

Brikkernes stilling

- erfaringer med konkurrence og selskabsdannelser i den kollektive trafik 1990-2002

1. Indledning

I perioden siden begyndelsen af 1990'erne er der sket en gennemgribende ændring af rollefordelingen i og den institutionelle organisering af den kollektive trafik i Danmark. Udviklingen har været et produkt af en række forhold: Den europæiske politisk-økonomiske bevægelse henimod privatisering og selskabshenlæggelse af offentlige driftsaktiviteter igangsat ikke mindst fra Storbritannien, de stigende konkrete problemer med at drive en række kollektive transportaktiviteter i Danmark inden for de hidtidige rammer, behovet for at skaffe midler fra privatiseringsprovenuene til finansering af offentlige udgifter, mv.

I dette oplæg drøftes en række af de problemstillinger, som de institutionelle ændringer har givet anledning til.

I *afsnit 2* redegøres kort for de gennemførte strukturændringer og den umiddelbare baggrund til, at ændringerne blev gennemført. Det konstateres, at selskabsdannelser og konkurrence har ført til en øget produktivitet så vel inden for jernbane- som inden for bussektoren.

I *afsnit 3* drøftes spørgsmålet om, hvornår offentlige aktiviteter inden for den kollektive trafik bør foregå i selskabsform. Det konstateres, på baggrund af de gjorte erfaringer, at selskabsdannelser er overordentlig nyttige, men at nedlæggelsen af aktiviteter i selskaber som hovedregel kun bør finde sted, hvis det sker som led i en proces, som kan forudses at kunne lede til en privatisering af aktiviteterne. Undtagelser er en række specialtilfælde: Større anlægsprojekter, hvor en særlig, større projektorganisation kan være velbegrundet, og de tilfælde, hvor der er behov for at organisere et samarbejde mellem forskellige offentlige myndigheder, som det f.eks. gælder i Ørestadsselskabet med tilknyttede selskaber (Københavns Kommune, Frederiksberg Kommune, Københavns Amt og Staten) og i det planlagte rejsekortselskab (HUR, DSB, de amtslige trafikselskaber, Ørestadsselskabet).

I *afsnit 4* drøftes spørgsmålet om rollefordelingen i tilvejebringelsen af offentlig serviceproduktionen af kollektiv trafik. Det konstateres, at sektoren på dette punkt befinder sig i en fase, hvor arbejdsdelingen er under kraftig udvikling, og at der næppe på noget felt er fundet en stabil ligevægt. Bestræbelsen må være, at få etableret tilskyndelser, så entreprenører og operatører er motiveret til bedst muligt at kombinere den politisk bestilte offentlige service og de i det daglige udtrykte passagerønsker. HURs ganske stramme detaljerede regulering af busentreprenørerne kan med rette beskyldes for at overlade for lidt til samspillet mellem entreprenør og kunde. I betragtning af risiciene for en forringelse af det samlede produkt forekommer en overdragelse af større dele af ansvaret til entreprenørerne imidlertid

at måtte ske i små skridt og under løbende erfaringsopsamling. Det forekommer, at noget lignende er Trafikministeriets erfaring af jernbaneudbuddet i Vestjylland.

I *afsnit 5* drøftes mulighederne for at løfte koordineringsbehovet i den kollektive trafik i en tilstand med mange, konkurrerende trafikudbydere og en række trafikkøbere og infrastrukturselskaber. Der foregår meget godt og konstruktivt dagligt samarbejde, men det bemærkes, at koordineringsproblemerne er voksende. Det konstateres, at der på dette punkt er behov for årvågenhed.

Afslutningsvis, i *afsnit 6*, berøres den udfordring, der vil ligge i i de kommende år at sikre en effektiv konkurrence mellem entreprenørerne, både i bus- og banetrafikken. På begge områder er der betydelige stordriftsfordele, og koncentrationstendenserne på busområdet er vidt fremskredet. Det konstateres, at der ikke er nærliggende metoder til at sikre en fortsat virksom konkurrence, og at det derfor bliver en udfordring at opretholde den.

2. Fra "stater i staten" til "checks and balances"

Frem til 1990: Uforanderlighed. I en meget lang periode frem til slutningen af 1980'erne var den institutionelle struktur inden for dansk kollektiv trafik stabil og nærmest uforanderlig.

