



Kontrakt och konkurrens i den regionala kollektiva busstrafiken

Av Staffan Hultén på uppdrag av Konkurrensverket

UPPDRAGSFORSKNINGSRAPPORT 2015:7



KONKURRENSVERKET
Swedish Competition Authority

Konkurrensverket uppdragsforskningsrapport 2015:7

Staffan Hultén

ISSN-nr 1652-8069

Foto: Matton Images

Förord

I Konkurrensverkets uppdrag ingår att främja forskning på konkurrens- och upphandlingsområdet.

Konkurrensverket har gett docent Staffan Hultén vid Handelshögskolan i Stockholm i uppdrag att, inom ramen för Konkurrensverkets uppdragsforskning, undersöka de regionala trafikmyndigheternas (RKM) användning av incitamentskontrakt och mer specifikt målen med kontrakten, kontraktens utformning och de eventuella effekter som denna typ av kontrakt har på konkurrensen.

Författaren ger i rapporten en översikt av hur olika typer av kontrakt används vid upphandling av regional busstrafik och hur detta bland annat påverkar kostnaderna för trafiken. Frågan behandlas både utifrån ett teoretiskt forskningsperspektiv och med hjälp av en statistisk analys av tillgänglig data.

Till projektet har knutits en referensgrupp bestående av Lars Annerberg (Busstrafiken), Stefan Fölster (Reforminstitutet), Karin Isberg (SLL), Magnus Ljung (SKL), Maria Melkersson (Trafikanalys), Jan-Eric Nilsson (VTI) samt Anders Wretstrand (Lunds universitet). Från Konkurrensverket har Stig-Arne Ankner samt Joakim Wallenklint deltagit.

Författaren ansvarar själv för alla slutsatser och bedömningar i rapporten.

Stockholm, november 2015

Dan Sjöblom
Generaldirektör

Innehåll

Sammanfattning	5
Summary	7
1 Inledning	9
2 Syften	10
3 Den avreglerade marknaden för regional kollektiv busstrafik	11
4 Teoretiska och empiriska reflektioner om kontraktsutformning	16
4.1 Förhandling som ett alternativ eller komplement till upphandling	20
5 Statistisk analys	23
5.1 Undersökningens statistiska material	24
5.2 Bortfallsproblem	24
5.3 Deskriptiv statistik	26
5.4 Korrelationsanalys av sambandet mellan antal anbud och spridning i givna anbud	29
5.5 Analys av hur miljökrav påverkar kostnaderna per tidtabellskilometer.....	30
5.6 Analys av hur avtalskonstruktioner påverkar kostnaden per tidtabellskilometer och påstigande passagerare	31
6 Diskussion och slutsatser	35
7 Referenser	38

Sammanfattning

Den här rapporten behandlar hur olika kontraktstypningar påverkar den regionala busstrafikens kostnader. Med olika kontraktstypningar avses allt från särkrav vad gäller miljökrav på bussarna till olika typningar av avtalen mellan den som utför trafiken och den som beställer trafiken. Rapporten vänder sig i första hand till aktörer som antingen fattar politiska beslut om den regionala kollektivtrafikens utveckling eller de aktörer som planerar och utför regional kollektivtrafik. Rapporten riktar sig också till organisationer som genomför utredningar och bedriver forskning om regional kollektivtrafik.

Rapporten behandlar problemet med kontrakt och utfall i den regionala busstrafiken på tre olika sätt.

1. Genomgång av tidigare utredningar och forskning om den regionala kollektivtrafiken efter att avregleringen inleddes i slutet av 1980-talet.
2. Teoretisk diskussion av för- och nackdelar med olika typer av kontrakt.
3. Statistisk analys av data om den regionala busstrafiken insamlade av Trafikanalys och Bussföretagen och via en egen enkätundersökning våren 2015.

I några fall har den statistiska analysen i rapporten bekräftat resultat från tidigare forskning och utredningar och i andra fall har den lett fram till andra slutsatser jämfört med tidigare forskning och utredningar.

Särkrav på bussarnas miljöteknik verkar ge större kostnader än vad bussbranschen och lobbyorganisationer har anfört. Det icke kompletta materialet över särkraven på bussarnas miljöteknik som jag har haft tillgång till indikerar att kostnaderna är 50–150 procent högre än t.ex. uppskattningarna i en rapport från WSP (2014).

De offentligt ägda bussföretagen som får sig tilldelad busstrafik har inte högre kostnader än de bussföretag som vinner trafiken i upphandlingar. Kostnaderna per påstigande är 30 procent lägre i de tre kommuner som använder direkttilldelning av busstrafiken till ett offentligt företag än i storleksmässigt jämförbara kommuner som använder upphandling i konkurrens för att välja ut en operatör. Dessa skillnader är emellertid inte statistiskt signifikanta. Jag tolkar detta resultat som att de tre kommunerna som använder direkttilldelning har lägre kostnader per påstigande än jämförbara kommuner som använder upphandling, men att denna skillnad inte är tillräckligt stor för att vi ska kunna säga att skillnaden i kostnadsnivåer beror på tilldelningsförfarandet och inte någon eller några andra faktorer.

Avtal med höga incitament för resande används i trafik med höga kostnader per tidtabellskilometer och låga kostnader per påstigande passagerare. Detta gäller

oavsett om dessa avtal jämförs med andra incitamentsavtal, alla bussavtal eller alla avtal i storstadsregionerna.

Regioner som utnyttjar möjligheterna att förlänga avtal får varken högre eller lägre kostnader än regioner som väljer att handla upp trafiken på nytt.

Antalet anbud samvarierar positivt med spridningen i givna anbud för större busskontrakt men inte för mindre busskontrakt. Antalet anbud som lämnas till busskontrakt avseende relativt få bussar är väsentligt fler (nio anbud) än till busskontrakt avseende relativt många bussar (fyra anbud). Givet den positiva samvariationen mellan antal anbud och spridning i anbuden i kategorin större bussupphandlingar borde inlämnandet av fler anbud per upphandling kunna ge lägre kostnader för de regionala kollektivtrafikmyndigheterna.

Det finns flera indikatorer på att problemen med misalignment costs (rätlinjighetskostnader) är ökande inom den regionala subventionerade busstrafiken. Rätlinjighetskostnader kan antingen manifesteras sig i konflikter och rättsliga tvister eller i dålig måluppfyllelse och ökade kostnader. I den lokala och regionala busstrafiken kan alla dessa effekter konstateras.

För det första uppkommer en oförklarad kostnadsökning om drygt 500 miljoner kronor per år under perioden 2007–2012. Denna kostnadsökning kan delvis men långtifrån helt och hållet förklaras av ökade särkrav vad gäller bussarnas miljöteknik. För det andra ökar de regionala kollektivtrafikresorna långsammare än planerat och till högre kostnader än vad som är långsiktigt ekonomiskt uthålligt. För det tredje ökar antalet stora rättsliga processer. Till exempel har styrningen med resandeincitamentsavtal orsakat en större "contract blow out" dvs. ett för båda parter i avtalet negativt utfall. Regionala kollektivtrafikmyndigheten (RKM) som i första hand vill försäkra sig om ett ökat kollektivtrafikresande får istället hålla tillgodo med skadestånd för låg kvalitet i kollektivtrafiken och det kommersiella trafikföretaget gör en än större förlust på att utföra busstrafiken.

Summary

This report deals with the problem of how contract design influences the costs of local and regional subsidized bus transport in Sweden. With contract design we refer to different issues that may be raised in a contract – for example demands on the design of the bus or if the contract is a fixed cost contract or uses incentives. The report is principally directed towards the political decision makers responsible for subsidized bus services and managers and employees in bus companies performing the bus service. It is also thought to be of interest to actors conducting investigations and research on local and regional subsidized public transport.

The report deals with the problem of contract design and result in the local and regional bus services in three different ways.

1. Through a survey of earlier investigations and research on the regional public transport system after the start of the deregulation in the late 1980s.
2. Through a theoretical discussion of the advantages and disadvantages of different contract designs that are applicable in the context of local and regional bus transport.
3. Through a statistical analysis of three sets of statistical materials.

The research in this report in some cases confirm the results of earlier investigations and research and in some cases presents results that are marginally or radically different.

Special demands on buses as regards environmentally adapted engine designs – most importantly buses running on gas – results in bigger costs than previously suggested by organizations that question these demands. Our results indicate that costs may be 50 to 150 per cent higher than an earlier report suggested.

Local public bus services performed without a tendering process is not more expensive than tendered bus services. The three towns using a public company to run the local bus service show much lower costs per passenger than comparable towns. However, this difference is not statistically significant using a t-test. My interpretation of this result is that without further research we cannot be certain if the cost difference depends on the difference in contract design or other factors that we haven't investigated.

Contracts with a high level of incentives are used in bus services with high costs for running the bus service and relatively low costs per passenger. This is true when comparing to different types of contracts for example 1) contracts with low levels of incentives, 2) bus services in densely populated regions and 3) bus service in cities in general.

The number of bids correlates positively with the range of given bids in contracts with many buses but not in contracts with few buses (less than 50 buses). It is conceivable that the positive correlation between number of bids and the range of the bids could result in receiving a lower bid if a tendering process attracts more bidders. In such a case the region organizing the bid can save on costs for the bus service.

Our research has observed strong indications that problems with misalignment are producing problems and cost increases for the regions. Misalignment costs are revealed by conflicts and legal problems, in cost increases and unfulfilled goals.

We have noted the following examples of misalignment costs. 1) From 2007 to 2012 there is an unexplained yearly cost increase of more than 500 million SEK. This represents 2–3 per cent of the total costs for subsidized local and regional bus services. This cost increase can partly but not fully be explained by the demands on environmentally adapted buses. 2) The number of passengers using local and regional bus services is not increasing according to plan despite massive investments in the services. This will create an economically unsustainable situation in the near future. 3) The use of incentives based solely on number of passengers has resulted in a contract blow out producing economic problems both for the region and the bus operator. The bus operator was after a lengthy legal process forced to pay damages of 174 million SEK. This represents nearly one per cent of the annual costs in Sweden for all local and regional bus services.

1 Inledning¹

Sedan slutet av 1980-talet har den regionala och lokala kollektiva busstrafiken upphandlats i konkurrens. Fram till början av 2000-talet användes huvudsakligen s.k. bruttokostnadskontrakt. I en del fall kombinerades dessa kontrakt med kvalitetskrav med bonus och malus system. I några få kommuner testades nettokostnadskontrakt.

Under senare år har de upphandlande enheterna i kommuner och landsting i ökande utsträckning börjat använda incitament för att styra hur bussföretagen sköter trafiken. En del incitamentskontrakt är egentligen modifierade bruttokostnadskontrakt med tydligare regler för kvalitetskrav och utbetalning av bonus eller inbetalning av malus. Flera regionala kollektivtrafikmyndigheter (RKM) har börjat använda så kallade resandeincitamentsavtal. I dessa avtal påverkar utvecklingen av resandet utbetalningen till bussföretagen med upp till 100 procent. I några kommuner och i ett län används inte offentlig upphandling i konkurrens. Istället tilldelas ett offentligt ägt företag rätten att utföra den subventionerade kollektiva busstrafiken.

