de utestänger mindre företag från möjligheterna att konkurrera.
- I syfte att åstadkomma effektivitetsvinster bör upphandlingar av ordinarie linjetrafik, skolskjutsar och eventuell viss anropsstyrd trafik samordnas.⁴⁶
- Förfrågningsunderlagen bör vara anpassade till upphandlingens storlek och komplexitet för att både stora och små företag ska kunna lämna anbud.
- Kombinationsanbud bör tillåtas men bör kompletteras med en gräns för hur många kombinationspaket som får avges i syfte att motverka företagskoncentration och ett beroende av en enda aktör.

⁴⁶ Kollektivtrafik tillhör försörjningssektorerna och övriga trafikslag den klassiska sektorn i lagen om offentlig upphandling. I detta sammanhang vill vi förtydliga att trafikhuvudmännen som beställare av kollektivtrafik är upphandlande enheter i den klassiska sektorn eftersom de inte har någon verksamhet i egen regi (NOU:s remissvar till SOU 2003:67, dnr 2003/0282-22, sid. 4) och därför ska all trafik, t.ex. ordinarie linjetrafik, skolskjutsar, färdtjänst och sjuktransporter upphandlas enligt reglerna i den klassiska sektorn.

- Upphandlingar av olika anbudspaket bör spridas ut över tiden enligt ett rullande schema för att motverka företagskoncentration och underlätta att företag överlever en kortare period innan nästa upphandling sker.
- Kraven i upphandlingen bör i möjligaste mån vara enhetliga över hela landet genom att branschens gemensamma dokument Buss 2000 tillämpas. Syftet är att minska trafikhuvudmannens kostnader genom att bl.a. underlätta operatörens flytt av fordon vid anbuds förlust.
- Höga krav i upphandlingen bör vägas mot ökade priser och ett minskat resande. Höga krav kan bli fördyrande och även ett hinder särskilt för mindre företags möjligheter att konkurrera.
- Som komplement bör alternativa anbud tillåtas för att stimulera till nya och/eller billigare lösningar samt tydliggöra konsekvenserna av olika krav.
- Trafikhuvudmännen bör underlätta etablering av företag genom att tillhandahålla bussdepåer och lämna återanvändningsgaranti för fordonen efter avtalstid.
- Anbudsutvärderingar bör enligt lagen om offentlig upphandling vara förutsägbara, transparenta och bygga på kriterier som objektivt kan utvärderas. Att använda kvalitet som ett utvärderingskriterium i upphandlingen bör därför noggrant övervägas.
- Avtalsutformningen bör innehålla incitament för att stimulera till förbättrad kvalitet och ökat resande. Operatören bör dock kunna påverka risken i incitamentsdelen i avtalen.
- Avtalen bör indexeras enligt branschens överenskomna dokument "Roller spelar roll" och inte utlösas för sent. Indexeringen möjliggör att företagen kan klara ökade kostnader under avtalstiden.
- Avtalstiderna bör vara minst fem år långa för att attrahera anbudsgivare men bör samtidigt inte vara så långa att konkurrensen hämmas genom att företag överger marknaden. Vidare bör en utlösning av optioner i avtalen kunna påverkas av båda parter.
- En avstämning av olika krav bör göras med anbudsgivarna före upphandlingen. Anbudstiden får inte vara för kort för att särskilt små företag ska kunna ställa kompletterande frågor om upphandlingen. Syftet är att undvika otillräckligt antal anbud eller dyra anbud. En uppföljning av trafiken och en dialog med bussoperatörer under avtalens gång bör genomföras för att få en fungerande trafik.

Marginella samhällsekonomiska effekter av kommunala bolag på marknaden

En samhällsekonomisk analys kan utgöra en utgångspunkt för att bedöma vilka effekter en geografisk utökning av den kommunala kompetensen inom kollektivtrafiken kan ge i stort. Den samhällsekonomiska analysen utgår

från hur fördelningen av samhällets resurser påverkas och hur detta kan ge upphov till samhällsliga vinster eller förluster. I bilaga 2 diskuterar vi tänkbara samhällsekonomiska effekter av försökslagen mer utförligt.

En geografisk utökning av den kommunala kompetensen kan i teorin ge upphov till såväl positiva som negativa effekter. Konkurrensen kan förväntas öka på vissa lokala marknader då antalet potentiella anbudsgivare ökar. Den ökade konkurrensen kan bidra till att kostnadseffektiviteten och kvaliteten i produktionen av busslinjetrafiken kan ökas och att ersättningen till operatörerna och biljettpriserna kan minskas. Även en eventuell positiv effekt får dock i detta fall bedömas vara högst marginell i praktiken eftersom antalet kommunala bolag idag är få. Det finns också en risk att privata företag avstår att lämna anbud på marknader där kommunala bolag är etablerade och har ett nära förhållande till trafikhuvudmannen. Även lägre avkastningskrav och misstankar om överföring av skattemedel gör att antalet anbudsgivare på vissa regionala marknader kan bli färre än i fallet utan kommunala bolag på marknaden. De samhällsekonomiska effekterna av en utökning av den kommunala kompetensen kan sammantaget förväntas bli försumbara.

En annan förändring av spelreglerna som däremot haft stor betydelse och som även bidragit med positiva samhällsekonomiska effekter är omregleringen av marknaden för busslinjetrafik. Genom anbudsupphandling av lokal och regional linjetrafik skapades konkurrens och många nya företag etablerade sig på marknaden. Den ökade konkurrensen har bidragit till att ersättningen till operatörerna har minskat, kvaliteten i trafiken har ökat och en högre kostnadseffektivitet i produktionen av tjänster har erhållits. Denna omreglering av marknaden utövar fortfarande sin verkan. Den första tiden kännetecknades av kraftigt sänkta anbud, inträde av nya aktörer och en minskning av antalet kommunala bolag. Därefter följde en lugnare period där de etablerade aktörerna stärkte sina ställningar och vissa lönsamhetsproblem blev uppenbara för branschen.

Dagsläget kännetecknas av en period med omprövning och utveckling av olika roller. Trafikhuvudmännens upphandlarroll är i detta sammanhang en central utvecklings- och framtidsfråga för branschen. Mot denna bakgrund är det svårt att hitta relevanta skäl till att kommunala aktörer ska medges permanent rätt att producera tjänster på en fungerande anbudsmarknad.

7.2 Brister i regelverket

Vi förordar en avveckling av försökslagen. I vårt uppdrag har det dock ingått att uppmärksamma regeringen på behov av ändringar av försökslagen. Vi har observerat att lagen har brister som behöver rättas till. Vidare bör

andra åtgärder vidtas för att så gott det går minimera riskerna för ojämna villkor mellan privata och kommunala bolag.