På jernbanesiden havde Danske Statsbaner, DSB, siden etatens etablering ved statens overtagelse tidligt i århundredet af en række nødlidende private jernbaner landet over varetaget langt hovedparten af jernbanedriften. Det skete med en meget udbredt anvendelse af in-houseproduktion i alle jernbane-driftens facetter. Opgaverne som ansvarlig leder af det producerende monopol og som rådgiver for de skiftende regeringer var samlet hos en person, generaldirektøren. Kun de såkaldte privatbaner - fra midten af århundredet i stigende grad med lokal, offentlig majoritet i ejerkredsen - producerede også jernbanedrift, dog i alle tilfælde på små og mindre betydningsfulde sidebaner. Såvel DSB som privatbanerne varetog selv deres opgaver vedrørende investering i og vedligeholdelse af infrastruktur, sikringssystemer, osv.

Rutebilområdets konsolidering kom senere og da på regionalt plan. I 1974 etableredes Hovedstadsområdet Trafikselskab, HT. HT overtog driften fra en række lokale, private busvognmænd i regionen og fra Københavns Sporveje. Fra 1974 til slutningen af 1980'erne drev HT som in-houseproduktion ca. 80 pct. af regionens rutebil drift og indkøbte resten af et antal tilbageværende private entreprenører. På tilsvarende måde varetog de amtslige eller amtsligt/primærkommunale trafikselskaber i det øvrige land driften, fortrinsvis som in-houseproduktion, men ellers med DSB eller private busvognmænd som entreprenører. Den anvendte kontraktform indebar typisk, at entreprenøren havde meget begrænset eller slet ingen økonomisk risiko i forbindelse med driften.

1990'erne: Nye roller i bussektoren. De grundlæggende ændringer i arbejdsdelingen og den institutionelle organisering begyndte på busområdet. Dårlige økonomiske resultater og betydelige uregelmæssigheder i busdriften førte i slutningen af 1980'erne til en beslutning om, at HT skulle opdeles i en trafikindkøbsdivision, A-divisionen, og en trafikudførende division, B- eller busdivision. Mindst 45 pct. af HTs busdrift skulle inden udgangen af 1994 være bragt i udbud. For at skabe rum for fremvæksten af et marked for busdrift i regionen, hvor B-divisionen på det tidspunkt havde tilnærmelsesvist monopol og - måtte det antages - betydelige skalafordele, besluttedes det, at B-divisionen ikke selv måtte byde på den udbudte aktivitet. De nye tiltag blev lovfæstet ved en ændring af HT-loven i 1990.

I 1995 gennemførtes en ny ændring af HT-loven. Det besluttedes at fortsætte udliciteringen og at fastsætte en dato - 1. juli 2002 - hvor al HTs busdrift skulle være indkøbt efter udbud. Samtidig besluttedes det at omdanne B-divisionen til et aktieselskab - BusDanmark A/S - med de fem amtslige enheder bag HT som ejere. Aktieselskabet fik nu - hvor et marked var i fremvækst - lov til selv at byde på driften.

I 1998 solgte de amtslige ejere BusDanmark A/S til engelske Arriva, og fra 1. juli 2002 er al busdrift i HT-området nu i udbud. Den tidligere busdivisions, nu Arriva Danmarks, markedsandel har været støt faldende, men Arrivas andel er alligevel i dag så høj som 42 pct., og Arriva er HURs største entreprenør.

I forlængelse af ændringerne i HT-området fulgte busdriften i resten af landet med. I løbet af de første år af halvfemserne gennemførtes udbud overalt i landet, og i dag køres ca. 86 pct. af bustimerne uden for hovedstadsområdet af entreprenører, der har vundet forretningen i udbud. Blandt de få områder, der som en undtagelse fortsat varetager busaktiviteterne in-house i kommunale eller amtskommunale selskaber, er det kommunale Århus Sporveje.