I den här rapporten kommer jag undersöka hur olika utformningar av kontrakt påverkar kostnaderna för den lokala och regionala subventionerade busstrafiken. Rapporten kommer speciellt att studera effekterna av den ökande användningen av incitamentsavtal, genom att analysera målen med och utformningen av incitamentsavtalen och om användningen av incitamentskontrakt påverkar konkurrensintensiteten och kostnader per resande och tidtabellskilometer.

Rapporten har följande disposition. I nästa avsnitt redovisas rapportens syften. Därefter kommer ett avsnitt som behandlar den svenska avreglerade marknaden för regional kollektiv busstrafik. Detta avsnitt följs av en genomgång av teoretiska och empiriska reflektioner om kontraktsutformning med målet att utveckla en taxonomi och diskutera för- och nackdelar med de olika kontraktsformer som används och skulle kunna användas i den regionala subventionerade busstrafiken. Därefter följer rapportens statistiska analys. Den består dels av en beskrivning av det statistiska materialet, dels av en statistisk analys som huvudsakligen består av jämförelser av medelvärden för olika variabler. Rapporten avslutas med en diskussion och slutsatser.

¹ Jag vill tacka alla de regionala kollektivtrafikmyndigheter och länstrafikbolag som tog sig tid och svarade på enkäten.

2 Syften

Rapporten har fem syften. Det första syftet är att skapa en taxonomi av de kontrakt som används i den lokala och regionala busstrafiken. I denna ingår kontraktens olika karakteristika: fördelning av risktagande, incitament till bussföretaget, problem och fördelar med olika kontraktstyper.

Det andra syftet är att analysera vilka mål som kontrakten avser att uppfylla och hur beställaren av busstrafiken genom regler kontrollerar att dessa mål uppfylls. Tidigare användes huvudsakligen bruttokostnadskontrakt (produktionsavtal) med vissa krav på hur verksamheten skulle utföras. Avtal med incitament har kommit att ersätta denna avtalsform i många regioner. I en del avtal med incitament påverkas bussföretagets ersättning av utvecklingen av antalet resande. I uppföljningen av ett incitamentsavtal finns en mer formaliserad användning av bonus och malus än i ett bruttokostnadskontrakt. I utvärderingen av utfallet av avtalet kan för bussföretaget påverkbara och icke påverkbara faktorer inkluderas. Frågan är vilka faktorer som beställaren av den upphandlade busstrafiken tar hänsyn till när denne bedömer utfallet av ett incitamentsavtal?

Det tredje syftet är att undersöka hur bussar med alternativa bränslen (biogas eller el) eller ny teknik (elhybridbussar) påverkar kostnaderna för den kollektiva busstrafiken.

Det fjärde syftet avser hur användningen av olika typer av kontrakt/avtal påverkar kostnaderna för den regionala kollektiva busstrafiken. Tre typer av kontrakt studeras. Den första kontraktstypen är förlängda kontrakt, antingen att en RKM utnyttjar optionsår eller låter ett kontrakt förlängas på annat sätt. Den andra kontraktstypen är direkttilldelade kontrakt till ett offentligt ägt trafikföretag. Den tredje kontraktstypen som studeras är incitamentskontrakt där 5–25 procent mer än 25 procent av kontraktskostnaden beror på incitament. Vad gäller incitamentskontrakt undersöks också om de påverkar antal anbudsgivare jämfört med andra upphandlingar och hur de påverkar kostnaderna för att utföra busstrafiken.

Det femte syftet är att undersöka om det finns en samvariation mellan antal anbudsgivare och spridning i de givna anbuden.

3 Den avreglerade marknaden för regional kollektiv busstrafik

Innan omregleringen inleddes av kollektivtrafiken under 1980-talet kännetecknades kollektivtrafikmarknaderna av offentligt garanterade monopol. En del kollektivtrafik bedrevs på kommersiella villkor – t.ex. SJ:s kommersiella järnvägstrafik, och expressbussar – medan all subventionerad lokal och regional kollektivtrafik bedrevs av privata eller offentligt ägda monopolföretag. För en översikt av omregleringsprocessen se t.ex. Alexandersson (2011).

Det nya i dagens situation är att upphandling i konkurrens har blivit norm för att organisera stora delar av kollektivtrafiken. Den används för i stort sett all lokal och regional subventionerad kollektivtrafik, för den av staten subventionerade interregionala kollektivtrafiken och merparten av den av regionerna subventionerade interregionala kollektivtrafiken. Undantagen från denna regel är av offentligt ägda företag utförd kollektiv busstrafik i några få kommuner och i ett län, kommersiell inomregional busstrafik, den järnvägstrafik som SJ utför i Mälardalen, kommersiell interregional järnvägstrafik och kommersiella interregionala busslinjer.

Avregleringen av den svenska bussmarknaden har behandlats i flera forskningsprojekt och offentliga utredningar. Därtill produceras det årligen flera rapporter om marknads utveckling och görs mätningar av hur resenärerna ser på kollektivtrafiken, t.ex. i Kollektivtrafikbarometern. Sedan drygt fem år tillbaka ger Bussbranschens organisation Sveriges Bussföretag ut en årlig rapport om den regionala busstrafikens utveckling. Trafikanalys ger varje år ut en rapport om regional och lokal kollektivtrafik som täcker in alla transportslag. I samband med de s.k. marknadsöppningarna inom kollektivtrafiken som följde på avregleringen av järnvägsmarknaden och den nya kollektivtrafiklagen (Regeringen, 2010) gavs Trafikanalys ett speciellt regeringsuppdrag att följa marknadsöppningarna, vilket resulterade i flera utredningar och en slutrapport (Trafikanalys, 2014a). Även Sveriges kommuner och landsting (SKL) och organisationen Svensk Kollektivtrafik följer den regionala kollektivtrafikmarknadens utveckling genom att ge ut rapporter och skrifter. Slutligen producerar konsultföretag rapporter på uppdrag av Trafikanalys och andra statliga myndigheter, regionala myndigheter och organisationer eller privata företag.

Det saknas m.a.o. inte utredningar om utvecklingen av den avreglerade regionala bussmarknaden. Paradoxalt nog saknas det ändå information och analyser av driv- och motkrafterna i marknads utveckling. I flera rapporter och utredningar påtalas det att RKM och det politiska systemet saknar tillräcklig kunskap om hur marknaden fungerar, hur upphandlingar ska göras, hur de starka kostnadsökningarna ska hanteras och hur man ska fördela ansvar och risk mellan den offentliga upphandlaren och trafikföretagen som utför trafiken.

Nilsson (2011) föreslog i en kritisk genomgång av den regionala kollektivtrafiken att de nya myndigheterna (RKM) borde bli bättre inom tre områden.

1. Uppföljning genom förbättringar av upphandling och statistikhantering,
2. Förbättrat upphandlingsarbete. Den långa tiden mellan upphandlingar kan resultera i felaktiga beslut beroende på avsaknaden av en professionell organisation.
3. Delegering av kontrollen av verksamheten till de som utför trafiken. I ett senare skede kan jämförelser av olika affärsmodeller göra det möjligt att avgöra vilken affärsmodell som ger den bästa fördelningen av ansvar och risk mellan beställare och utförare.

I SKL (2014) konstateras att trafikeringskostnaderna för RKM (trafikhuvudmän fram till 2012) har ökat med 6,9 procent per år perioden 2007–2012 och trafikintäkterna med 7,3 procent per år. De totala kostnaderna för RKM för att bedriva regional kollektivtrafik ökade under perioden 2007–2012 med 7,1 procent per år. I dessa kostnader ingår även kostnader för infrastruktur och "övriga kostnader". Infrastrukturkostnaderna och övriga kostnader representerade 5,8 miljarder kronor av den regionala subventionerade kollektivtrafikens totala kostnader om 36,5 miljarder kronor under 2012. RKM:s intäkter bestod av trafikintäkter, övriga affärsintäkter, bidrag från staten och bidrag från kommuner och landsting. Trafikintäkterna (16,5 miljarder kronor) var nästan lika stora som bidrag från kommuner och landsting (17,4 miljarder kronor) under år 2012. De övriga affärsintäkterna uppgick under 2012 till 1,5 miljarder kronor och bidragen från staten till 185 miljoner kronor.

Busstrafikens kostnader ökade med 6,5 procent per år under denna period. Busstrafiken ökade antalet tidtabellskilometer med 2,9 procent per år och kostnaden per tidtabellskilometer ökade från 27 kronor till 32,08 kronor eller 3,5 procent per år. Kostnaderna för den regionala subventionerade busstrafiken ökade från 13,7 miljarder kronor 2007 till 18,7 miljarder kronor 2012. Som jämförelse kan nämnas att järnvägstrafiken ökade antalet utbudskilometer från 72,7 miljoner kilometer till 106,7 miljoner kilometer eller 8 procent i genomsnitt per år. Kostnaden per utbudskilometer för järnvägstrafiken ökade från 54,11 kronor till 62,49 kronor, en ökning med 2,9 procent per år. Från 2007 till 2012 ökade biljettintäkterna, huvudsakligen till följd av taxehöjningar, för all subventionerad regional kollektivtrafik från 11,6 miljarder kronor till 16,5 miljarder kronor, vilket motsvarar en ökning om 7,3 procent per år.

De ökade kostnaderna för busstrafiken beror följaktligen delvis av ett ökat utbud, delvis av ökade kostnader per tidtabellskilometer. Det som förklarar de ökade kostnaderna per tidtabellskilometer är i första hand att bussföretagens ersättningar skrivs upp utifrån ett index som till 55 procent beror på ökade lönekostnader enligt ett nationellt arbetskraftskostnadsindex (AKI), 20 procent beror på förändringar i

dieselpriset, 10 procent på nyanskaffning av fordon och 15 procent beror på förändringar i konsumentprisindex (KPI). Förändringarna av detta index förklarade 80 procent av kostnadsökningen per tidtabellskilometer – en kostnadsökning till 31,07 kr per km. Givet analysen i SKL (2014) har vi en oförklarad kostnadsökning för busstrafiken på 591 miljoner kronor för år 2012 jämfört med år 2007 av en total kostnadsökning om 5,1 miljarder kronor.

I Sveriges Bussföretag (2015) kommer man fram till liknande slutsatser. Under perioden 2007–2013 ökade den regionala busstrafikens kostnader med 39 procent medan resandet ökade med 17 procent. I rapporten slås fast att i förhållande till det av kollektivtrafikbranschen år 2008 antagna fördubblingsmålet, en fördubblad marknadsandel för kollektivtrafiken, ökar kostnaderna på ett icke uthålligt sätt och resandeökningen är alltför svag för att målet ska uppnås om en fördubblad kollektivtrafik till 2020. Sveriges Bussföretag (2015) konstaterar att fördubblingsmålet kommer, om denna trend fortsätter att uppnås fjorton år senare (2034) än förväntat till en kostnad för den regionala kollektivtrafiken om mer 100 miljarder kronor, om kostnaderna fortsätter att öka i samma takt som idag. Kostnaden 100 miljarder kronor skulle innebära en kostnadsökning om drygt 150 procent från 2013 års kostnader för den regionala kollektivtrafiken om 39,4 miljarder kronor.