Lagens omfattning och förhållande till kommunallagen bör preciseras

Lagens omfattning och förhållande till kommunallagen bör preciseras. De kommunala företagen har tolkat lagen felaktigt. Det bör klargöras vilken typ av trafik lagen de facto inkluderar både vad gäller geografisk belägenhet, dvs. i vilken utsträckning krävs att trafik har anknytning till hemkommunen för att det ska falla inom kommunallagen och vad gäller typ av verksamhet, dvs. beställningstrafik, expressbusstrafik, interregional busstrafik och kringtjänster. Vidare behöver preciseras om lagen även gäller då någon kör trafik som underentreprenör till annat bolag.

Utifrån vår prövning bedömer vi att

- kommunala trafikaktiebolag varken enligt kommunallagen eller försökslagen får bedriva beställningstrafik, långväga expressbusstrafik, interregional/länsöverskridande busstrafik eller kringtjänster.
- linjetrafik som körs in i angränsande kommun men som utgår från hemkommunen, s.k. pendeltrafik, är att betrakta som kompetenslig verksamhet och behöver inte stöd i försökslagen.
- ett bolag kan varken kringgå kommunallagen eller försökslagen genom att bedriva verksamheten som underentreprenör till ett annat bolag.
- en utvidgning av försökslagens omfattning inte är nödvändig för att skapa jämnare villkor mellan kommunala och privata aktörer.

Konkurrensen sker idag på ojämna villkor

Vi har tidigare i kapitel tre och fyra redogjort för hur både kommunala och privata företag ser på konkurrensvillkoren på marknaden. De kommunala bolagen ser det som angeläget att lagen permanentas då dessa vill ha en alternativ marknad i de fall de förlorar anbudstävlingen i den egna kommunen. De är också måna om att kunna utnyttja resurserna i sin kollektivtrafikverksamhet mer effektivt genom att utöka verksamheten till andra verksamheter och fler marknader än hemmamarknaden.

De privata konkurrenterna ser en risk i de kommunala bolagens direkta och indirekta tillgång till skattemedel, deras möjligheter till gynnsammare finansiering genom kommunal borgen och förmånliga inköpsvillkor, ett lägre risktagande till följd av lägre avkastningskrav och ett nära förhållande till beställaren. Risk finns för korssubventionering i den kommunala verksamheten och en underprissättning i uppdragsverksamheten.

I kapitel fem har vi prövat vissa av de privata och kommunala konkurrensvillkoren och kommit fram till att konkurrensen idag sker på ojämna villkor. De kommunala bolagen har varken följt kraven i försökslagen på tillfreds-

ställande sätt eller blivit konkurrensutsatta i hela verksamheten på hemmamarknaden.

Konkurrenslagen är inget effektivt medel vid offentlig affärsverksamhet

Erfarenheter visar att konkurrenslagen inte är ett effektivt medel för att komma tillrätta med att offentlig konkurrensutsatt verksamhet subventioneras med skattemedel. Misstankar om korssubventionering och underprissättning blir svåra att leda i bevis med hjälp av konkurrenslagen. Detta gör att den generella konkurrenslagstiftningen i allmänhet inte är tillräcklig för att komma tillrätta med eventuella konkurrenssnedvridningar på busslinjemarknaden. Det kräver mer effektiva regler när kommunala aktörer tillåts agera på en marknad som är större än det egna geografiska området.

För att skapa jämnare villkor krävs en kraftfull reglering av både extern- och internredovisningen

Om syftet med lagen är att skapa jämnare villkor mellan privata och kommunala bolag måste inte bara externredovisningen regleras utan även internredovisningen. Redan i försökslagen omfattas en del av internredovisningen genom att det krävs att anbuds kalkyler ska tas fram för uppdragsverksamheten och att dessa ska innehålla samtliga relevanta direkta och indirekta kostnader. Vi menar att det även krävs efterkalkyler som kan stämmas av mot anbuds kalkylerna och en intern- och externredovisning som bl.a. kan delas upp på olika verksamhetsgrenar för att man ska kunna följa händelserna från början till slut. Alla kostnader ska finnas med i anbuds kalkylerna t.ex. avkastning på eget kapital, restvärdesrisker på fordon och riskavspelande garantiavgifter för ansvarsförbindelser. En kostnad för ansvarsförbindelser ska tas med i intern- och externredovisningen. En öppen redovisning av kapitaltillskott för uppdragsverksamheten ska ske både i kommunens och i bolagets årsredovisning.

En effektiv tillsyn över efterlevnaden av lagen är dessutom nödvändig för att kraven ska bli verkningsfulla. De kommunala bolagens revisorer synes inte ha fått i uppdrag att följa upp de krav som försökslagen ställer eftersom redovisningen inte är tillfredsställande. Härigenom kan kommunerna inte garantera att uppställda krav på konkurrensneutralitet uppfylls. Inte heller det mer övergripande kravet om att en kommun eller ett landsting inte får stödja uppdragsverksamheten så att konkurrensen hämmas kan idag sägas vara uppfyllt. Det bör därför finnas någon form av sanktionsmöjlighet i de fall regelverket inte följs.

Regeringen bör ta initiativ till att utreda hur tillsyn och sanktionsmöjligheter bör vara utformade inom de regelverk som styr en kommuns eller ett landstings trafikverksamhet inom och utanför det egna geografiska området.

En transparent särredovisning av uppdragstrafiken är vidare nödvändig för att kommunpolitiker ska kunna få insyn i hur bolagen bedrivs och kunna ta ställning till de kommunala bolagens fortlevnad. Ägarna får genom en sådan en större möjlighet att få kännedom om utfallet av uppdragsverksamheten samt om någon verksamhetsdel subventionerar andra verksamhetsgrenar. Detta medför att ägarna på ett bättre sätt kan värdera uppdragsverksamheten mot andra verksamheter och andra politiska prioriteringar.

I bilaga 3 behandlar vi mer i detalj hur kraven på ekonomiska anbuds-kalkyler och extern- och internredovisningen bör utvecklas om lagen permanentas. En förändring av lagen med tillhörande kommentarer redovisas i bilaga 4.

Krav på konkurrensutsättning av hemmamarknaden behövs

Mot bakgrund av de svårigheter som finns att i olika sammanhang klarlägga korssubventionering och underprissättning bör ett mer självreglerande krav införas. Ett krav på konkurrensutsättning av det kommunala bolagets hela verksamhet på hemmamarknaden motverkar misstankar om korssubventionering och underprissättning. Ett sådant krav bör gälla oberoende av om det är busstrafik eller annan verksamhet som bedrivs inom det kommunala bolaget. Konkurrensutsättning av hemmaverksamheten ger det kommunala bolaget incitament att agera affärsmässigt både i hemkommunen och i uppdragsverksamheten.

Lagen om offentlig upphandling ställer krav på kommuner och landsting att konkurrensutsätta inköpen av tjänster från eget eller andra trafikbolag genom offentlig upphandling. Det bör därför uttryckligen slås fast att en förutsättning för att ett kommunalt bolag ska få bedriva uppdragsverksamhet utanför det egna geografiska området är att kraven i lagen om offentlig upphandling uppfylls genom en konkurrensutsättning av bolagets hela verksamhet på hemmamarknaden.