De ændrede institutionelle forhold i bussektoren medførte betydelige ændringer i bustimeprisen. I hovedstadsregionen faldt den fra 521 kr. i 1990 til 376 kr. i 1997. Siden 1997 er der igen sket en stigning, så den i HURs seneste udbud ligger på ca. 465 kr. pr. bustime. Det meget betydelige fald frem til 1996 var udtryk for en overreaktion fra markedets side, jf. bemærkningerne nedenfor om Combis, og afspejlede ikke en tilsvarende forøgelse af effektiviteten. Faldet på ca. 11 pct. fra 1990 til 2002 afspejler derimod i høj grad en meget reel effektivisering, også fordi der i perioden har fundet betydelige forbedringer sted i busstandarderne (gennemsnitlig busalder, siddepladsantal, aircondition, indstigningsforhold, osv.). Samlet har etableringen af konkurrence og selskabsdannelser således medført et bedre og billigere produkt på området.

Jernbaneområdets omstrukturering 1993-2002. På jernbaneområdet var første skridt i omstruktureringen overflytningen af det departementale ansvar - rådgivningen af trafikministeren - fra DSB til Trafikministeriets departement i 1993, hvor der samtidig oprettedes et ressortkontor for jernbaneområdet i Trafikministeriet. Hertil kom, at man i 1995 som en ny styrelse under Trafikministeriet, Jernbanetilsynet, udskilte DSBs jernbanesikkerhedsfunktion. Jernbanetilsynet blev den generelle sikkerhedsmyndighed for jernbaneområdet, herunder for den nye "letbane", metroen, som var under projektering i København. Endelig etableredes som datterselskaber i aktieselskabsform under DSB DSB Rederi A/S og DSB Busser A/S. I bestyrelserne indsattes dels DSB-folk, dels eksterne bestyrelsesmedlemmer.

I 1995 gennemførtes der også en ændring af lov om DSB, hvorefter DSB fik en bestyrelse. Beslutningen om etableringen af en bestyrelse skal ses på baggrund af de betydelige ledelses- og økonomistyringsproblemer, som DSB i gennem en række år havde været plaget af. Den nye DSB-bestyrelse fik bl.a. deltagelse af embedsmænd fra henholdsvis Finansministeriet og Trafikministeriet. Som bestyrelsesformand udpegedes en politisk tilknyttet erhvervsmand.

I løbet af 1995 og 1996 fortsatte DSBs økonomiske problemer, bl.a. med fortsatte betydelige underskud i DSBs godsdivision. Det førte i oktober 1996 til en politisk aftale (den såkaldte supplementsaftale til DSBs rammeaftale for 1995-98) om at udskille DSBs infrastrukturdivision, Banedivisionen, som en selvstændig statsvirksomhed, Banestyrelsen, pr. 1. januar 1997. Samtidig besluttedes det at

forberede en omdannelse af DSB til en selvstændig offentlig virksomhed og en udskillelse af DSBs S-togsdivision som et særskilt aktieselskab under DSB, begge dele pr. 1. januar 1999. Endelig besluttedes ejerskabet for DSB Rederi og DSB Busser overført til Trafikministeriet pr. 1. januar 1997.

Opsplitningen af DSB med udskillelsen af jernbaneinfrastruktur, rederi og busser havde flere motiver. For det første var der det statsfinansielle motiv: De eksisterende aktiver i rederi og busser kunne nu belånes uden, at låneoptagelsen ville optræde i statens regnskab, hvorved staten på sit budget i en periode kunne udvise en formel forbedring. Opsplitningen var for det andet et led i en strategi fra statens side, hvorefter DSB med henblik på at få styr på sin økonomi skulle splitte den meget sammensatte virksomhed ad, idet DSBs ledelse, var det opfattelsen, fortrinsvis burde koncentrere sig om kerneaktiviteten jernbanetrafikdrift.

Beslutningen om omdannelsen af DSB til en selvstændig offentlig virksomhed fulgte ovenpå beslutningen to år tidligere om en tilsvarende omdannelse af Postvæsenet til den selvstændige offentlige virksomhed Post Danmark. Der var tale om en selskabsform, der var "opfundet" i forbindelse med PostDanmark-omdannelsen, og som på alle væsentlige områder fungerede som og indpassedes i lovgivningen som et aktieselskab. Blot var der ikke nogen aktier og derfor heller ikke - hvilket havde politisk symbolværdi - nogen mulighed for, at ejeren, staten, uden en yderligere transformation til et aktieselskab kunne skille sig af med virksomheden, privatisere den.