I tabell 1 och 2 sammanfattas en del uppgifter på nationell nivå för den subventionerade regionala kollektivtrafiken och busstrafiken. I uppgifterna om den totala subventionerade regionala kollektivtrafiken ingår trafikslagen buss, tunnelbana, spårväg, järnväg och fartyg. Under denna tidsperiod, som sammanfaller med det s.k. fördubblingsprojektet, har biljettintäkterna ökat snabbare än kostnaderna för den regionala kollektivtrafiken. Om vi antar att allt nyresande resulterar i nya biljettintäkter svarar nyresandet för 31 procent och höjda taxor för 69 procent av de ökade biljettintäkterna. En del av taxehöjningen kan bero på att järnvägsresornas andel av de regionala kollektivtrafikresorna ökar. En resa med regionaltåg är genomsnittligt längre än övriga resor med övriga trafikslag och resor som görs utan periodkort kostar därför mer än den genomsnittliga kollektivtrafikresan.

Tabell 1 Regional subventionerad kollektivtrafik, utveckling av resande, kostnader och intäkter

	2007	2012	Förändring
Biljettintäkter all regional kollektivtrafik	11,6 miljarder kr	16,5 miljarder kr	+42 %
Antal regionala kollektivtrafikresor	1,2 miljarder resor	1,4 miljarder resor	+13 %
Utbudskilometer	681 miljoner km	793 miljoner km	+16 %
Kostnader regional kollektivtrafik	26,7 miljarder kr	36,5 miljarder kr	+36 %
Självfinansieringsgrad enligt Trafikanalys	50,6 %	50,9 %	+0,6 %

Källor: Sveriges Bussföretag (2015), SKL (2014) och Trafikanalys (2014b)

Det regionala kollektivtrafikresandet med buss följer genomsnittet vad gäller utbud och efterfrågan för den samlade regionala kollektivtrafiken. Det beror på att trafikslagen spårväg och tunnelbana har haft ett oförändrat utbud medan tågtrafiken ökade med 48 procent perioden 2007 till 2012 (Trafikanalys, 2014b). Däremot ökade inte biljettintäkterna snabbare än kostnaderna för busstrafiken. Det kan bero på effekten av det ökade järnvägsresandet på biljettintäkterna och att Stockholms län inte ingår i uppgifterna om intäkter och kostnader för busstrafiken.

Tabell 2 Regional subventionerad busstrafik, utveckling av resande, kostnader och intäkter

	2007	2012	Förändring %
Biljettintäkter busstrafik	5,5 miljarder kr	6,2 miljarder kr	+13 %**
Antal regionala bussresor	640 miljoner resor	736 miljoner resor	+15 %
Utbudskilometer buss	506 miljoner km	591 miljoner km	+17 %
Kostnader busstrafik	11,8 miljarder kr	13,3 miljarder kr*	+13 %**

Källor: Sveriges Bussföretag (2015), SKL (2014) och Trafikanalys (2014b)

* 2013 års prisnivå

** Exklusive Stockholms län.

De här pessimistiska bilderna av kostnadsutvecklingen för den regionala kollektivtrafiken står i stark kontrast mot de analyser som gjordes under de första

tio åren efter avregleringen av den regionala och lokala kollektiva busstrafiken. Då visade flera utredningar och forskningsrapporter på att konkurrensutsättningen gav sänkta kostnader för trafiken. I Alexandersson et al (1998) gjordes en ekonometrisk analys av konkurrensupphandlingens effekter på den regionala kollektiva busstrafikens kostnader under perioden 1987–1994. Författarna fann att konkurrensutsättningen hade minskat kostnaderna för busstrafiken med 8,4 procent när andelen upphandlad trafik gick från 7 till 70 procent. Utifrån detta resultat gjorde de bedömningen att om all regional busstrafik upphandlades i konkurrens skulle det kunna ge en kostnadsbesparing om 13,4 procent. De stora problemen som identifierades i Alexandersson et al. (1998) var att resandet minskade och att lönsamheten var dålig i bussbranschen. I Alexandersson och Pyddokke (2003) gjordes en uppföljning och vidareutveckling av den statistiska analysen i Alexandersson et al. (1998). Man fann att konkurrensutsättningen av den upphandlade busstrafiken hade gett en kostnadssänkning om sex procent.

I Vigren (2014) visar en ekonometrisk analys av tvärsnittsdata på avtalsnivå från 2012 att en ökning av utbudet bör ge sänkta kostnader. "The results show that a one percentage increase in vehicle kilometers do cause a less than one percent increase in payments for the PTA in all models, which could suggest economies of scale in provision of vehicle kilometer." Detta resultat överensstämmer med uppgifterna för den totala busstrafiken 2007–2012 i tabell 2 på föregående sida. Vigren (2014) fann också att offentligt ägda företag hade signifikant högre kostnader än privat ägda företag och att det fanns fortsatta vinster att hämta från att konkurrensutsätta icke upphandlad trafik. Han hävdade att: "The finding should question the PTAs' need of supplying the traffic themselves. Competitive tendering could indeed save costs and lower the grants to public transport, money that could be well spent elsewhere in the public sector." Enligt Trafikanalys (2012) skötte fem kommun- eller landstingsägda bolag regional och lokal kollektivtrafik i Sverige: Uppsala, Borås, Luleå, Skellefteå och Västmanland.

4 Teoretiska och empiriska reflektioner om kontraktutformning

I detta avsnitt görs teoretiska och empiriska reflektioner om kontraktutformning med målet att utveckla en taxonomi för kontrakt. Därefter diskuteras för- och nackdelar med olika kontraktsformer som används och skulle kunna användas i den regionala subventionerade busstrafiken.

Fram till för några år sedan användes huvudsakligen s.k. bruttokostnadskontrakt (brukar också benämnas produktionsavtal) i upphandlingen av kollektivtrafik. I ett ökande antal upphandlingar lade man till kvalitetsaspekter i upphandlingsunderlaget. Ett oförutsett problem som uppkom när man använde kvalitetsaspekter var att om de blev utslagsgivande ledde det ofta till att ett förlorande företag hotade med att gå till domstol för att ändra utfallet i upphandlingen.² En del försök med s.k. nettokontrakt gjordes, bl.a. i Helsingborg, men de fick ingen större spridning (Nilsson, 2008).

Efter att den nya kollektivtrafiklagen trädde i kraft har de nya RKM ökat användningen av incitamentskontrakt. Med denna typ av kontrakt kan den upphandlande myndigheten styra operatörerna på olika sätt. Antingen kan kontraktet ge operatören ökade möjligheter att påverka kollektivtrafiken för att öka resandet eller så kan operatören ges incitament att reducera kostnader eller öka kvaliteten i kollektivtrafiken. För operatören innebär incitamentskontrakt ett större åtagande än ett rent bruttokostnadskontrakt och ett mindre risktagande jämfört med nettokostnadskontrakt eller en rent kommersiell trafik.

Incitamentskontrakt används i flera typer av upphandlad kollektivtrafik (buss, järnväg etc.) och i både storstadsregioner och andra regioner (t.ex. Stockholmsregionen och Värmland). Jämfört med bruttokostnadskontrakten och nettokostnadskontrakten varierar incitamentskontrakten mycket mer från kontrakt till kontrakt. Incitamenten kan gå från att operatören får en premie om trafiken sköts på ett tillfredsställande sätt till att hela kontraktssumman beror på hur resandet utvecklas i ett kollektivtrafiksystem.

En del incitamentsavtal ligger nära de tidigare använda nettokostnadskontrakten och innebär att en stor del av marknadsföringen och marknadsrisken läggs på operatören. Andra incitamentsavtal ligger nära bruttokostnadsavtal med kvalitetskrav.³ I dessa fall handlar incitamenten mer om att se till att operatören uppfyller vissa fastställda kvalitetskrav utan att ge operatören någon möjlighet att påverka prissättning, marknadsföring eller tidtabellläggning. I upphandlingen av

² Detta hände t.ex. i upphandlingen av busstrafiken i Dalarna för några år sedan.

³ I Gautier och Yvrande-Billon (2013) ses även upprepade upphandlingar med bruttokostnadskontrakt som en form av reglering med incitament "Thus operators' incentives to reduce costs come from both profit maximization during the current contract and from the perspective of contract renewal."

Öresundstågen står det att "det nya avtalet är även fortsättningsvis ett sk. incitamentsavtal som är kopplat till kundnöjdhet och punktlighet". Incitamentsavtalet för Upptåget består av en total ersättning om 517,2 miljoner kronor plus en årlig ersättning om 35 miljoner kronor per år vars storlek beror på prissättning och resande. Den upphandlande enheten bestämmer priset och fastställer tidtabellen.

Det saknas uppföljningar av hur incitamentsavtal påverkar resandet med kollektivtrafiken och om de leder till ökade eller minskade kostnader. DSB First Sweden AB som drog sig ur den svenska Öresundstågstrafiken påstod att en förklaring till företagets ekonomiska problem var att man kalkylerat med för höga bonusintäkter. Stockholms läns landsting (2015) rapporterade att ökade incitamentskostnader var en av orsakerna till att kostnaderna för köpt trafik under 2014 var 67 miljoner kronor högre än budget.

Reglering med incitament utvecklades under den privatiserings- och omregleringsprocess som inleddes under 1980-talet. "Incentive contracts transformed the theory and practice of regulation in the last quarter of the twentieth century. Emphasis shifted from control and prescription to incentives and discretion, with significant implications both for outcome and for the distribution of benefits and risk." (Bennett and Waddams Price, 2002).

Enligt Bergman och Nilsson (2012) innebär ett "incitamentsavtal ... att ersättningen till utföraren utgår från ett riktvärde. Kostnadsbesparingar och -överskridanden i förhållande till detta värde delas mellan parterna enligt någon formel, exempelvis 50/50. En sådan ersättningsmodell har egenskaper som balanserar för- och nackdelarna hos extremformerna [fast pris eller löpande räkning. min kommentar]. Exempelvis ges utföraren anledning att hålla nere kostnaderna för genomförandet, eftersom man får behålla delar av en besparing: ... Samtidigt behöver utföraren inte bära hela kostnaden för oväntade problem som dyker upp under genomförandet."

Teoretiskt sett har det inte visats att det är fördelaktigt att använda incitamentsavtal för alla typer av kollektivtrafik. Enligt Briones och Gomez-Lobo (2013) är incitamentskontrakt mer fördelaktiga att använda på linjer med få resenärer och få avgångar och mindre intressanta att använda på linjer med många resenärer och många avgångar.⁴ Antagandet bakom denna hypotes är att det finns en mindre osäkerhet om transportflödena i den senare typen av trafik och att den upphandlande enheten själv kan påverka efterfrågan med egen marknadsföring.

Ett generellt problem med incitamentsavtal är att det svårt att fastställa om utfallet av en kollektivtrafik verkligen beror på vad operatören har gjort. "...it (is) clear that there are substantial difficulties in attempting to design an optimal incentive contract for regulation while taking account of factors such as consistency, uncertainty, and welfare." (Bennet and Waddams Price, 2002)

⁴ Enligt Melkerssons (2013) presentation av Trafikanalys material om kontrakt i kollektivtrafiken framgår att incitamentsdelen är mycket större i avtal med lägre avtalsbelopp (upp till 200 miljoner kronor) än i avtal med stora avtalsbelopp (200–800 miljoner kronor).