Inga heltäckande garantier kan ges

God intern- och externredovisning är endast en kontrollmekanism för vad som redan inträffat. Således kan adekvat redovisning försvåra systematisk korssubventionering men inte i sig förhindra den. Viktiga faktorer för att försvåra att korssubventionering och underprissättning, avsiktlig eller oavsiktlig, äger rum är heltäckande anbuds-kalkyler vilka fångar alla intäkter och kostnader, samt affärssystem som klarar att på ett transparent sätt fördela intäkter som kostnader på avtalsnivå.

Detta innebär att en förstärkt lagstiftning och tillsyn kan förbättra men aldrig garantera att jämnare villkor uppkommer mellan marknadens aktörer.

Bilaga 1



STATSKONTORET Registrator
Ink. 2004-05-06
Dnr. 2004/2805

Regeringsbeslut 3
2004-04-15 Fi2004/1754

Finansdepartementet

Till avd.....	U
Kontakt med.....	
Beslut.....	60
Datum 7/5-04 Sign. km	

Statskontoret
Box 2280
103 17 STOCKHOLM

Uppdrag till Statskontoret att utreda och utvärdera tillämpning, konkurrens-effekter m.m. av lagen (1996:637) om försöksverksamhet med rätt för kommunala aktiebolag att bedriva uppdragsverksamhet inom viss trafik enligt yrkestrafiklagen (1998:40)

Bakgrund

1996 års försökslagstiftning

Kommunala aktiebolag har genom lagen (1996:637) om försöksverksamhet med rätt för kommunala aktiebolag att bedriva uppdragsverksamhet inom viss trafik enligt yrkestrafiklagen (1998:40) getts möjlighet att på försök bedriva kollektivtrafik i andra kommuner och landsting (prop. 1995/96:167). Kommunala aktiebolag får bedriva uppdragsverksamhet endast på uppdrag av en kommun, ett landsting eller av sådan trafikhuvudman som avses i lagen (1997:734) om ansvar för viss kollektiv persontrafik. Kommunala trafikaktiebolag får således lämna anbud vid dessa aktörers upphandling av kollektivtrafik enligt lagen (1992:1528) om offentlig upphandling.

Försöksverksamheten innebär att den kommunala kompetensen utvidgas inom kollektivtrafiken vilket medför att verksamheten inte behöver ha den anknytning till kommunen, landstinget eller dess medlemmar som krävs enligt 2 kap. 1 § kommunallagen (1991:900). Uppdragsverksamheten skall drivas på affärsmässiga grunder och får inte stödjas på sådant sätt att konkurrensen hämmas. En kommun eller ett landsting får inte heller i övrigt tillämpa konkurrensbegränsande förfaranden. Försökslagstiftningen gällde till utgången av 2002. I propositionen angavs att lagstiftningen skulle utvärderas.

Utvärdering av 1996 års försökslagstiftning

I början av 1999 beslutade regeringen (direktiv 1999:12) att en särskild utredare skulle göra en uppföljning och utvärdering av den kommunala uppdragsverksamheten inom kollektivtrafiken. I betänkandet "Kommunal uppdragsverksamhet inom kollektivtrafiken – utvärdering av för-

söksverksamheten" (SOU 1999:118) ansåg utredaren att det inte längre fanns behov för kommunala trafikbolag att få bedriva uppdragsverksamhet utanför den egna kommunen eller landstinget. Enligt utredningen var även effekterna av försöksverksamheten ytterst marginella. Utredningen gjorde också bedömningen att det fanns en väl fungerande konkurrens vid upphandling av kollektivtrafikfärdtjänster.

Förlängd försökslagstiftning

I propositionen Kommunal uppdragsverksamhet (prop. 2000/01:84) gjorde regeringen bedömningen att en förlängning av försöksverksamheten skulle kunna ge ett bättre underlag för ett definitivt ställningstagande till om det behövs en permanent lagstiftning på området. Flera instanser uttalade vid remissbehandlingen sitt stöd för motsvarande linje. Regeringen angav också att det är mycket som tyder på att de kommunala trafikaktiebolag som bedriver uppdragsverksamhet inom kollektivtrafiken skulle drabbas hårt om försökslagstiftningen inte förlängdes. Vidare föreslogs att en bestämmelse skulle införas om att det av årsredovisningen skall framgå vilka borgensförbindelser och övriga ansvarsförbindelser som kommunen eller landstinget har ingått för bolaget. Regeringen angav också att en ytterligare utvärdering av försökstrafiken bör göras under försöksperioden. Riksdagen beslutade i enlighet med regeringens förslag (bet. 2000/01:KU24, rskr. 2000/01:244).

Enkätundersökning

Finansdepartementet genomförde under sommaren 2003 en enkätundersökning (dnr Fi2003/3419) med anledning av försökslagstiftningen. Undersökningen visade att det finns elva trafikaktiebolag, vilka samtliga besvarade enkäten. Av enkäten framgår sammanfattningsvis att fyra av bolagen har använt sig av försökslagen efter den senaste förlängningen. Tre av de övriga bolagen har för avsikt att i framtiden utnyttja försökslagstiftningen. En klar majoritet av bolagen anser att lagen bör permanentas.

Transparensdirektivet

Transparensutredningen föreslår i sitt betänkande Införlivande av transparensdirektivet (SOU 2003:48) att EG-kommissionens direktiv 80/723/EEG om insyn i de finansiella förbindelserna mellan medlemsstaterna och offentliga företag m.m. (senast ändrat genom direktiv 2000/52/EG) bör införlivas i en transparenslag. Bestämmelserna innebär att det tydligt skall redovisas (öppen redovisning) bl.a. vilka offentliga medel som en myndighet tillfört ett bolag som myndigheten har ett dominerande inflytande över. Det gäller särskilt kapitaltillskott och annat som kan vara offentligt stöd. Betänkandet har remissbehandlats och bereds för närvarande i Regeringskansliet.

Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Statskontoret att

- bl.a. med beaktande av den enkätundersökning som Finansdepartementet genomfört, beskriva tillämpningen av försökslagstiftningen;
- utreda hur konkurrensförhållandena i kollektivtrafikbranschen påverkats av den kommunala uppdragsverksamheten;
- analysera huruvida privata och kommunala bussbolag konkurrerar på lika villkor;
- undersöka och beskriva hur de kommunala trafikaktiebolagen följer försökslagens krav på att bolagen särredovisar uppdragsverksamheten i sina årsredovisningar, redovisar kommuners och landstings eventuella ansvarsförbindelser samt upprättar ekonomiska kalkyler;
- utreda så långt möjligt hur transparensdirektivet kommer att påverka de kommunala trafikaktiebolagen och
- under utredningen uppmärksamma regeringen på behov av ändringar av lagen (1996:637) om försöksverksamhet med rätt för kommunala aktiebolag att bedriva uppdragsverksamhet inom viss trafik enligt yrkestrafiklagen (1998:40).

Statskontoret skall samråda med Konkurrensverket.