Det var ikke oprindeligt tænkt, at DSB som selvstændig offentlig virksomhed skulle have muligheder for at optage lån og derved skabe sig et økonomisk råderum, der var væsentlig mere vidtgående end det, der fulgte af den allerede fungerende "nettostyring med udsvingsramme". Derimod var det et kernepunkt i aftalen, at DSB S-tog A/S som aktieselskab fik fri låneadgang, for dermed blev det muligt uden en væsentlig kortsigtet belastning af statsfinanserne med hjælp af låneoptagning i selskabet at gennemføre en udskiftning af S-togsparken. Da det kom til stykket, opnåedes der som led i udmøntningen af aftalen enighed om, at DSB og DSB S-tog A/S skulle have samme principielt frie, kommercielle låneadgang.

Udskillelsen af Banestyrelsen var inspireret af og blev politisk motiveret med EU-Kommissionens politik på jernbaneområdet: Med adskillelsen af medlemsstaternes nationale jernbanevirksomheder i en trafikoperatør og en infrastrukturforvalter skulle der åbnes for grænseoverskridende trafik på tværs af de hidtidige nationale domæner på lige konkurrencevilkår, og der skulle i næste skridt etableres konkurrence mellem trafikoperatørerne indbyrdes også i den nationale trafik.

Fra dansk side gik man med udskillelsen af Banestyrelsen hurtigere frem, end man var tvunget til af EU-direktiverne. Der var imidlertid ikke i supplementsaftalen taget stilling til, hvad man skulle bruge denne "fast-track"-model til, det vil sige, om man skulle åbne tilsvarende hurtigere for konkurrencen mellem jernbaneoperatørerne på den nationale strækninger.

En beslutning om, at gå hurtigere frem også på dette område, end Kommissionen krævede, kom først med aftalen af 21. november 1997 mellem regeringen, K, V og CD om at fremme et lovforslag om en ny jernbanelov. Med lovforslaget - som blev vedtaget i foråret 1998 - åbnedes der for andre operatører end DSB på statens skinner fra 1. januar 1999 inden for godsområdet og fra 1. januar 2000 inden for passagerområdet.

På godsområdet forventedes det, at en sådan åbning af banenettet i sig selv kunne afsætte sig i fremkomsten af konkurrenter til DSB. Visse typer af godstrafik, især transitproduktion, forventedes nemlig at kunne drives kommercielt. For passagertrafikken påregnedes åbningen derimod ikke i sig selv at føre til flere operatører, fordi passagertrafikken var underskudsgivende. Statstilskuddet til passagertrafikken var som udgangspunkt forbeholdt DSB, og man kunne kun gøre sig forventninger om at få konkurrerende operatører på banen, hvis det i fremtiden blev ydet ikke-diskriminerende til alle operatører. På den baggrund blev det som led i jernbaneloven fastsat, at op til 15 pct. af passagertrafikken uden for S-togsnettet skulle udbydes inden udgangen af 2003.

Udbuddet fandt sted i forsommeren 2001. Den 29. december 2001 valgte trafikministeren at indgå kontrakt med Arriva Danmark A/S om de 15 pct. af passagertrafikken, som produceres i Vest- og Midtjylland. Arriva overtager opgaven den 5. januar 2003.

Ligesom på busområdet har den ændrede konkurrencesituation og selskabskonstruktionerne betydet en effektivisering i jernbanedriften. Virkningerne ses dels på DSBs resultat, som i alle årene siden 1999 har været ½-1 mia.kr. bedre end oprindeligt forventet, dels på virksomhedens personaleforbrug og produktivitet. Personkilometerproduktionen pr. beskæftiget er steget med 4-5 pct. p.a. siden 1998, korregeret for udskillelsen af DSB Gods. Selv om en del af resultatforbedringen skyldes andre forhold, bl.a. en større passagertilvækst som følge af de to faste forbindelser end forventet ved udmålingen af DSBs kontrakttilskud, må den fortrinsvis tilskrives de rationaliseringsprocesser, som gik i gang i DSB, da det blev klart, at konkurrencen var forestående. De mere direkte effekter af konkurrencen ses bl.a. på det fald i prisen på den vestjyske trafik, som indtraf, da Trafikministeriet udbød denne produktion.