Förändringar i förutsättningarna kan ske relativt snabbt efter att ett avtal har undertecknats. Ta till exempel ett avtal som belönar en operatör för att resandet ökar och om det genomförs taxehöjningar efter att avtalet är undertecknat. I Värmland höjdes priset på periodkortet och andra biljetter med cirka 10 procent under 2014. Ambitionen med taxehöjningen var att kollektivtrafiken i länet ska gå från 40 procent till 50 procent i självfinansieringsgrad. Senare under 2014 meddelade Förenade Buss som vunnit upphandlingen i Karlstad att företaget önskade avbryta kontraktet i förtid beroende på ekonomiska problem. Förenade Buss uppgav till Karlstadsbuss som upphandlade trafiken att de räknat sitt anbud för lågt (rt-forum.se, 2014). Karlstadsbuss förklarade att företaget var nöjd med hur Förenade Buss skött trafiken. Ingen av parterna hänvisade till taxehöjningarna när de diskuterade det avbrutna kontraktet.

Det kan också vara svårt att veta vad det relevanta jämförelsetalet ska vara när man använder avtal med resandeincitament. I Stockholms län kommer det vara svårt att bedöma effekterna av det s.k. E20-avtalet – som ger operatören Arriva en bonus om resandet ökar – därför att biljettmaskinerna i inledningen av kontraktstiden inte gav all den information som behövs för att bedöma resandeutvecklingen.

I jämförelse med de få experimenten med nettokostnadskontrakt har incitamentsavtal vunnit en omfattande spridning. Enligt Melkersson (2013) sammanställning av Trafikanalys material för år 2012, baserat på cirka 350 bussavtal, klassificerades 19 procent av bussavtalen som incitamentsavtal och 46 procent av avtalen var produktionsavtal med incitament. Av 25 analyserade tågavtal klassificerades tre som incitamentsavtal. Den genomsnittliga incitamentsdelen (dvs. hur stor del av utbetalningarna som berodde på incitament) var enligt Melkersson (2013) sex procent för bussavtalen och tre procent för järnvägsavtalen.

Rätlinjighet (alignment) och brist på rätlinjighet (misalignment) är två ofta använda begrepp i litteraturen om omreglerade kollektivtrafikmarknader, vilka är relevanta när man analyserar reglering med incitament. En brist på rätlinjighet i en upphandling inträffar t.ex. om det vinnande företaget antas göra stora investeringar i rullande material som har en mycket längre avskrivningstid än kontraktstiden. Motsatt gäller att det finns en rätlinjighet om kontraktstiden i stort överensstämmer med avskrivningstiden. Vi noterade ovan att i en del fall beror operatörens intäkter på utvecklingen av resandet trots att operatören inte kontrollerade de viktigaste parametrarna som påverkar resandet – en form av brist på rätlinjighet mellan hur operatören styrs och belönas. Den fråga detta reser är hur de upphandlande enheterna resonerar när de väljer att använda ett avtal med resandeincitament. En annan slags brist på rätlinjighet kan uppkomma mellan incitamentkontraktets mål och målen för myndighetens verksamhet. Ett exempel är att ett ökande antal incitamentsavtal bygger på att operatörens ersättning till 30–100 procent beror på utvecklingen av resandet. Den här typen av incitament fokuserar entydigt på endast ett mål för den regionala kollektivtrafikmyndigheten – resande – vilket potentiellt sett kan hamna i konflikt med andra måluppfyllelser som ekonomiskt

resultat och skattefinansieringsgrad om inte det ökade resandet resulterar i ökade intäkter.

Incitamentsavtal kan utformas på många olika sätt och antingen vara riktade mot hur en operatör sköter trafiken eller om resandet ökar eller minskar. Vad det handlar om är att en upphandlande enhet som en RKM försöker styra operatören att bete sig på det sätt som myndigheten önskar. I Sverige används för närvarande tre typer av incitamentsavtal:

1. styrning med kvalitetsvariabler,
2. en större andel i grundersättning och en mindre andel (t.ex. 30 procent i Skåne) per påstigande resenär, och
3. 100 procent i resandeincitament (flera stora avtal i Stockholm).

Utgångspunkten för avtalen i Sverige med resandeincitament, där en betydande del av ersättningen beror på antalet påstigande, är att det antas att trafikföretaget genom dagliga kontakter med resenärerna kan utforma trafikutbudet för att öka antalet resenärer. Enligt fördubblingsprojektet tillämpas resandeincitamentsavtal inom områden där samhället vill se en resandeutveckling och där man bedömer att det finns en potential att utveckla resandet. Beställaren önskar med ett resandeincitamentsavtal ge trafikföretaget stora incitament för att säkerställa en resandeutveckling som ligger i linje med politiska ambitioner beträffande resandevolym och marknadsandel. Grundtanken i denna typ av avtal är att på ett tydligt sätt skapa drivkrafter hos samtliga parter att arbeta för fler resenärer och effektivare lösningar (X2, 2013).

För att ett avtal med resandeincitament ska fungera krävs fungerande biljettmaskiner som registrerar antalet påstigande. Därför innehåller avtal med resandeincitament viten om biljettmaskinerna inte fungerar. Trafikföretagen får också i de flesta avtal med resandeincitament viten om de ställer in turer eller turer är försenade. Även missnöjda resenärer eller för mycket trängsel på bussarna kan ge viten.

Ersättningarna i avtalen med resandeincitament påverkas inte av makroekonomiska förändringar som ökad eller minskad regional arbetslöshet eller förändringar i köpkraften. Inte heller påverkas utbetalningarna av extremt väder. Öväntat kraftiga öknningar av resandet leder inte heller till omförhandlingar av avtalen därför att det anses som positivt att resandet ökar. Det beror på att i normalfallet – om det inte uppstår ett ifrågasättande från politiskt håll om kollektivtrafikens kostnader – att målet om ökat kollektivtrafikresande i de regionala trafikförsörjningsprogrammen är överordnade kortsiktiga förändringar i kollektivtrafikens kostnader. I tabell 3 görs en tentativ taxonomi av kollektivtrafikens olika organisationsmodeller.

Tabell 3 Preliminär taxonomi för hur kollektivtrafiken är organiserad

Organisationsform	Egen regi	Bruttokostnadskontrakt	Incitamentsavtal		Nettokostnads-kontrakt	Kommersiell trafik
Vad bestämmer operatörens intäkter	Kostnader för att bedriva trafiken	Priset enligt anbudet	Kvalitetsaspekter och fast pris	Resande och fast pris	Intäkter enbart beroende av resande	Biljettintäkter och andra intäkter
Möjliga problem	Dålig marknadsanpassning	Risk för låg service-nivå	Svårt att kontrollera utlovad kvalitet	Svårt att avgöra vad förändringar i resande beror på	Integration med övrig kollektivtrafik	Risk för "cherry picking". Svårt att integrera med subventionerad kollektivtrafik
Fördelar	Integrerad med planering och uppföljning	Lätt att mäta utfallet	Höjd kvalitet i trafiken	Operatören delar marknadsrisken	Operatören tar marknadsrisken	Inga subventioner

4.1 Förhandling som ett alternativ eller komplement till upphandling

Under senare år har en ny typ av kontraktutformning framförts som ett alternativ till kontraktformerna ovan. Bajari et al. (2001) och Bajari et al. (2002) har framfört fördelen med att använda förhandlingar i utformningen av ett kontrakt efter att en upphandling är genomförd oavsett om en upphandlande enhet vill använda ett bruttokostnadskontrakt eller ett nettokostnadskontrakt. Anledningen till detta är att det kan vara svårt att hantera komplexiteten i verkställandet av ett framtida avtal i en upphandlingsprocess. Om ett nytt kontrakt ska utformas och det har gått lång tid sedan det tidigare upphandlade avtalet kan det utöver problemet med komplexitet också vara på det sättet att en stor andel av kontraktsinnehållet har förändrats i förhållande till det ursprungliga kontraktet. I sådana fall kan en renodlad förhandling vara fördelaktigare än en upphandling för att hantera alla problem som behöver hanteras i ett nytt kontrakt.

Hensher och Stanley (2008) hävdar att den subventionerade kollektivtrafiken är ett område där förhandlingar kan vara att föredra framför upphandling. I fall av en hög grad av osäkerhet och komplexitet är det fördelaktigt att erkänna vettiga gränsdragningar för ett inkomplett kontrakt istället för att tynga ett kontrakt med komplexitet. De menar att utifrån ett transaktionskostnadsperspektiv är det omöjligt att innan man utformar ett kontrakt genomföra alla de förhandlingar som är nödvändiga för kontraktets utförande. I en sådan situation kan den upphandlande enheten stipulera ett antal objektiva regler för att tilldela ett förhandlat kontrakt till den tidigare kontraktsinnehavaren eller ett annat företag. Utifrån dessa regler kan parterna därefter förhandla fram det framtida kontraktet via givande och

tagande i en process som minimerar transaktionskostnader och garanterar kontinuiteten i trafiken. Avtalet mellan Arriva och SL i Stockholms län för den s.k. E20-trafiken illustrerar problemen med att skriva kontrakt när det finns en hög grad av osäkerhet och komplexitet. E20-avtalet var ett innovativt avtal som omfattade två stora trafikområden med både buss- och tågtrafik. Arriva vann båda kontrakten med anbud som för ena blocket var 24 procent lägre än det näst lägsta anbudet och för det andra blocket var 33 procent lägre än det näst lägsta anbudet. (Bussmagasinet, 2011) Trots att avtalet var ett renodlat resandeincitamentsavtal valde Arriva att försöka minimera kostnaderna, vilket fick till följd att företaget inte levde upp till kvalitetskraven i kontraktet. Efter en utdragen rättslig process fick SL 174 miljoner kronor i skadestånd från Arriva. (Bussmagasinet, 2014)

Ett ytterligare problem är de höga transaktionskostnader som kan uppstå som en följd av nya upphandlingar om ett avtal avbryts i förväg. I Sverige finns det flera exempel från senare år på avbrutna avtal. DSB First sade upp sitt avtal med Öresundstågen vilket resulterade i stora kostnadsfördyringar för regionerna som deltar i samarbetet med Öresundstågen. DSB First sade också upp avtalet med Västtrafik om regiontågen i Västra Götaland med ökade kostnader för regionen. Vi har tidigare nämnt att Förenade Buss sagt upp avtalet med Karlstad vilket åtminstone kommer leda till kostnader för att skriva ett nytt avtal.