Statskontoret skall skriftligen redovisa uppdraget till Finansdepartementet senast den 15 september 2004. I övrigt skall Statskontorets avrapportering till Finansdepartementet ske fortlöpande.

Kostnaderna för uppdraget skall med högst 150 000 kronor belasta anslaget 90:5 Regeringskansliet m.m. anslagspost 6 Finansdepartementet. Regeringskansliet skall efter rekvisition betala ut medlen när uppdraget har slutförts och nedlagda kostnader redovisats.

På regeringens vägnar


Lars-Erik Lövdén


Åsa Edman

Kopia till

Statsrådsberedningen
Näringsdepartementet/NL
Näringsdepartementet/TP

Näringsdepartementet/RS
Konkurrensverket
Finansdepartementet/BA
Finansdepartementet/KE
Finansdepartementet/F
Finansdepartementet/RS

Samhällsekonomiska aspekter på kommunal uppdragsverksamhet inom kollektivtrafiken

Den samhällsekonomiska analysen ska försöka klargöra om de kommunala bolagen ger ett samhällsekonomiskt mervärde på marknaden. Ger en geografisk utökning av den kommunala kompetensen inom kollektivtrafiken samhällsekonomiska vinster eller förluster är frågan som kommer att diskuteras i analysen.

Problem och tillvägagångssätt

En samhällsekonomisk analys av någon företeelse utgår alltid ifrån hur fördelningen av samhällets resurser påverkas. Om det i en viss given situation är möjligt att fördela de tillgängliga resurserna på ett sådant sätt att alla inblandade parter upplever sig få en förbättring relativt utgångsläget säger vi att den samhällsekonomiska effektiviteten ökat, vilket kan tolkas som en samhällsekonomisk vinst. Samma mängd resurser kunde genom att användas på ett annorlunda sätt åstadkomma en situation som alla vann på. Omvänt kan man säga att den initiala situationen var samhällsekonomiskt ineffektiv.

I den nationalekonomiska litteraturen brukar man tala om tre olika typer av ekonomisk effektivitet: allokativ effektivitet, produktionseffektivitet samt dynamisk effektivitet. Allokativ effektivitet rör prisets förhållande till produktionskostnaderna. Produktionseffektivitet rör kostnaderna för produktionen av en vara eller tjänst. Dynamisk effektivitet rör nya och bättre produkter och produktionsprocesser. En viss användning av samhällets resurser sägs vara samhällsekonomiskt effektiv om den samtidigt maximerar dessa tre effektiviteter. Man kan också säga att ett samhällsekonomiskt effektivt utfall maximerar den samhällsekonomiska lönsamheten. Ett sätt att försöka uppskatta om en geografisk utökning av den kommunala kompetensen ger samhällsekonomiska vinster eller förluster vore att undersöka hur den allokativa, produktions- samt den dynamiska effektiviteten påverkar. Analysen bygger indirekt på denna metod.

Analysram

Det samlade utbudet av lokal och regional kollektivtrafik som kommer till stånd genom trafik huvudmännens försorg skapar en nytta för samhället, som i monetära termer kan åsättas värdet U . I praktiken är det mycket svårt, för att inte säga omöjligt, att uppskatta detta värde. Att värdet finns där är dock helt klart.

Produktionen av det samlade trafikutbudet kräver dock en mängd olika insatsfaktorer. Värdet av dessa är lika med kollektivtrafikens samlade produktionskostnader C . Detta värde är väsentligt enklare att uppskatta.

Kollektivtrafikens ekonomiska bidrag till samhället kan nu sägas vara lika med skillnaden mellan kollektivtrafikens värde för samhället och värdet av de resurser som går åt för att producera trafiken. Formellt, $V=U-C$. En fråga som ligger utanför denna analys är om V i praktiken är positivt, dvs. att kollektivtrafikens nytta för samhället uttryckt i monetära termer överstiger värdet av de resurser som åtgår för att få den till stånd. Det faktum att kollektivtrafiken till ungefär hälften bär sina egna kostnader kan indikerar att så kanske inte är fallet. Vi lämnar dock denna fråga därhän eftersom den inte spelar någon egentlig roll för analysen.

Ett sätt att bedöma huruvida den samhällsekonomiska lönsamheten i kollektivtrafiken påverkas av kommunal uppdragsverksamhet är att analysera hur storleken på det ekonomiska bidraget V påverkas.

I princip kan kollektivtrafikens samhällsekonomiska bidrag förändras på två olika sätt: (i) genom att samhällets värdering eller upplevda nytta av kollektivtrafiken, U , ökar eller minskar och (ii) genom att värdet av de resurser som går åt för att tillhandahålla trafiken, C , ökar eller minskar.

Ju större nytta samhället upplever att kollektivtrafiken åstadkommer och allt annat lika, desto mer samhällsekonomiskt lönsam kan den sägas vara, och vice versa. Denna nytta påverkas av en mängd olika faktorer såsom tillgången på substitut och priset på dessa, tillgången på komplement och priset på dessa, befolkningstillväxt samt ökning av den disponibla inkomsten. Nyttan påverkas också självklart av kollektivtrafikens upplevda kvalitet.

Ju lägre kostnaderna för att tillhandahålla kollektivtrafiken är och allt annat lika, desto mer samhällsekonomiskt lönsam är den. Kostnaderna påverkas av faktorer som teknologi, marknadskrafterna vad gäller produktionsfaktorer, incitament för att pressa ner kostnaderna etc.

Priset på kollektivtrafikresor spelar en central roll för storleken på den samhällsekonomiska lönsamheten. Om priset sätts för högt eller för lågt för en given värderings- och kostnadsstruktur kommer lönsamheten vara mindre än vad som är möjligt. En prissättning som maximerar den samhällsekonomiska lönsamheten kräver att det pris som möter kollektivtrafikresenärerna överensstämmer med värdet av de resurser som åtgår för att producera en extra enhet kollektivtrafik t.ex. kostnaden för en extra resenär eller kostnaden för en extra tur.

Analys

Låt oss nu med utgångspunkt från ovanstående analysram försöka besvara frågan hur den samhällsekonomiska lönsamheten i kollektivtrafiken kan tänkas påverkas av att kommunala kollektivtrafikföretag får vara med och konkurrera om lokal och regional upphandlad kollektivtrafik. Vi jämför två olika situationer.

- Dels en situation där kommunala trafikföretag bara får utföra trafik i den egna kommunen. Antalet kommuner antar vi vara 100. För enkelhetens skull antar vi att det i varje kommun finns ett kommunalt trafikbolag. Det finns således 100 kommunala trafikaktiebolag. Vidare antar vi att det finns 20 privata vinstinriktade trafikföretag som konkurrerar om de olika trafikuppdrag som trafikhuvudmännen, säg att det finns 10 sådana, lägger ut på entreprenad. Om vi utgår från att det finns 100 kommuner finns det potentiellt 21 anbudsgivare i varje enskild upphandling.
- Dels en situation då kommunala trafikföretag får konkurrera om uppdrag utanför den egna kommunen. Mängden möjliga anbudsgivare ökar nu från 21 till 120. Det är självklart en stark förenkling av verkligheten. I praktiken kommer merparten av både de privata och de kommunala företagen agera lokalt varför den potentiella leverantörsmarknaden inte kommer att öka alls i samma omfattning. För att illustrera vilka tänkbara effekter en utökning av kompetensen skulle kunna få under maximalt gynnsamma omständigheter kan dock antagandet vara användbart.