Combus - den store øjenåbner. Beslutningen om at omdanne DSBs busdivisionen til et aktieselskab var et led i finanslovaftalen fra 1994. I et marked for bustjenesteydelser stadig mere præget af udbud og konkurrence var det vigtigt, at staten ikke kunne beskyldes for krydssubsidiering af sin busvirksomhed. Det gjorde en selskabsudskillelse naturlig. Det var dog også medvirkende til beslutningen, at der kunne hentes et likvidt provenu på 120 mio.kr. til statskassen gennem en likvidering af en del af egenkapitalen i virksomheden.

Combus' første bestyrelse fik en borgmester som formand og havde herudover deltagelse af en række politikere og personer med tilknytning til de politiske partier bag loven. Hertil kom, at DSB var repræsenteret i bestyrelsen.

Combus' økonomistyringssystem var utilstrækkeligt, og der blev ikke i tilstrækkelig grad fra direktion og bestyrelse gjort noget for at få det forbedret. Det var en væsentlig årsag til, at Combus i første omgang i forbindelse med HTs 6. udbud i 1996 og siden i forbindelse med det 7. udbud i 1997, da ejerskabet var overgået til Trafikministeriet, og DSBs bestyrelsesmedlem var blevet udskiftet med en embedsmand fra Trafikministeriet, afgav vindende tilbud, der siden skulle vise sig at blive voldsomt underskudsgivende.

Endnu i 1997 var Combus' resultat fornuftigt, men fra 1998 begyndte de økonomiske problemer at slå igennem på virksomhedens resultat. I efteråret 1998 traf regeringen beslutning om, at der skulle indledes en salgsproces, og man gennemførte den fornødne lovgivning. Samtidig forhandlede man fra Trafikministeriets side en ordning igennem med de tjenestemandsansatte medarbejdere, hvorefter de blev afkøbt deres tjenestemandsheder for ca. 1,25 gange en årsløn.

I foråret 1999 blev der gjort forsøg på at sælge virksomheden, men i begyndelsen af maj stod det klart, at økonomien var så ringe, at der måtte en kapitaltilførsel til, inden årsregnskabet aflæggelse pr. 31. maj. På den baggrund besluttede regeringen med støtte fra SF og Enhedslisten at gennemføre en kapitaltilførsel til virksomheden på i alt 300 mio.kr.

Et fornyet forsøg på salg blev forsøgt til Arriva i eftersommeren 1999 efter, at en ny bestyrelse var tiltrådt, men uden held, idet et flertal i Folketinget tilkendegav at være imod på grund af risikoen for, at Arriva fik en dominerende stilling på busmarkedet. Sagen måtte derfor stilles i bero. Først fra juni 2000, hvor et nyt årsregnskab havde vist, at der fortsat var ganske betydelige problemer, kom der på ny gang i salget, og den 15. januar 2001 lykkedes det at gennemføre en handel. Staten måtte indskyde yderligere 140 mio.kr., ligesom Combust' bankforbindelser måtte eftergive tilsammen 100 mio.kr.

Regeringen iværksatte oven på kapitaltilførselen i 1999 en granskningsundersøgelse af, om der ville kunne gøres ansvar gældende over for "virksomhedskredsen", dvs. direktion, bestyrelse, osv., og en advokatundersøgelse af ansvaret hos embedsmænd i Trafikministeriet. Hertil kom, at Rigsrevisionen i efteråret 2000 iværksatte en undersøgelse af forløbet. Alle tre undersøgelser var stærkt kritiske over for en række dispositioner i forløbet, men fandt ikke grundlag for at anbefale videre forfølgelse af sagen.

3. Selskabsdannelse - et instrument i transitionsprocessen

Et dominerende element i den beskrevne udvikling på transportområdet har været den øgede anvendelse af aktieselskaber og lignende konstruktioner. Det er nærliggende at konkludere på baggrund af den positive økonomiske udvikling i DSB og det positive forløb omkring den etapevise privatisering af HTs busaktiviteter via BusDanmark-konstruktionen, at selskabskonceptet er en succes, som kan kopieres på andre områder. På den anden side er der også erfaringer, ikke blot med Combust, men også med andre af de i perioden etablerede selskabskonstruktioner, der peger i retning af, at der er faremomenter. Forhold, som skal undgås i brugen af selskabskonstruktionerne, måske oven i købet aktiviteter, som slet ikke egner sig for selskabskonstruktionen.