I praktiken används redan omförhandlade avtal i den svenska regionala kollektivtrafiken, trots att den svenska upphandlingslagstiftningen gör det förbjudet att förhandla om innehållet i ett avtal efter att det är undertecknat. Det finns tre typer av omförhandlade avtal. RKM och kollektivtrafikföretaget avtalar om förändringar i den avtalade trafiken eller i hur ersättningen till kollektivtrafikföretaget ska beräknas. Ett exempel på den första typen av förhandling eller tillägg till ett avtal är att SJ AB fick sig t.ex. tilldelad trafiken med UL och SL:s Uppsalapendel utan föregående upphandling. Ett exempel på den andra typen av förhandling eller tillägg till ett avtal är att kollektivtrafikföretaget som kör Tvärbanan i Stockholm fick en kilometerersättning som ett komplement till tidigare avtal om ersättning per resenär (Stockholms läns landsting, 2015). RKM utnyttjar valfritt antal optionsår i ett avtal. RKM låter ett avtal löpa vidare efter att kontraktstiden tagit slut (Trafikanalys, 2012). I Sverige har vid ett tillfälle under de senaste åren en region lagt in en förhandlingsprocess i en upphandling. I Dalarna pågick en två år lång process med inslag av förhandling, direkttilldelning och upphandling som till slut gjorde det möjligt för regionen att behålla de bussoperatörer regionen valde ut i en direktupphandling. Det som utlöste processen var ett rättsligt överklagande av Nobina, som skötte busstrafiken tidigare, av hur den första upphandlingen hade genomförts. Det fick regionen att under 2014 att upphäva upphandlingen av kollektivtrafiken i regionen. Därefter genomfördes en kostnadsfördyrande direktupphandling för trafiken under två år, varefter en ny upphandling genomfördes. I den nya upphandlingen fick Dalarna in två anbud för trafiken i Borlänge och Falun och ett anbud för trafiken i övriga länet. Både Nobina som överklagade upphandlingen och Arriva som vann den första upphandlingen valde att inte delta i den andra upphandlingen. Trots de få anbuden lyckades RKM sänka kostnaden för den

upphandlade trafiken med 40 miljoner kronor per år jämfört med det tidigare lägsta anbudet i den avbrutna upphandlingen. Enligt Region Dalarna gav detta en totalt lägre kostnad för den regionala busstrafiken trots kostnadsfördyringen med direktupphandlingen. (Bussmagasinet, 2015a och 2015b)

5 Statistisk analys

I detta avsnitt redovisas resultaten från den statistiska analysen. Inledningsvis redogörs för hur det statistiska materialet har samlats in och förklaringar till bortfallsproblem i det statistiska materialet. Därefter presenteras en del deskriptiv statistik, inklusive en jämförelse av hur materialet på avtalsnivå förhåller sig till Trafikanalys statistikinsamling på regional nivå. Efter dessa beskrivningar av det statistiska materialet följer olika statistiska analyser på avtalsnivå som testar de hypoteser som utvecklades i det teoretiska avsnittet.

Följande statistiska analyser kommer göras:

1. Korrelationsanalys av sambandet mellan antal anbud och spridning i anbud.
2. Analys av medelvärdet av antalet anbud i upphandlingar där incitament motsvarar mer än 25 procent av ersättningen till bussföretaget jämfört med alla andra upphandlingar.
3. Analys av hur miljökrav påverkar kostnaderna per tidtabellskilometer. Denna analys görs som en jämförelse av medelvärden för trafik upphandlad med s.k. särkrav för vilket bränsle eller motorteknik bussen använder jämfört med a) trafik upphandlad utan särkrav, b) avtal för vilka det saknas uppgifter om det finns särkrav eller ej, och c) alla avtal i regioner med mer än 40 invånare per kvadratkilometer.
4. Analys av hur olika avtalskonstruktioner påverkar kostnaden per tidtabellskilometer och kostnaden per påstigande passagerare. I denna analys jämförs utfallet för fyra olika avtalsformer: a) förlängda avtal antingen i form av utnyttjade optionsår eller av andra skäl till att avtalet har förlängts, b) incitamentsavtal med mer än 25 procent incitamentsdel, c) incitamentsavtal med 5 till 24,99 procent incitamentsdel, och d) att trafiken tilldelas ett allmänt ägt företag utan föregående upphandling. Analysen görs i form av jämförelser av medelvärden.

Jag har valt att göra jämförelser av medelvärden och inte multipla regressionsanalyser av fyra skäl. För det första därför att jag via enkätundersökningen fick svar om endast 25 procent av kontrakten. För det andra därför att Trafikanalys data-material är väldigt heterogent. Det omfattar avtal som sträcker sig från en busslinje till drygt 300 bussar, det genomsnittliga antalet bussar i ett bussavtal är 25,7 bussar. Medianavtalet har 8 bussar. Regionerna är heterogena vad gäller befolkningsstruktur, från storstadsområden till glesbygd med färre än en invånare per kvkm. För det tredje därför att marknaden för bussavtalen består av olika delmarknader där olika kategorier av företag konkurrerar på de olika delmarknaderna. Stora bussföretag som Arriva, Keolis, Nobina och Veolia konkurrerar huvudsakligen om kontrakt som avser många bussar eller i större tätorter. Mindre bussföretag

konkurrerar om busskontrakt som avser en eller några få bussar. Av de 25 största kontrakten utför något av de fyra stora bussbolagen 21 kontrakt, två kontrakt utförs av ett offentligägt bolag och två kontrakt utförs av ett annat företag (Bergkvara Buss). Av 70 avtal gällande en buss körs en linje av ett stort bolag i glebygd (Nobina) och körs två linjer av ett stort bolag i en större tätort (Nettbus). För det fjärde därför att det finns väldigt många avtal (99 stycken) med en eller två bussar och endast 16 avtal med fler än 100 bussar. Det finns faktiskt fler avtal med tre bussar (19 avtal) än avtal med fler än 100 bussar. Dessa skäl talar för att det är svårt att behandla materialet som en helhet i en multipel regressionsanalys och att begränsa den statistiska analysen till korrelationsanalys och jämförelser av medelvärden.

5.1 Undersökningens statistiska material

Den statistiska analysen i den här rapporten baseras på fyra olika datamaterial. Två datamaterial har samlats in av Trafikanalys i samarbete med konsultföretaget Statisticon AB. Det gäller dels ett material på regionnivå med uppgifter om den regionala kollektivtrafikens kostnader, intäkter, resandeutveckling, etc., dels ett material på avtalsnivå för den regionala busstrafiken som innehåller uppgifter om kostnader, avtalsformer, antal påstigande antal tidtabellskilometer etc. Därtill har vi skickat ut en enkät för att komplettera Trafikanalys material på avtalsnivå. Enkäten skickades ut till alla Sveriges 21 regioner. Tio regioner svarade på enkäten. Av dessa regioner har sju regioner lämnat uppgifter om alla kontrakt i regionen, en region om flertalet av kontrakten och två regioner lämnat upplysningar som svar på några av frågorna i enkäten. I enkäten ställdes frågor om antal anbud för olika avtal, spridningen i anbuden, om man använder prekvalificering i upphandlingarna, om det lägsta anbudet vann upphandlingen, och krav på bussar i upphandlingarna. Ett fjärde datamaterial har tagits fram av Sveriges Bussföretag. I detta material har man klassificerat busstrafiken utifrån om bussarna uppfyller s.k. särkrav dvs. speciella miljökrav – oftast handlar de om biogasbussar men de kan också avse elhybridbussar – eller om de inte uppfyller sådana krav. Sveriges Bussföretags material har kompletterats med uppgifter från enkäten som har skickats in inom ramen för det här projektet.

5.2 Bortfallsproblem

I detta avsnitt behandlas orsaker till att undersökningens statistiska material inte är komplett och hur jag resonerat när jag har ställts inför olika typer av bortfallsproblem.

I Trafikanalys material om 350 avtal saknas det i en del fall uppgifter om t.ex. kostnader och resande. I ett första steg tog jag därför bort alla avtal som saknade uppgifter om busskostnader eller hade uppenbarligen orimliga busskostnader. Sex avtal saknade uppgifter om busskostnader, ett avtal hade en orimligt låg

busskostnad (33 öre per km) och ett avtal hade en orimligt hög busskostnad (233 kronor per km för en expressbuss). Därefter kvarstod 342 avtal för analys om kostnader per tidtabellskilometer. I analyserna av kostnader per påstigande passagerare har betydligt fler avtal tagits bort. Dels saknas det uppgifter om antalet påstigande i många avtal, dels har många avtal orimligt höga kostnader per påstigande. Kostnaden per påstigande betecknas som orimligt hög om den överstiger 300 kronor. De flesta avtal som avfördes beroende på för höga kostnader per passagerare använde enbart ett fordon, men i denna grupp ingick även tre större avtal med 20–50 fordon. När avtal som saknade uppgifter om kostnader per påstigande eller hade orimligt höga kostnader per påstigande hade exkluderats återstod 266 avtal.

I materialet från Sveriges Bussföretag och från vår enkätundersökning har vi fått in uppgifter från 161 avtal om de innehåller särkrav på bussars miljöanpassning. Av dessa avtal saknade 102 särkrav och 59 hade särkrav på bussarna. I ett fall med särkrav på bussarna – Uppsala stadstrafik – använde 42 procent av bussarna biogas. I kontrollgruppen som inkluderar de avtal för vilka vi saknar uppgifter om särkrav eller inte ingår 185 avtal.

För tio regioner har vi fått uppgifter i enkätundersökningen om antalet anbud och särkrav på bussar. I sju av dessa regioner har vi också fått uppgifter om spridningen i de angivna anbuden. Totalt samlades uppgifter in för 85 avtal om antalet anbud och spridningen i anbuden.

Enkätundersökningen skickades ut i början på april. Den hade då genomgått ett frivilligt samråd hos Sveriges kommuner och landsting (SKL). Den skickades i alla regioner till politiskt ansvariga för RKM och till en eller flera anställda vid läns- trafikbolaget. I slutet på april gjordes ett nytt enkätutskick med påminnelse. Efter en månad hade åtta regioner svarat på enkäten. I slutet på maj månad inkom svar från ytterligare två regioner. En region svarade att den inte hade möjlighet att besvara enkäten. Efter ytterligare en påminnelse till en region som hade meddelat att den skulle besvara enkäten meddelade en representant för läns- trafikbolaget att man inte hade tid att besvara enkäten. Denna uppgiftslämnare skulle lämna uppgifter om ett kontrakt. I tabell 4 redovisas var besluten att inte svara på enkäten fattades. De tio regioner som helt eller delvis besvarade enkäten var Stockholm, Skåne, Västerbotten, Kalmar, Blekinge, Västmanland, Södermanland, Uppland, Örebro och Halland.

Tabell 4 Var fattades beslut om att inte besvara enkäten?

	Antal
Inget svar från politiker och länstrafikbolag	7
Politiker uppmanar länstrafikbolag att svara men de struntar i att svara	3
Tjänsteman på länstrafikbolag lämnar inte ut uppgifter	1

5.3 Deskriptiv statistik

Trafikanalys publicerar regelbundet rapporter med utförlig deskriptiv statistik om den regionala kollektiva busstrafikens utveckling och situation (se t.ex. Trafikanalys, 2012 och Trafikanalys, 2014b). I Trafikanalys (2014b) finns uppgifter om det totala lokala och regionala bussresandet i Sverige 2013. Enligt denna statistik gjorde det nästan 738 miljoner påstigningar i busstrafiken och det producerades 591 miljoner utbudskilometer. I materialet om kostnader för busstrafiken ingår inte uppgifter från Stockholms län. Enligt Trafikanalys (2014b) uppgick den regionala busstrafikens kostnader (exklusive Stockholms län) till drygt 13,5 miljarder kronor och genomsnittskostnaden per påstigande var 30,86 kronor.