Om vi börjar med det förstnämnda läget, vilket är liktydigt med att försökslagen upphör, kommer det i varje given tidpunkt finnas 10 trafikhuvudmän som upphandlar kollektivtrafik enligt specifikationer som de själva lagt fast. Varje trafikhuvudman lämnar en ersättning till den eller de bolag som utför trafiken i det egna länet. Ersättningens storlek bestäms av uppdragets eller uppdragens utformning och de taxor som tas ut av resenärerna, trafikföretagets eller företagets produktionskostnader samt konkurrensen mellan trafikföretagen om uppdragen. En del uppdrag kommer att utföras av kommunala trafikbolag som lyckats få uppdraget i den egna kommunen och resten av de privata operatörerna. Givet allt detta kommer den utförda trafiken generera en viss given nytta för samhället och det kommer att gå åt en viss mängd resurser för att bedriva trafiken. Enligt analysramen kommer nu kollektivtrafikens samhällsekonomiska bidrag vara lika med skillnaden mellan dessa två storheter. Detta kommer med andra ord skapas ett värde V.

Vad blir då den samhällsekonomiska effekten av att kommunala trafikföretag tillåts konkurrera om uppdrag utanför den egna kommunen?

a. Effekter på kollektivtrafikens samhällsnytta, U

Vi börjar med att titta på vilken effekten kan tänkas bli på den nytta kollektivtrafiken ger för samhället. Det är svårt att se varför samhällets värdering av kollektivtrafiken skulle påverkas av att kommunala trafikföretag får rätt att konkurrera om uppdrag utanför den egna kommunen. Det är fortfarande trafikhuvudmännen som har ansvaret för trafikupplägg, taxor etc., vilket i hög grad bestämmer kollektivtrafikens kvalitet och därmed samhällets nytta av densamma. Man kan i och för sig tänka sig att ett privat vinstdrivande företag och ett kommunalt bolag på grund av skillnader i målsättning, styrning och andra omständigheter betar sig olika vad gäller själva utförandet av

uppdraget. Men givet att trafikhuvudmannen kan skriva ett kontrakt som förhindrar opportunistiskt beteende är detta inget problem utan operatören vare sig denna är privat eller kommunal tvingas utföra uppdraget i enlighet med kontraktsspecifikationen. I vilken utsträckning denna omständighet föreligger kan alltid diskuteras men enligt vår bedömning är möjligheten för en operatör att agera kontraktsviðrigt inte speciellt stort i upphandling av kollektivtrafik. Tredje man, dvs. resenärerna är mångt och mycket en garant för att kvaliteten inte avviker för mycket från den i kontrakten specificerade. Dålig tidtabellhållning etc. kommer ofelbart att vidarebefordras till trafikhuvudmannen som kan vidta åtgärder i form av viten m.m. Sammanfattningsvis torde med andra ord samhällets värdering av kollektivtrafiken påverkas högst marginellt av huruvida de kommunala bolagen får rätt att konkurrera om uppdrag utanför den egna kommunen.

b. Effekter på produktionskostnaderna, C

En möjlig effekt av att utvidga den kommunala kompetensen är att produktionskostnaderna ökar. En rimlig hypotes är att privata vinstinriktade företag är mer kostnadseffektiva än kommunala trafikföretag. Det har att göra med att vinstintresset skapar ett starkt incitament att hålla nere produktionskostnaderna. Nu ska under normala omständigheter ett relativt ineffektivt företag inte kunna vinna en anbudstävlan mot ett mer kostnadseffektivt företag men p.g.a. av att kommunala företag kanske inte räknar med samma avkastningskrav som privata företag, inte räknar med samma kostnader som privata företag etc. kan detta inträffa. I så fall kommer kollektivtrafikens ekonomiska bidrag till samhället att minska.

En annan möjlig effekt är att antalet möjliga anbudsgivare och därmed anbudskonkurrensen ökar. Förutom att tvinga företagen att se över sina vinstmarginaler kan konkurrensen öka kostnadseffektiviteten. Det är väl känt att företag som verkar på marknader där konkurrensen är hård är mer kostnadseffektiva än företag på marknader med lägre konkurrensstryck. Om den ökade konkurrensen innebär en högre kostnadseffektivitet kommer kollektivtrafikens ekonomiska bidrag till samhället att öka.

En tredje effekt är att de kommunala bolagen har större möjligheter att exploatera stor- och samproduktionsfördelar om de tillåts verka utanför den egna kommunen. Detta kan möjliggöra lägre anbud och skärpa konkurrensen, vilket i sin tur kan öka det samhällsekonomiska bidraget.

c. Effekter på priset

En möjlig effekt av att låta kommunala företag få konkurrera om uppdrag utanför den egna kommunen är som tidigare nämnts att konkurrensen kan komma att öka. Den ökade konkurrensen kan i sin tur innebära att företagen bakar in lägre vinstmarginaler i anbudet, vilket medför att trafikhuvud-

männen behöver betala ut lägre ersättningar till operatörerna. Det ökande ekonomiska utrymmet kan antingen användas för att sänka resenärpriserna eller minska skattesubventionen. Åtminstone det senare innebär en samhällsekonomisk vinst i och med att skatter när de tas ut innebär effektivitetsförluster. Lägre biljettpriser innebär ingen samhällsekonomisk vinst så länge inte priset i utgångsläget var ineffektivt högt eller lågt utan endast en omfördelning mellan konsumenter och producenter.

d. Andra aspekter

Privata trafikföretags benägenhet att lämna anbud kan påverkas av konkurrens från kommunala trafikföretag. Privata företag kan misstänka att kommunala trafikföretag inte "räknar" på samma sätt – inte tar med alla kostnader som ett privat företag har – och därför kan lägga lägre anbud. Detta kan i sin tur innebära att privata företag avstår från att lämna anbud i synnerhet om det är kostnader förknippat med detta. Så även om mängden potentiella anbudsgivare ökar genom att låta kommunala trafikföretag konkurrera över kommungränserna behöver inte effekten bli att konkurrensen faktiskt ökar. Tvärtom kan den komma att minska av ovanstående skäl. Detta gäller i synnerhet om kommunala trafikbolag som inte är konkurrensutsatta på "hemmaplan", dvs. i den egna kommunen är med och konkurrerar. Risker för s.k. korsprissubventionering blir här uppenbar.