Henlæggelsen af offentlige aktiviteter inden for transportsektoren i selskaber har haft mange begrundelser, og der har været varierende begrundelser fra selskab til selskab. Den centrale begrundelse har i en række tilfælde - f.eks. omkring DSB - været at etablere en klarere skillelinie end i det hidtidige regime - for DSBs vedkommende de gamle generaldirektorsdage - mellem det kommercielle og det politiske. At gøre virksomheden mere "forretningsorienteret". Formålet har været at få større økonomisk effektivitet i virksomhederne, mere valuta i form af serviceydelser til borgerne til gengæld for det offentlige tilskud.

Med selskabshenlæggelsen er virksomhederne blevet underlagt et kendt selskabsretligt regelsæt, der er blevet etableret bestyrelser, og der er blevet etableret "kontrakter", hvori virksomhedernes offentlig serviceforpligtelse er blevet beskrevet. Virksomhederne er med udgangspunkt i de nye rammer blevet i stand til at opgøre deres driftsøkonomiske resultat og på den måde måle sig med andre private og offentlige produktionsvirksomheder. Mere forretningsmæssig kompetence, bedre økonomistyringsredskaber, en jævnere bane i forholdet til konkurrenter, større gennemsigelighed.

Ofte er selskaberne blevet til samtidig med, at deres markeder gradvis er blevet åbnet for en stadig kraftigere konkurrence. DSBs resultatforbedringer siden 1998 og den stigende effektivitet i BusDanmark i løbet af 1990'erne kan ikke tolkes uafhængigt af den ændrede konkurrencesituation, jf. ovenfor. Men det er nok under alle omstændigheder rimeligt at konkludere, at såvel DSB som BusDanmark A/S som selskabsdannelser har været økonomiske succeser.

Combus-erfaringen er undtagelsen, der viser, at det ikke er en given ting, at selskabsformen medfører en forbedring af de økonomiske resultater. Men derudover peger forløbet med det statslige busselskab på et andet forhold omkring selskabsdannelserne: Problemerne omkring den uklare ansvarsfordeling, "dobbeltmagtssituationen", når der både er en bestyrelse og en "politisk" ejer, som det gælder i de offentlige selskaber.

I Combus-sagen er det nærliggende at drage erfaringen. Combus befandt sig i en situation, hvor et frasalg af aktiviteten ikke afgørende ville undergrave markedssituationen inden for den pågældende branche. Det var f.eks. muligt at undgå, at en privat køber af virksomheden fik tilnærmelsesvis monopol ved købet. I øvrigt kunne der på grund af andre institutionelle ændringer på det pågældende marked påregnes hård konkurrence og strukturtilpasninger. I sådanne situationer bør det offentlige nok meget hurtigt skille sig af med den pågældende aktivitet - måske i forbindelse med selve dannelsen af et selskab omkring aktiviteten. Eventuelle forhindringer, f.eks. et tjenestemandspøblem, bør løses hurtigere - og dermed muligvis med større omkostninger for den offentlige ejer til følge - end det i det pågældende tilfælde skete.

Læren af Combus-sagen er muligvis - og ikke mindst set i bakspejlet - ikke så svær at drage. Men dobbeltmagtsproblemet, problemet med den delte kompetence, forekommer langt større, når det gælder andre dele af sektoren.

Transportsektoren består typisk af aktiviteter, som historisk henligger i den offentlige sektor, fordi det offentlige har engageret sig i dem på grund af deres "sektorpolitiske" betydning, typisk hensynet til "forsyningssikkerheden" (f.eks. vedrørende kollektiv trafik). Der er ofte tale om aktiviteter, hvor det offentlige er aftager eller yder væsentlig støtte til borgernes forbrug, og typisk har det offentlige haft eller har monopol, enten økonomisk eller legalt (i kraft af en eneret, el.lign), på de pågældende aktivitetsområder.