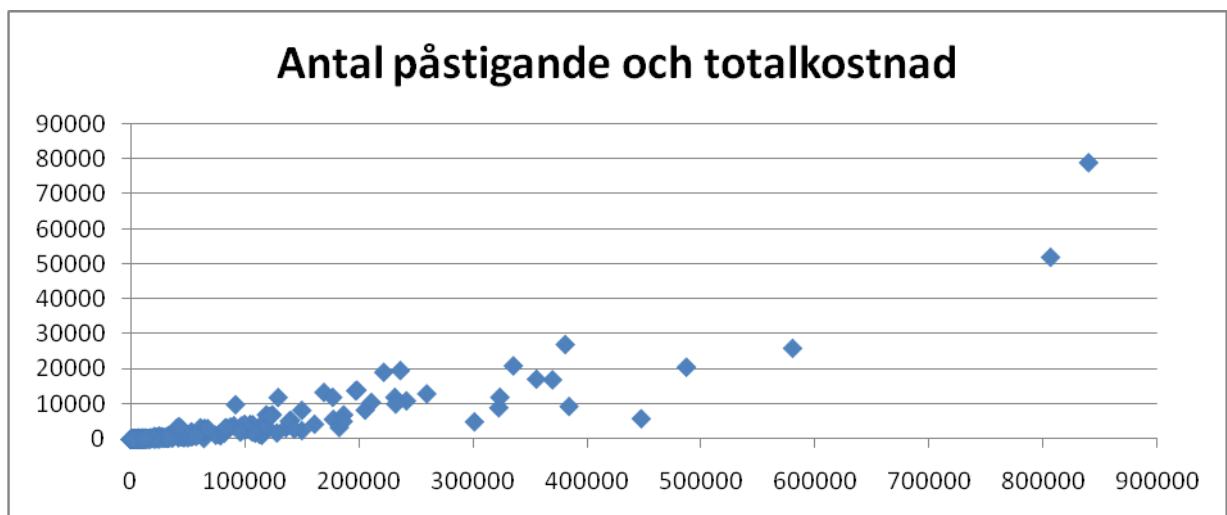
I Trafikanalys material på avtalsnivå uppgår antalet påstigningar till 697 miljoner och då saknas det t.ex. uppgifter från hela Kronobergs län – 2013 gjordes det 8,2 miljoner påstigningar i all regional kollektivtrafik i länet. I materialet på avtalsnivå finns redovisat 566 miljoner utbudskilometer. Båda dessa uppgifter indikerar att materialet på avtalsnivå ger en god bild av totalmarknaden. Skillnaden i de rapporterade kostnaderna för busstrafiken är emellertid större. Enligt materialet på avtalsnivå kostade busstrafiken exklusive Stockholms län 12,9 miljarder kronor och då finns det inga uppenbara felkällor i materialet. Kostnaden per påstigande är inte möjlig att räkna ut för totalpopulationen i materialet på avtalsnivå beroende på att det för många avtal saknas uppgifter om resande och att det för andra avtal redovisas uppenbart orimliga uppgifter. För de 266 avtal som kommer användas i de statistiska analyserna för antalet påstigande och kostnad per passagerare var genomsnittskostnaden per avtal 29,85 kronor per tidtabellskilometer och den genomsnittliga kostnaden för alla avtal (summan av kostnaden för alla avtal dividerat med totala antalet tidtabellskilometer) 31,67 kronor per tidtabellskilometer. Kostnaden per tidtabellskilometer ökar från glest befolkade regioner till mer tätbefolkade regioner. I regioner med 10–40 invånare per km² kostade det i genomsnitt 25,07 kronor att köra en tidtabellskilometer, i regioner med mer än 40 invånare per km² exklusive de storstadslänen kostade det i genomsnitt 26,64 kronor

att köra en tidtabellskilometer och i de tre storstadslänen kostade det i genomsnitt 31,67 kronor att köra en tidtabellskilometer.

Nedan följer några korrelationsanalyser för samvariationen mellan två variabler för de 266 avtal i Trafikanalys material för vilka vi har uppgifter om påstigande som verkar rimliga och kostnader per tidtabellskilometer.

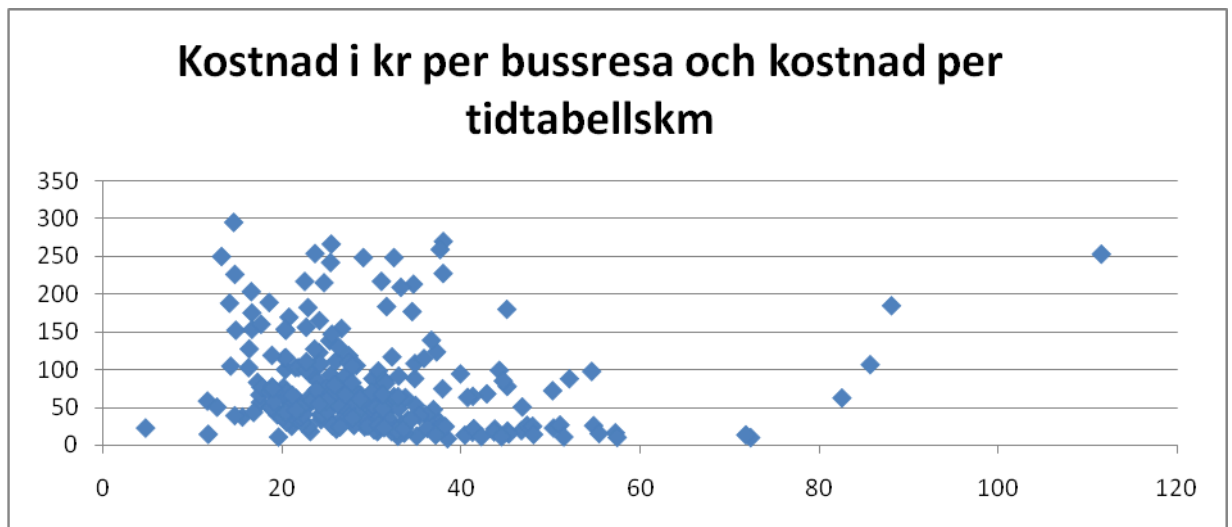
Det finns en förväntad och bekräftad hög samvariation (Pearson) mellan totalkostnaden för trafiken och utbud mätt i tidtabellskilometer ($r=0,90485$), totalkostnaden för trafiken och antalet påstigande ($r=0,89999$) se diagram nedan, och antal fordon och utbud mätt i tidtabellskilometer ($r=0,8732$). Samvariationen mellan antal påstigande och utbud mätt i tidtabellskilometer är inte lika hög ($0,6649$).

Diagram 1 Antal påstigande och totalkostnad per avtal i regional busstrafik ($r=0,89999$)



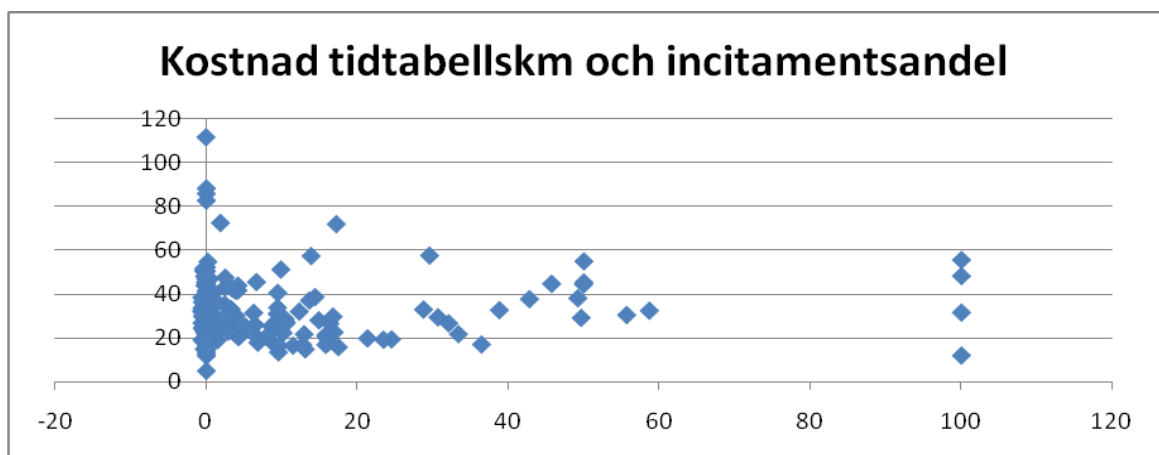
Närmast följer några diagram som visar samband mellan variabler där vi inte förväntar oss och inte finner en lika hög grad av samvariation. Diagram 2 visar kostnaden per påstigande på y-axeln och busskostnad per kilometer i kronor på x-axeln. Sambandet mellan två dessa variabler är $r=-0,087$.

Diagram 2 Kostnad per bussresa och kostnad per tidtabellskilometer i regional busstrafik ($r=-0,087$)



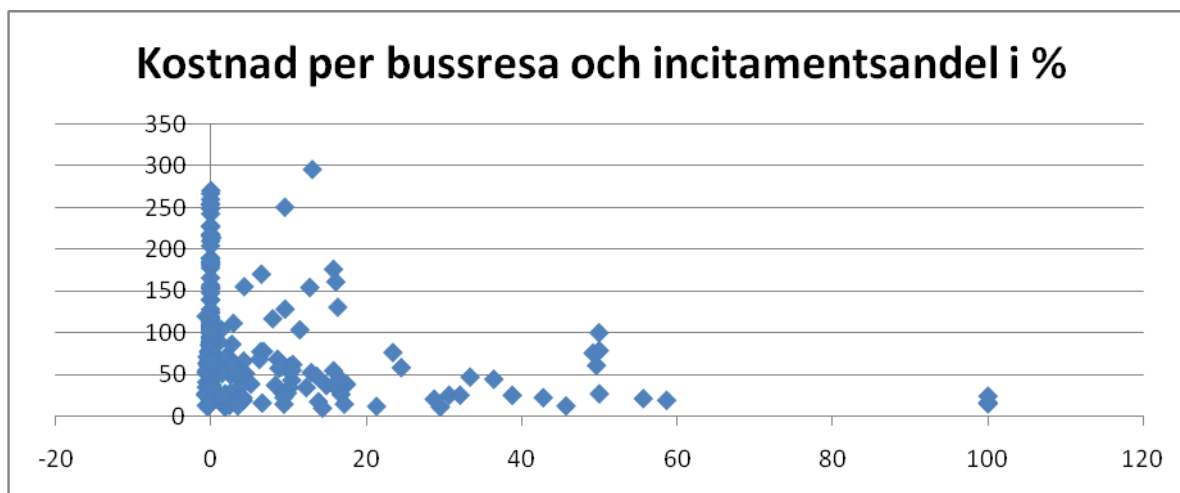
De följande två diagrammen visar samvariationen mellan busskostnad och incitament i procent och kostnad per påstigande och incitament i procent. Beroende på att incitamentskontrakt huvudsakligen används i storstäder och större tätorter är samvariationen negativ mellan busskostnaden och incitament i procent ($r=-0,0938$) och positiv mellan kostnad per påstigande och incitament i procent ($r=0,22084$). I diagram 3 är kostnaden per tidtabellskilometer inlagd på y-axeln och incitamentsandelen på x-axeln.

Diagram 3 Kostnad i kronor per tidtabellskilometer och incitamentsandel i regional busstrafik ($r=0,0938$)



I diagram 4 är kostnad per påstigande (bussresa) inlagd på y-axeln och incitamentsandelen i kontraktet inlagd på x-axeln. Avtal med noll procent i incitamentsandel är vanligare än avtal med incitament och uppvisar en betydligt större spridning än incitamentsavtal.

Diagram 4 Kostnad i kronor per bussresa och incitament i procent i regional busstrafik ($r=0,22084$)



5.4 Korrelationsanalys av sambandet mellan antal anbud och spridning i givna anbud

Korrelationsanalyserna i detta avsnitt baseras på uppgifter om antal anbud och spridningen i de givna anbuden från 85 avtal. Det genomsnittliga antalet anbud var 7,72 anbud, den genomsnittliga spridningen i de givna anbuden var 29,81 procent. Pearsons korrelation $r=0,137728$.