En annan effekt av att utöka den kommunala kompetensen geografiskt är att de kommunala företagens möjligheter att existera över tid gynnas. Om de kommunala företagen bara får agera inom den egna kommunen innebär ett misslyckande i en upphandling i princip att företaget inte kan överleva. Detta innebär att de kommunala bolagen tvingas lämna anbud med "kniven på strupen", vilket torde betyda att de har mindre vinstmarginaler än om de inte tvingats agera under sådana omständigheter. Detta kan i sin tur innebära en anbudsgivning på olika villkor mellan privata och kommunala bolag. Om detta leder till att privata företag tappar intresset för marknaden i fråga kan detta på sikt få negativa samhällsekonomiska effekter genom att kostnadstrycket kan förväntas minska.

Den samhällsekonomiska analysen visar på en liten effekt

Som framgår av analysen kan en geografisk utökning av den kommunala kompetensen i teorin ge upphov till såväl positiva som negativa effekter. Den enligt vår bedömning sannolikt viktigaste effekten är att konkurrensen kan förväntas öka på vissa lokala marknader då mängden potentiella anbudsgivare ökar. Den ökade konkurrensen kan bidra till att ersättningen till operatörerna kan minskas, biljettpriserna minskas, kvaliteten i trafiken ökas samt en högre kostnadseffektivitet. Givet att antalet kommunala bolag idag är så få får dock denna positiva effekt bedömas vara högst marginell. Dessutom måste i bedömningen inbegripas att risken är stor att privata företag inte lämnar anbud på marknader där kommunala bolag är etablerade och har

ett nära förhållande till trafikhuvudmannen. Även lägre avkastningskrav och misstankar om överföring av skattemedel gör att antalet anbudsgivare på vissa regionala marknader kan bli färre än i ett fall där det offentliga inte är representerat. Sammanfattningsvis är vår bedömning att de samhällsekonomiska effekterna av en utökning av den kommunala kompetensen är mycket små, närmast försumbara.

Krav på kalkyler och extern- och internredovisning

Följande redovisningskrav bör ställas i en förbättrad lagstiftning. Redovisningskraven bör kompletteras med tillsyn över lagens efterlevnad samt möjligheter att utdöma sanktioner. Ett ytterligare krav är en konkurrensutsättning av de kommunala bolagens hela verksamhet på hemmamarknaden via offentlig upphandling.

Anbuds- och efterkalkyler

Anbudskalkyler per uppdrag ska stämmas av mot framtagna efterkalkyler per uppdrag. Avvikelser mellan anbudskalkyler och efterkalkyler ska särskilt motiveras.

Den upphandlade arbetsvolymen bör översättas i relevant antal faktiska fordonskilometer samt arbetstimmar. Om detta inte behandlas korrekt blir såväl direkta som indirekta kostnader fel.

Alla direkta och indirekta kostnader ska inkluderas i anbudskalkylen. För att fördela indirekta kostnader måste relevanta och konsekventa fördelningsnycklar användas samt kostnadsnivåerna vara väl underbyggda.

Olika indirekta kostnader bör fördelas med olika nycklar och vara jämförbara för hela verksamheten för att förebygga att olika fördelningsgrunder används i olika delar av verksamheten. För uppdragsverksamheten bör de primära fördelningsnycklarna vara:

- Personalens arbetsvolym
- Fordonskilometer
- Antal fordon

Kapitalkostnaden bör omfatta såväl anläggningstillgångar som nettorörelsekapital, dvs. det operativa kapitalet. I det fall nettorörelsekapitalet inte inkluderas omfattas inte hela kapitalkostnaden. I de fall avtalet ger upphov till en resegaranti bör även detta kapital inkluderas.

Kapitalkostnaderna ska motsvara den finansieringskostnad samt det reinvesteringsbehov som avtalet ger upphov till. Reinvesteringsbehovet motsvaras i huvudsak av de använda anläggningstillgångarnas avskrivningar.

Finansieringskostnaden motsvaras av internräntan som åsätts det operativa kapitalet som ska sysselsättas vid en anbudsvinst. Internräntan bör principiellt motsvara bolagets vägda avkastningskrav. Detta består av dels avkastningskravet på eget kapital, dels lånekostnad under avtalets (alternativt

fordonets) livslängd, vilka vägs samman baserat på bolagets avsedda kapitalstruktur.

I syfte att säkerställa att verksamheten bedrivs marknadsmässigt bör ägarkravet slå igenom antingen som avkastningskrav på eget kapital eller marginalkrav, i det senare fallet med tydlig omräkning och koppling till avkastningskravet.⁴⁷

Då fordonen i stor utsträckning kan anses vara avtalsspecifika bör restvärdesrisken för fordon hanteras transparent och konsekvent antingen genom att t.ex. matcha avskrivningstid och avtal eller genom stillestånds-/realisationskostnader.

För att strikt marknadsmässighet ska råda bör ägarna ta ut en risk- eller försäkringspremie på ansvarsförbindelser som ställs ut för de kommunala bolagen. En utgångspunkt för prissättningen av en sådan premie är differensen mellan de villkor som uppdragsverksamheten kan finansieras till, givet ansvarsförbindelsen respektive utan denna. Denna riskpremie multipliceras med aktuellt lånebelopp och blir en riskavspeglande avgift. Detta kan jämföras med Riksgäldskontorets riskavspeglande garantiavgift som ska tas ut på alla garantier som de lämnar. Den riskavspeglande avgiften blir en kostnad som ska kalkyleras med i anbuds-kalkylen.

Internredovisningskrav

I försökslagen ställs inte några krav avseende efterkalkyler per trafiklinje och övrig internredovisning. För att säkerställa att uppdragsverksamheten ger marknadsmässig avkastning och i övrigt bedrivs i linje med försökslagen är det viktigt med en adekvat uppföljning av verksamheten. För att kunna följa upp bl.a. omsättning, resultat och avkastning är en meningsfullt utformad internredovisning riktad mot bl.a. ledning och styrelse nödvändig.

För att utveckla internredovisningen bör försökslagen ålägga de kommunala bolagen att organisera verksamheten på ett sådant sätt att uppdragsverksamhet, övrig bussverksamhet samt annan verksamhet kan följas upp isolerat, samt att detta ska rapporteras isolerat till styrelsen. En separat rapportering enligt föreslagen uppdelning bör ske av omsättning, resultat och avkastning på eget kapital samt avtalens återstående löptid. Även alla direkta och indirekta kostnader som finns inom företaget bör redovisas per kostnadsslag samt redovisas totalt och särskilt för uppdragsverksamhet, övrig bussverk-

⁴⁷ Som alternativ kan avkastningskravet tillgodoses genom ett marginalpåslag. För att detta ska vara kopplat till avkastningskravet fordras en beräkning av vilken avkastning bolaget ska prestera givet storleken på eget kapital. Denna avkastning måste sedan översättas till marginal efter finansnetto vilken i sin tur sedan blir det påslag som ska användas i kalkylen. Huruvida justeringar av en sådan genomsnittsmarginal måste göras för respektive affärsområde beror på det individuella bolagets verksamhetsmix.

samhet och annan verksamhet. De indirekta kostnaderna ska fördelas på företagets skilda verksamheter på ett konsekvent sätt enligt redovisade och motiverade fördelningsnycklar.

