

Covidkrisen och omförhandlade kontrakt inom den svenska kollektivtrafiken (Dnr 457/2021)

Sammanfattning av forskningsprojektet

Problemställning

Sedan slutet av 1980-talet upphandlas nästan all lokal och regional kollektivtrafik i Sverige i konkurrens. Kontrakten i den upphandlade busstrafiken har ofta en löptid på tio år eller längre. På senare år har det blivit vanligare med kontrakt med resandeincitament, d.v.s. där en del av ersättningen till trafikföretagen är beroende av antalet resenärer, till skillnad från s.k. brutto-kostnadskontrakt.

I princip ska inte kontrakt som upphandlas i konkurrens omförhandlas under kontraktsperioden, men i praktiken sker det ändå relativt ofta i den upphandlade kollektivtrafiken. Behovet av omförhandling blev särskilt påtagligt under Covid-19-pandemin. Denna externa chock var ovanligt kraftfull och påverkade all kollektivtrafik, vilket gör att den förtjänar att studeras närmare. Efterfrågan sjönk drastiskt, med effekter på de regionala kollektivtrafikmyndigheternas intäkter, och, beroende på kontraktsform, även de kontrakterade trafikföretagen. Situationen förvärrades av att kostnaderna i regel förblev oförändrade, eftersom det förutsattes att en tät trafik skulle upprätthållas för att minska risken för trängsel och smittspridning.

Syfte

Projektets övergripande syften är att undersöka hur Covid-19-pandemin påverkade kontrakten i den regionalt upphandlade busstrafiken, hur de relevanta legala ramverken fungerade och hur erfarenheterna av krisen kan komma att påverka kontraktsutformning och upphandling i framtiden. Följande forskningsfrågor behandlas:

- Vilka effekter hade Covid-19 på efterfrågan och kostnader för kollektiv busstrafik i Sverige?
- Hur påverkade Covid-19 kontrakten i regionernas busstrafik?
- I vilken utsträckning blev kontrakten omförhandlade eller förändrade?
- Vilken eller vilka aktörer initierade omförhandlingar av kontrakten eller tillägg i kontrakten?
- Går det att observera skillnader i hur kontrakten omförhandlades eller förändrades beroende på kontraktstyp?

Metod

En litteraturstudie med fokus på aktuella regelverk samt teoribildning kring inkompleta kontrakt och omförhandlingar av kontrakt har kombinerats med en fallstudie som bygger på flera olika typer av empiriskt material:

- Statistik för resandet med den kollektiva busstrafiken (före, under, och efter Covid-19)
- Offentligt material publicerat av regionala kollektivtrafikmyndigheter och bussföretag
- Specifik information från regionala kollektivtrafikmyndigheter via en skriftlig enkät med löfte om anonymiserad resultatpresentation
- Intervjuer med representanter från branschen

Resultat

Den insamlade empirin omfattar 90% av alla regionala kollektivtrafikmyndigheter. Resultaten visar att nästan alla kontrakt med resandeincitament omförhandlades eller fick tilläggskontrakt, medan bruttokostnadskontrakten var mestadels opåverkade. Förändringarna i avtalen varierar, men i en del fall omvandlades kontrakt med resandeincitament till bruttokostnadskontrakt. Operatören var typiskt sett den part som tog initiativ till omförhandling, men i några fall utan framgång. I några få fall vägrade de regionala kollektivtrafikmyndigheterna att omförhandla eller göra tillägg i kontrakten med resandeincitament, eller gick bara med på mindre justeringar i vissa kontrakt men inte i andra.

Projektets bakgrund och resultat finns sammanställda i en konferensrapport på engelska, ”The COVID-19 crisis and bus contract renegotiation in Sweden”, presenterad vid *17th International Conference on Competition and Ownership in Land Passenger Transport* i Sydney, 4-8 september 2022. Denna rapport kommer 2023 att utvecklas till en artikel för publicering i en internationell tidskrift. Via ett särskilt uppdragsforskningsprojekt pågår också framtagning av en vidareutvecklad rapport på svenska för publicering i Konkurrensverkets rapportserie 2023.

Analys och slutsatser

Kontrakt som till stor del bygger på resandeincitament kommer troligen bli mer ovanliga i framtiden. När kontrakt ska upphandlas på nytt kan det resulterande kontraktet komma att starta som ett enkelt bruttokostnadskontrakt, men vid en viss tidpunkt, efter en utvärdering, kan resandeincitament tillkomma för den resterade kontraktsperioden.

Vilka och hur många företag som deltar i anbudsupphandlingar, och därmed konkurrensen, kan påverkas av en förändring i vilka kontraktstyper som används, eftersom resandeincitamentskontrakt främst attraherar de riktigt stora operatörerna.

En avsaknad av omförhandlingar skulle sannolikt ha resulterat i finansiella svårigheter för operatörerna och forcerade utträden, med risk för trafikstörningar. Därför kan besluten att omförhandla betraktas som ”pragmatiskt rationella”.

Det är inte säkert att alla omförhandlingar eller tilläggsavtal var *lagliga*. Man kan t.ex. argumentera för att en omvandling av ett kontrakt med betydande resandeincitament till ett bruttokostnadskontrakt inte är en oväsentlig förändring och t.o.m. kan ha ändrat den övergripande karaktären på kontraktet. I sådana fall borde kontraktet i stället ha handlats upp på nytt.