Det finns anledning att tro att detta material ger en skev bild av relationen antalet anbud och spridningen i anbuden eftersom vi har fått svar från Västerbotten om alla regionens 50 upphandlingar varav ett stort antal avtal enbart avser en eller några få bussar. En indikation på detta var att en korrelation av antalet anbud i förhållande till antalet bussar gav ett negativt värde för r om $-0,24729$.

Därför delades materialet upp i kategorierna större avtal (50 bussar och fler) och mindre avtal (färre än 50 bussar). Då framkom att i gruppen större kontrakt fanns det en relativt hög korrelation mellan genomsnittligt antal anbud och spridning i anbuden, $r=0,304966$. I gruppen med avtal för färre än 50 bussar var korrelationen $r=0,10$. Statistiken ovan om antalet givna anbud och spridning i anbuden finns samlade i tabell 5 nedan.

När jag undersökte om medelvärdena för antalet för dessa två kategorier av upphandlingar var olika fann jag att på 1 procents signifikansnivå var medelvärdet för antalet anbud per upphandling i mindre kontrakt högre än medelvärdet per upphandling för större kontrakt. Däremot var medelvärdet för spridningen i de givna anbuden inte signifikant olika i de två kategorierna.

Tabell 5 Antal givna anbud och spridning av anbudssummorna i upphandlingen av 85 bussavtal

	Genomsnittligt antal anbud	Genomsnittlig spridning (100=ingen spridning)	r
Alla 85 avtalen	7,72	129,81	0,137728
Större kontrakt >50 bussar	3,97	125,11	0,304966
Mindre kontrakt <50 bussar	8,73	131,07	0,100103

Jag fick in uppgifter om endast tre upphandlingar som har en incitamentsandel om mer än 25 procent. En av dessa upphandlingar avser tre avtal. Alla dessa upphandlingar har gjorts i Stockholm. I genomsnitt har det lämnats 3,33 anbud och spridningen i anbuderna har varit 23,3 procent. Det finns ingen statistiskt signifikant skillnad på andelen lämnade anbud för avtalen med incitament jämfört med andra större kontrakt.

5.5 Analys av hur miljökrav påverkar kostnaderna per tidtabellskilometer

Bussbranschen och lobbyorganisationer som BilSweden har i flera år drivit tesen att miljökrav som leder till att RKM och kommuner satsar på biogasbussar, elhybridbussar och elbussar ger kostnadsfördyringar för den regionala och lokala kollektivtrafiken. Enligt WSP (2014) kostar en gasbuss 14 procent mer i en operationell lease än en dieselbuss. Utifrån ett antagande om att 21 procent av bussparken om 9823 bussar är gasbussar så ger det en kostnadsfördyring om 235-390 miljoner kronor per år. Gasbussar kostar också mellan 200–400 000 kronor mer i inköp än en dieselbuss. Det ger en kostnadsfördyring per år om 40–80 miljoner kronor.

För att undersöka om det är fallet har jag genomfört flera jämförelser av medelvärden för avtal med miljökrav som går utöver s.k. funktionella krav. Hypotestestet gjordes genom att jämföra om medelvärdena för avtalen med särkrav, 35,90 kronor per tidtabellskilometer, skilde sig statistiskt signifikant (i ett t-test) från tre andra kategorier av bussavtal. Busskontrakt för vilka det saknas uppgifter om miljökrav – företrädesvis avtal ingångna tidigare än 2010. Bussavtal utan särkrav på bussarnas miljöteknik. Bussavtal i regioner med mer än 40 invånare per kvkm. Den sista kategorin har tagits med därför att bussar som använder biogas eller elhybridbussar huvudsakligen används i regioner med hög befolkningstäthet.

I tabell 6 redovisas resultaten från den statistiska jämförelsen av kostnaderna per tidtabellskilometer för bussar med miljökrav som går utöver funktionella krav och

de tre andra typerna av avtal. Jämförelsen av medeltalen visar att avtal som stipulerar bussar med särkrav för miljötekniken har statistiskt signifikant högre kostnader än avtal som inte kräver detta.

Tabell 6 Jämförelse av bussar med miljökrav som kräver mer än funktionella krav och tre andra kategorier av avtal

	Medelvärde per tidtabellskilometer
Bussavtal med miljökrav (särkrav) (59 avtal)	35,90 kr
Bussavtal med okänt miljökrav (185 avtal)	28,72 kr***
Bussavtal utan särkrav (102 avtal)	28,72 kr**
Regioner med mer än 40 invånare per kvkm (141 avtal)#	31.56 kr*

#i denna grupp kan även bussavtal med miljökrav ingå

*signifikant på 10 procentsnivån

**signifikant på 5 procentsnivån

***signifikant på 1 procentsnivån

Frågan är om dess kostnader för att använda särkrav för bussarnas miljöteknik blir högre eller lägre än de siffror som WSP (2014) tog fram utifrån kostnaderna att leasa en buss.

Enligt Trafikanalys material på avtalsnivå körs en buss i regional kollektivtrafik i genomsnitt 64000 kilometer – enligt Trafikanalys (2014b) körs en buss 54 750 kilometer per år. Räknat på drygt 2200 bussar med alternativa drivlinor (huvudsakligen gasbussar) ger det en total körsträcka om 120–141 miljoner busskilometer. Beroende på vilken uppgift om körsträcka som är korrekt ger detta en merkostnad från cirka 500–600 miljoner kronor (jämförelse med busstrafik i regioner med mer än 40 invånare per kvkm) till 800–1000 miljoner kronor (jämförelse med bussavtal utan särkrav för bussarnas miljöteknik), dvs. väsentligt mer än i WSP (2014).

5.6 Analys av hur avtalskonstruktioner påverkar kostnaden per tidtabellskilometer och påstigande passagerare

I den svenska regionala kollektivtrafiken används det idag flera olika avtalskonstruktioner:

- förlängda avtal,
- bruttokostnadskontrakt,
- bruttokostnadskontrakt med kvalitetsincitament,
- kontrakt med en blandning av grundersättning och ersättning för förändringar i resande,

- e) kontrakt där ersättningen till 100 procent beror på förändringar i resande, och
- f) trafiken tilldelas ett offentligt ägt företag utan föregående upphandling.

Jag har undersökt hur fyra typer av kontrakt förhåller sig till ett genomsnittligt kontrakt genom att jämföra skillnader i medelvärden. Jämförelsen har gjorts så att kostnaderna per tidtabellskilometer och per påstigande för fyra första avtalstyperna jämförs med en population om 272 avtal i vilken det undersökta avtalet också ingår. De offentligt ägda bolagens kostnader per tidtabellskilometer och påstigande har jämförts med tätorter av motsvarande storlek (tätorter med 70 000–200 000 invånare).

- a. förlängda avtal antingen i form av utnyttjande optionsår eller av andra skäl till att avtalet har förlängts
- b. incitamentsavtal med mer än 5 procent incitamentsdel
- c. incitamentsavtal med mer än 25 procent incitamentsdel
- d. incitamentsavtal med 5 till 24,99 procent incitamentsdel
- e. att trafiken tilldelas ett allmänt ägt företag utan föregående upphandling.

I tabell 7 jämförs kostnaderna per tidtabellskm och påstigande för förlängda avtal, avtal med olika nivåer på incitamentsdelen och det genomsnittliga avtalet. I den sista kategorin ingår även de förlängda avtalen och incitamentsavtalen.

Tabell 7 Kostnader per tidtabellskm och påstigande, olika avtalstyper i förhållande till alla avtal

Avtalstyp	Kostnad tidtabellskm	Kostnad påstigande
Förlängt avtal (30 avtal)	29,65 kr	90,56 kr
Incitament mer än 5 procent (67 avtal)	29,33 kr	59,04 kr**
Incitament mer än 25 procent (20 avtal)	35,09 kr**	33,95 kr**
Incitament 5-24.99 procent (47 avtal)	26,55 kr*	69,71 kr
Total (272 avtal)	29,97 kr	90,87 kr

*signifikant på 10 procentsnivån

**signifikant på 5 procentsnivån

***signifikant på 1 procentsnivån

Av tabellen som jämför kostnaderna per tidtabellskilometer och kostnad per påstigande för olika avtalstyper jämfört med alla avtal för vilka det finns rimliga statistiska uppgifter framkommer att avtal med mer än 25 procents incitamentsandel är statistiskt signifikant dyrare än genomsnittsavtalet för kostnaden per tidtabellskilometer och att dessa avtal är statistiskt signifikant billigare än genomsnittsavtalet för kostnad per påstigande. Avtal med från 5 till 24,99 procents incitamentsandel är signifikant billigare än genomsnittsavtalet.

Incitamentsavtal med låg incitamentsandel har lägre kostnader per tidtabellskilometer och högre kostnader per påstigande än incitamentsavtal med hög incitamentsandel (mer än 25 procent i incitament). Dessa skillnader är statistiskt signifikanta på 1 procentsnivån.

Utöver analyserna ovan undersökte jag också hur incitamentsavtalen förhöll sig till avtalen i storstadsregionerna – Skåne, Västra Götaland och Stockholm – det framkom då att kostnaden per påstigande i storstadsregionerna var 42,92 kronor, men att skillnaden inte var statistiskt signifikant på 10 procentsnivån ($t\text{-stat}=-1,42567$). Kostnaderna per tidtabellskilometer var lägre för storstadsregionerna (32,74 kronor) än för incitamentsavtalen men återigen var skillnaden inte statistiskt signifikant.

Tre större kommuner har tilldelat ett offentligt ägt bolag den kollektiva buss-trafiken utan en föregående upphandling – Uppsala, Luleå och Borås (Trafikanalys, 2012). Även i Västerås drivs busstrafiken av ett landstingsägt bolag utan föregående upphandling, men i detta fall är stadstrafiken integrerad med den regionala trafiken. Därför är det inte möjligt att jämföra busskostnader och kostnader per påstigande passagerare i Västerås med andra tätorter med fler än 70 000 invånare. I Skellefteå drivs busstrafiken av ett kommunalägt bolag men detta bolag har vunnit i trafiken i en upphandling. I tabell 8 redovisas kostnaderna per tidtabellskm och kostnad per påstigande i de tre tätorterna med ett offentligt ägt företag som tilldelats trafiken utan föregående upphandling och busstrafik i tätorter av samma storlek där man använder offentlig upphandling. Busstrafiken i Skellefteå ingår inte i den senare gruppen.

Tabell 8 Kostnader per tidtabellskm och påstigande offentligt ägda bolag och upphandlad trafik i liknande tätorter

	Kostnad tidtabellskilometer	Kostnad påstigande
Luleå, Uppsala och Borås	39,46 kr	20,76 kr
Tätorter större än 70 000 invånare	39,73 kr	28,49 kr

Medelvärdet för kostnaden per tidtabellskilometer är aningen lägre i orterna med offentligt utförd kollektivtrafik än i orter med upphandlad trafik. Medelvärdet för kostnaden per påstigande passagerare är väsentligt lägre i orter med offentligt ägda

bolag i orter med upphandlad trafik. Skillnaderna i medelvärden per tidtabellskilometer och för påstigande passagerare är inte statistiskt signifikant olika i de offentlig ägda bolagen och i den upphandlade kollektivtrafik som drivs i tätorter av motsvarande storlek.