Den separata redovisningen bör ha granskats av en auktoriserad revisor. För att verifiera att en sådan separat redovisning har skett och granskats bör styrelsen åläggas att särskilt intyga i årsredovisningen att den tagit del av en adekvat redovisning för utfallet av uppdragstrafiken och att någon kors-subventionering inte förekommit under det gångna året.

Externredovisningskrav

En viktig faktor att beakta är vilken typ och mängd av information som kan lämnas utan att detta är till nackdel för de berörda bolagen, men samtidigt ger externa parter möjlighet att bedöma om korssubventionering sker eller inte. Inom vissa andra av staten reglerade områden förekommer mer omfattande krav på externredovisning och särskild redovisning. Ett exempel på detta är olika infrastrukturverksamheter som elnät och telenät. Till skillnad från kommunal uppdragstrafik avser detta dock monopolverksamheter.

Försökslagen är idag vag då den hänvisar till ett omfattande kapitel i årsredovisningslagen. Kravet bör därför preciseras så att följande information alltid ska redogöras för i årsredovisningen.

- Omsättning för hela uppdragsverksamheten.
- Resultat efter finansnetto för hela uppdragsverksamheten.
- För alla erhållna ansvarsförbindelser ska explicit anges om de helt eller delvis kommer uppdragsverksamheten till godo.
- För att skapa transparens ska det framgå hur omsättning och resultat efter finansnetto för uppdragsverksamheten, för övrig bussverksamhet respektive annan verksamhet summerar till totalt redovisade belopp. En jämförelse kan göras med hur myndigheter redovisar konkurrensutsatt verksamhet.

De riskavspeglande avgifter som är förknippade med borgensförbindelser och ansvarsförbindelser för uppdragsverksamheten och som ska tas upp i kalkylerna ska även redovisas öppet i årsredovisningen som faktiska kostnader för bolaget.

En transparent redovisning av kapitaltillskott mellan ägarna och de kommunala bolagen ska i försökslagen eftersträvas genom att både kommunen och det kommunala bolaget åläggs öppet redovisa kapitaltillskott i uppdragsverksamheten i respektive årsredovisning.

Ytterligare information som ska redovisas är information om hur många fordon eller hur mycket kapital som är sysselsatt i uppdragsverksamheten i

syfte att skapa en uppfattning om huruvida marknadsmässigt avkastningskrav uppnås.

Förslag till ändring av lagen (1996:637) om rätt för kommunala aktiebolag att bedriva uppdragsverksamhet inom viss trafik enligt yrkestrafiklagen (1998:490)

Statskontoret föreslår följande ändringar i de fall regeringen avser föreslå en permanent lagstiftning. Tillsyn och sanktionsmöjligheter bör vidare utredas och vara utformade inom de regelverk som styr en kommuns eller ett landstings trafikverksamhet inom och utanför det egna geografiska området.

Nuvarande lydelse

1 § Ett kommunalt aktiebolag får, i enlighet med bestämmelserna i denna lag, driva verksamhet som avses i 2 kap. 1 § andra stycket yrkestrafiklagen (1998:490) utan att verksamheten har sådan anknytning till kommunen, landstinget eller dess medlemmar som avses i 2 kap. 1 § kommunallagen.

2 § Uppdragstrafiken skall bedrivas på affärsmässiga grunder.

Som underlag för uppdragsersättningen skall en ekonomisk kalkyl upprättas. Kalkylen skall innehålla samtliga relevanta direkta och indirekta kostnader samt intäkter.

3 § I aktiebolagets årsredovisning skall uppdragsverksamheten redovisas särskilt. Upplýsningar om intäkterna, kostnaderna och resultatet av uppdragsverksamheten skall lämnas på det sätt som anges i 5 kap. 1 § årsredovisningslagen (1995:1554).

Av årsredovisningen skall också framgå vilka borgensförbindelser

Föreslagen lydelse

1 § Ett kommunalt aktiebolag får, i enlighet med bestämmelserna i denna lag, driva verksamhet som avses i 2 kap. 1 § andra stycket yrkestrafiklagen (1998:490) utan att verksamheten har sådan anknytning till kommunen, landstinget eller dess medlemmar som avses i 2 kap. 1 § kommunallagen.

2 § Uppdragstrafiken skall bedrivas på affärsmässiga grunder.

Som underlag för *varje* uppdragsersättning skall en ekonomisk *anbudskalkyl och en efterkalkyl* upprättas. Kalkylerna skall innehålla samtliga relevanta direkta och indirekta kostnader samt intäkter. *Avvikelser mellan anbudskalkylen och efterkalkylen skall motiveras för styrelsen.*

2a § Bolagets uppdragsverksamhet skall följas upp och redovisas löpande för styrelsen. Redovisningen skall granskas av en revisor.

3 § Av aktiebolagets årsredovisning skall *redovisas*

- 1. hela bolagets verksamhet,*
- 2. uppdragsverksamheten,*
- 3. övrig bussverksamhet, och*
- 4. annan verksamhet.*

Upplýsningar om intäkterna, kostnaderna och resultatet av uppdragsverksamheten skall lämnas på det sätt som anges i 5 kap. 1 §

och övriga ansvarsförbindelser som kommunen eller landstinget har ingått för bolaget.

årsredovisningslagen (1995:1554).
Följande uppgifter skall dock alltid framgå

- 1. omsättning och resultat efter finansnetto för respektive verksamhet,*
- 2. borgensförbindelser och andra ansvarsförbindelser som kommunen eller landstinget har ingått för aktiebolaget och för uppdragsverksamheten,*
- 3. kostnader som är förknippade med sådana ansvarsförbindelser för uppdragsverksamheten som avses i punkten 2,*
- 4. kapital som kommunen eller landstinget tillskjutit uppdragsverksamheten, samt*
- 5. antalet fordon eller kapital som sysselsätts i uppdragsverksamheten.*

4 § En kommun eller ett landsting får inte stödja uppdragsverksamheten på ett sådant sätt att konkurrensen hämmas eller i övrigt tillämpa annat konkurrensbegränsande förfarande.

5 § Ett aktiebolag som deltar i försöksverksamheten är skyldigt att till regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer lämna de upplysningar och handlingar som behövs för uppföljning av försöksverksamheten.

5 § *Styrelsen skall i årsredovisningen intyga att den tagit del av uppdragstrafikens utfall och att kors-subsventionering inte förekommit.*

Författningskommentar

2 §

I *andra stycket* anges att som underlag för varje uppdragsersättning skall en ekonomisk anbudskalkyl och en efterkalkyl upprättas. Alla relevanta direkta och indirekta kostnader skall inkluderas i kalkylerna. Den upphandlade arbetsvolymen bör översättas i relevant antal faktiska fordonskilometer samt arbetstimmar. Bolaget bör använda relevanta och konsekventa fördelingsnycklar vid fördelning av de indirekta kostnaderna. Vidare skall kostnadsnivåerna vara väl underbyggda. De indirekta kostnaderna fördelas lämpligen med hjälp av olika nycklar som möjliggör jämförelser med trafikaktiebolagets övriga verksamheter. Vid uppdragsverksamheten är de primära fördelingsnycklarna personalens arbetsvolym, fordonskilometer och antal fordon.