6 Diskussion och slutsatser

I denna rapport har jag undersökt hur olika kontraktsutformningar påverkar kollektivtrafikens kostnader. Med kontraktsutformning avses allt från särkrav vad gäller miljökrav på bussar som används i den regionala kollektivtrafiken till avtalen mellan den som utför trafiken och den som beställer trafiken.

I några fall har den statistiska analysen i rapporten bekräftat resultat från tidigare forskning och utredningar och i andra fall har den lett fram till andra slutsatser jämfört med tidigare forskning och utredningar.

Särkrav på bussarnas miljöteknik verkar ge högre kostnader än vad bussbranschen och lobbyorganisationer har anfört. Det icke kompletta materialet över särkraven på bussarnas miljöteknik som jag har haft tillgång till indikerar att de leder till en kostnadsfördyring om 550 till 900 miljoner kronor per år beroende på i vilken trafik man använder biogas-, elhybrid- och elbussar. Denna uppskattning är 50–150 procent högre än uppskattningarna i WSP (2014). Den högre kostnaden i min analys kan bero på att i WSP (2014) ingår enbart kostnaderna för den operationella leasen medan min uppskattning inkluderar även andra möjliga kostnadsfördyringar.

De offentligt ägda bussföretagen som får sig tilldelad busstrafik har inte högre kostnader än de bussföretag som vinner trafiken i upphandlingar. Kostnaden per påstigande i tre kommuner med direkttilldelad trafik till ett offentligt ägt bolag hade 2013 väsentligt lägre kostnader per påstigande (20,76 kronor) än storleksmässigt jämförbara kommuner (28,49 kronor). Trots den stora skillnaden i kostnader är skillnaden inte statistiskt signifikant.

Incitamentskontrakt används i Sverige på rakt motsatt sätt jämfört med vad som föreslås av transportekonomerna utifrån erfarenheter i Latinamerika. Avtal med höga incitament för trafikföretaget att öka resandet används i trafik med höga kostnader per tidtabellskilometer och låga kostnader per påstigande passagerare. Detta gäller oavsett om dessa avtal jämförs med andra incitamentsavtal, alla bussavtal eller andra avtal i storstadsregionerna.

Incitamentsavtal med en hög incitamentsandel verkar inte ge ett lägre antal anbud – denna observation baseras enbart på uppgifter från Stockholms län.

Regioner som utnyttjar möjligheterna att förlänga avtal får varken högre eller lägre kostnader än regioner som väljer att handla upp trafiken på nytt. Givet att kostnaden för att handla upp kollektivtrafik motsvarar 1 procent av kontraktssumman för den upphandlande enheten och minst lika mycket för de som lämnar anbud (Bergman och Stake, 2013) och den genomsnittliga risken om 7,7 procent (Visma, 2014) att upphandlingen överprövas kan det finnas ekonomiska skäl för

RKM att låta avtal löpa några år extra om man inte avser att göra större förändringar i busstrafiken.

Antalet anbud samvarierar positivt med spridningen i givna anbud ($r=0,30$) för större busskontrakt. Samvariationen är lägre men fortfarande positiv ($0,10$) för mindre busskontrakt. Antalet anbud som lämnas till mindre busskontrakt är väsentligt fler (nio anbud) än till större busskontrakt (fyra anbud). Givet den positiva samvariationen i kategorin större bussupphandlingar borde fler anbud per kontrakt kunna ge lägre kostnader för RKM.

Den regionala subventionerade busstrafiken kostade nästan 19 miljarder kronor under år 2012 (SKL, 2014). En stor del av denna kostnad beror på hur upphandlingar genomförs och på det politiska systemets styrning och kontroll av hur trafiken sköts av bussföretaget. Under 2012 uppgick konstaterade kostnader orsakade av särkrav för miljöteknik, kontraktskonflikter och kostnadsökningar utöver indexuppräknningar till mer än en miljard kronor. Två rättsprocesser orsakade under 2012–2014 kostnader för RKM om mer än 300 miljoner kronor i enbart två regioner för två avtal. I det ena fallet i Stockholm tilldelades regionen ett skadestånd på 174 miljoner kronor medan Dalarna fick betala cirka 100 miljoner kronor mer per år för en direkttilldelning av trafik istället för en upphandling. I jämförelse med dessa kostnader ter sig eventuella kostnadsbesparingar via en ökad konkurrensintensitet i anbudsupphandlingarna som relativt obetydliga. Givet att RKM skulle kunna attrahera ett företag mer till varje upphandling skulle det hypotetiskt kunna ge någon procent lägre kostnader för ett kontrakt. Varje procents minskning av kontraktskostnaden räknat på alla bussavtal motsvarade 190 miljoner kronor under år 2012.

Rättsprocesser, överklagade avtal, skadestånd och avbrutna kontrakt är indikationer på att det finns stora problem med misalignment costs (rätlinjighetskostnader) inom den regionala subventionerade busstrafiken. Rätlinjighetskostnader manifesterar sig i konflikter och rättsliga tvister eller i dålig måluppfyllelse och ökade kostnader. I den regionala busstrafiken kan alla dessa effekter konstateras.

Jag har ovan konstaterat att vi under 2012 kan observera rätlinjighetskostnader som uppgår till mer än en miljard kronor, vilket motsvarar mer än 5 procent av den regionala busstrafikens kostnader. Även om vi exkluderar kostnaderna för särkrav för bussarnas miljöteknik kvarstår kostnader om mer än 500 miljoner kronor. Ett annat problem med bristande rätlinjighet i kontraktsutformning och styrning är att de regionala kollektivtrafikresorna ökar långsammare än planerat och till högre kostnader än vad som är långsiktigt ekonomiskt uthålligt. Ett tredje problem är att antalet stora rättsliga processer ökat. Till exempel har styrningen med resandecitamentsavtal orsakat en större "contract blow out" dvs. ett för båda avtalsparter negativt utfall. RKM som i första hand vill försäkra sig om ett ökat kollektivtrafikresande får hålla tillgodo med skadestånd för låg kvalitet i kollektivtrafiken och trafikföretaget går med stora förluster.

Frågan är hur problemen med bristande rätlinjighet i upphandlingar och kontraktsumformningar kan hanteras. Som jag ser det finns det fyra åtgärder som kan förbättra situationen. 1) Bättre uppföljning av genomförda upphandlingar genom statistikhantering och sökandet efter "best practice" baserat på jämförbara statistiska data. 2) Göra villkoren i avtal med incitament mer explicita och inkludera hur förändringar som kan påverka busstrafiken ska värderas. Exempel på sådana förändringar är politiskt beslutade taxeförändringar och den makroekonomiska nationella utvecklingen. 3) Öppen redovisning från alla RKM om ändringar eller tillägg till undertecknade avtal. 4) Styrning med förhandling efter ett avtals undertecknande. Genom förhandlingar när ett avtal löper kan kostsamma och konfliktgenererande rättsprocesser undvikas. Denna åtgärd kräver förmodligen förändringar i lagen om offentlig upphandling.

7 Referenser

Alexandersson, G. (2011), *Den svenska buss- och tågtrafiken. 20 år av avregleringar*. Forskning i Fickformat, Stockholm School of Economics Institute of Research

Alexandersson, G., Fölster, S. and Hultén, S. (1998), The Effects of Competition in Swedish Local Bus Services, *Journal of Transport Economics and Policy*, Vol. 32, pp. 203–219

Alexandersson, G. and Pyddoke, R. (2003), “Bus Deregulation in Sweden Revisited: Experiences from 15 Years of Competitive Tendering”. Paper presented at *the 8th International Conference on Competition and Ownership in Land Passenger Transport (Thredbo8)*, Rio de Janeiro, Brazil, 14–18 September 2003

Bajari, P. and Tadelis, S. (2001), Incentives versus Transaction Costs: A Theory of Procurement Contracts, *Rand Journal of Economics* 32, pp 387–407

Bajari, P., McMillan, R. and Tadelis, S. (2002), Auctions versus Negotiations in Procurement: An Empirical Analysis, Department of Economics, Stanford University, October.

Bennett, M., and Waddams Price, C. (2002), Incentive Contracts in Utility Regulation in Brousseau, E. and J.-M. Glachant, *The Economics of Contracts – Theories and Applications*, Cambridge University Press

Bergman, M. och Stake, J. (2013), Budspredning och transaktionskostnader inom offentlig upphandling, *Ekonomisk debatt*

Bergman, M. och Nilsson, J.-E. (2012), Offentlig upphandling från forskningens horisont, *Sns analys*, nr 6

Briones, J. and Andres Gomez-Lobo (2013), Incentive Structure in Transit Concession Contracts: the Case of Santiago, Chile, and London, England, Policy Paper prepared for the Clean Air Institute, Washington D.C., January.

Bussmagasinet (2011), Klart med jätteupphandlingar i Storstockholm. Storslam för Arriva, <http://www.bussmagasinet.se/2011/11/klart-med-jatteupphandlingar-i-storstockholm-storslam-for-arriva/>

Bussmagasinet (2014), Jättevite för Arriva i Storstockholm, <http://www.bussmagasinet.se/2014/03/jattevite-for-arriva-i-storstockholm/>

Bussmagasinet (2015a), Sifferexercis i Dalarna: 200 miljoner dyrare blev 170 miljoner billigare,

<http://www.bussmagasinet.se/2015/05/sifferexercisidalarna200miljonerdyrareblev170miljonerbilligare/>

Bussmagasinet (2015b), Oförändrat i Dalarna i tio år,
<http://www.bussmagasinet.se/2015/04/oforandratidalarnaitioar/>

Gautier, Yvrande-Billon, A. (2013), Contract Renewal as an Incentive Device. An Application to the French Urban Public Transport Sector, *Review of Economics and Institutions*, No 1, Article 2

Hensher, D. A. and Stanley, J. (2008), Transacting under a Performance-Based Contract: The Role of Negotiation and Competitive Tendering, *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, pp 1143–1151

Melkersson, M. (2013), Vad vet vi om avtalen för den upphandlade trafiken?, föredrag, Trafikanalys

Nilsson, J-E. (2008), Upphandling, avtalsutformning och innovationer, Uppdragsforskningsrapport, Konkurrensverket

Nilsson, J-E. (2011), Kollektivtrafik utan styrning, Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2011:6

Regeringen (2010), Regeringens proposition 2009/10:200 Ny kollektivtrafiklag

Rt-forum (2014), <http://rt-forum.se/nyheter/frenade-buss-ger-upp/>

SKL (2014), Vad förklarar kollektivtrafikens snabba kostnadsökning?

Stockholms läns landsting (2015), Årsredovisning 2014

Sveriges Bussföretag (2015), Läge för fler funktionsupphandlingar i kollektivtrafiken

Trafikanalys (2012), Avtalen för den upphandlade kollektivtrafiken – en pilotstudie, PM 2012:12

Trafikanalys (2014a), En förbättrad kollektivtrafik? – utvärdering av två reformer, Rapport 2014:13

Trafikanalys (2014b), Lokal och regional kollektivtrafik 2013, Statistik 2014:22

Vigren, A. (2014), Costs for Swedish Public Transport Authorities in Tendered Bus Contracts, CTS Working Paper 2014:22

Visma (2014), Vismas Upphandlingsbarometer hösten 2014

WSP (2014), Särkravens betydelse för busstrafikens kostnader

X2 (2013), Avtalsprocess för fördubblad kollektivtrafik



Adress 103 85 Stockholm

Telefon 08-700 16 00

Fax 08-24 55 43

konkurrensverket@kkv.se

www.konkurrensverket.se