I syfte att åstadkomma en affärsmässig uppdragsersättning bör kapitalkostnaden omfatta såväl anläggningstillgångar som nettorörelsekapital, dvs. det operativa kapitalet. Om avtalet ger upphov till en resegaranti bör även detta kapital inkluderas. Kapitalkostnaderna skall motsvara den finansieringskostnad samt det reinvesteringsbehov som avtalet ger upphov till. Reinvesteringsbehovet motsvaras i huvudsak av de använda anläggningstillgångarnas avskrivningar. Finansieringskostnaden motsvaras av internräntan som sätts på det operativa kapitalet som sysselsätts vid en anbuds-vinst. Internräntan bör principiellt motsvara bolagets vägda avkastningskrav. Detta består av dels avkastningskravet på eget kapital, dels lånekostnad under avtalets alternativt fordonets livslängd, vilka vägs samman baserat på bolagets avsedda kapitalstruktur.

I syfte att säkerställa att verksamheten bedrivs affärsmässigt bör ägarkravet beaktas i samband med prissättningen. Det sker genom avkastningskrav på eget kapital eller marginalkrav. Om avkastningskravet tillgodoses genom ett marginalpåslag fordras att marginalpåslaget kopplas till avkastningskravet på eget kapital genom en beräkning av vilken avkastning bolaget skall prestera givet storleken på eget kapital. Avkastningen måste sedan översättas till marginal efter finansnetto vilken i sin tur sedan blir det påslag som skall användas i kalkylen. Huruvida justeringar av en sådan genomsnittsmarginal måste göras för respektive affärsområde beror på det individuella bolagets verksamhetsmix.

Eftersom fordonen i stor utsträckning kan anses vara avtalsspecifika bör restvärdesrisken för fordon hanteras transparent och konsekvent. Det sker genom att t.ex. matcha avskrivningstid och avtal alternativt genom att stillestånds- eller realisationskostnader inkluderas i kalkylen.

För att affärsmässighet skall råda bör ägarna ta ut en risk- eller försäkringspremie på de ansvarsförbindelser som ställs ut för uppdragsverksamheten. En utgångspunkt för prissättningen av en sådan premie är differensen mel-

lan de villkor som uppdragsverksamheten kan finansieras till med en ansvarsförbindelse respektive utan en sådan. Denna riskpremie multipliceras med aktuellt lånebelopp och blir en riskavspeglande avgift. Avgiften blir en kostnad i kalkylen.

I syfte att bättre kunna följa upp och stämma av de direkta och indirekta kostnaderna i anbudskalkylen skall trafikaktiebolagen ta fram efterkalkyler per uppdrag och stämma av dessa mot anbudskalkylerna. Avvikelser mellan anbudskalkyler och efterkalkyler skall motiveras för styrelsen.

2 a §

Bestämmelsen är ny. Bolagets uppdragsverksamhet skall följas upp och redovisas löpande för styrelsen. För att säkerställa att uppdragsverksamheten ger marknadsmässig avkastning och i övrigt bedrivs i linje med lagen är det viktigt med en adekvat uppföljning. Till skillnad mot 2 § som avser varje enskild uppdragsersättning omfattar denna bestämmelse bolagets samtliga uppdrag och innefattar även andra uppgifter än de som ingår i anbuds- och efterkalkylerna.

För att utveckla internredovisningen ordnas lämpligen verksamheten i bolaget på ett sådant sätt att uppdragsverksamhet, övrig bussverksamhet samt annan verksamhet kan följas upp separat och rapporteras isolerat till styrelsen.

Rapportering enligt bestämmelsen bör avse omsättning, resultat och avkastning på eget kapital samt avtalens återstående löptid. Bolagets direkta och indirekta kostnader redovisas lämpligen per kostnadsslag fördelat på uppdragsverksamhet, övrig bussverksamhet och annan verksamhet samt för bolaget i sin helhet. De indirekta kostnaderna bör fördelas på företagets skilda verksamheter på ett konsekvent sätt enligt de fördelningsnycklar som redovisas och motiveras under författningskommentaren till 2 §. En meningsfullt utformad internredovisning för ledning och styrelse är nödvändig för en relevant insyn i verksamheten.

Den separata redovisningen skall granskas av en revisor. Enligt 10 kap. 11 § aktiebolagslagen (1975:1385) kan endast den som är auktoriserad eller godkänd revisor vara revisor i ett aktiebolag vilket således gäller även för kommunala trafikaktiebolag.

3 §

Bestämmelsen har fått ett delvis nytt *andra stycke*. Andra stycket anger de uppgifter som alltid skall framgå av årsredovisningen. Bestämmelsen är en avvägning mellan den typ och mängd av information som kan lämnas utan att vara till nackdel för de berörda bolagen och vad som utgör tillräcklig information i syfte att ge externa parter möjlighet att bedöma om korssubventionering sker eller inte.

I årsredovisningen skall alltid redovisas omsättning och resultat efter finansnetto. Uppgifterna skall redovisas för hela bolagets verksamhet, för uppdragsverksamheten och övrig bussverksamhet samt eventuell annan verksamhet som det kommunala trafikaktiebolaget kan tänkas bedriva.

Fortsatt gäller att det av årsredovisningen skall framgå vilka ansvarsförbindelser som kommunen eller landstinget ingått för bolagets räkning. Bestämelsen har förtydligats på sådant sätt att det även skall anges om ansvarsförbindelserna kommer uppdragsverksamheten till godo.

Kostnader som är förknippade med borgensförbindelser och ansvarsförbindelser för uppdragsverksamheten motsvaras av de riskavspeglande avgifter som skall tas upp i kalkylerna i 2 §. Dessa kostnader skall redovisas öppet i årsredovisningen som faktiska kostnader för bolaget.

En transparent redovisning av kapitaltillskott mellan ägarna och de kommunala bolagen eftersträvas. Därför skall både kommunen eller landstinget och det kommunala bolaget i respektive årsredovisning öppet redovisa kapitaltillskott till uppdragsverksamheten.

Slutligen skall i årsredovisningen anges hur många fordon eller hur mycket kapital som är sysselsatt i uppdragsverksamheten. Syftet är att möjliggöra en bedömning om marknadsmässiga avkastningskrav ställts på verksamheten.

5 §

För att verifiera att sådan intern redovisning och granskning som avses i 2a § har skett åläggs styrelsen att intyga i årsredovisningen att den tagit del av en adekvat redovisning för utfallet av uppdragstrafiken och att någon korssubventionering inte förekommit under det gångna året.