Selskabskonstruktioner på disse områder er nyttige elementer i en liberaliseringsproces. De letter etableringen af et velfungerende marked i den pågældende branche, fordi den jævner spillebane øger trygheden hos virksomheder, som overvejer at indtræde. De skaber også - jf. ovenfor - mulighed for at gennemføre en kommerciel frisering af den offentlige monopolproducent, så de samfundsmæssige værdier, der er nedlagt i denne, forvaltes bedst muligt, også til den dag, monopolet er væk.

Det er imidlertid afgørende nødvendigt at huske på, at situationen ikke er normal, før den "sektorpolitiske interesse" er væk. Før virksomheden, som er blevet omdannet til selskab, blot er en af flere, som konkurrerer og kan erstatte hinanden i leverancerne af den efterspurgte produktion. Og før, der er etableret en ramme for dette marked, f.eks. en kompetent offentlig indkøbsfunktion og den fornødne regulatoriske kompetence uden for selskabet. Virksomheden har selvstændighed, men den er i realiteten ikke underlagt en normal, privat virksomheds vilkår, for den er for vigtig for den offentlige ejer til, at en række af de forholdsregler, som står til rådighed for en hovedaktionær i en normal situation, reelt

kan komme på tale. I denne situation består der en tvedeling af indflydelsen mellem det politiske niveau og bestyrelse, som kan være politisk vanskelig, og som kan føre til beslutninger, som ikke er samfundsøkonomisk velbegrundede: dobbeltmagtssituationen.

Det tager tid at opbygge et marked, det tager tid at opbygge en indkøbsfunktion, det tager tid at etablere de regulatoriske rammebetingelser i bred forstand, men processen, transitionsprocessen, hvor disse tilpasninger sker, bør gennemføres hurtigt, så perioden med en uklar kompetencefordeling kan blive så kort som muligt. Man bør hurtigt skride frem over banen, og når man er nået så langt, og den sektorpolitiske interesse i selskabet er reduceret, skride til et frasalgs eller i hvert fald en nedbringelse af den offentlige ejerandel, jf. bemærkningerne ovenfor vedrørende Combust.

I det foregående er der lagt op til den konklusion, at henlæggelsen af offentlige transportsektoraktiviteter i selskabsform er nyttig, men ræsonnementet vedrører de aktiviteter, der undergår en liberalisering, og der lægges op til, at transitionsperioden, hvor det offentlige bevarer ejerskabet, gøres kort for at begrænse perioden, hvor en uhensigtsmæssig kompetencekonflikt mellem offentlig ejer og bestyrelse består. En stor del af de offentlige aktiviteter i transportsektoren falder ind under den anførte kategori. Der er imidlertid også aktiviteter, hvor en privatisering næppe ligger lige for, bl.a. på infrastrukturuområdet.

På infrastrukturuområdet er der gode eksempler på anvendelsen af selskabskonstruktioner til projektopgaver. Bygningen af de to faste forbindelser var fysisk og planlægningsmæssigt kompliceret, men dog alligevel velafgrænsede opgaver, såvel fysisk som tidsmæssigt. Derfor har selskabshenlæggelse her været forholdsvis uproblematisk i henseende til kompetencefordelingen. Når man dertil lægger, at selskabskonstruktionen formentlig fremmede en effektiv anlægsproces i kraft af en specialiseret og til formålet etableret organisation, må selskabshenlæggelse her siges at have været en succes.

Hovedparten af det offentlige infrastruktural aktiviteter er imidlertid ikke knyttet til store enkeltprojekter. Der er tale om en permanent planlægnings- og prioriteringsopgave, som nærmer sig myndighedsudøvelse i bred forstand, idet hovedparten af det projekterende og udførende arbejde allerede er lagt uden for de pågældende enheder gennem udbud. Her skal muligheden for at få mere fornuftige kommercielle beslutninger ved delegation til bestyrelsesledede virksomheder vejes op mod risikoen for ringere økonomisk og fysisk sammenhæng i infrastrukturudbygningen. Det forekommer, at der er stor risiko for, at dette trade-off falder negativt ud for henlæggelsen af disse aktiviteter i selskaber.

Ørestadsselskabet beskæftiger sig med en stor, afgrænset infrastrukturprojektopgave, men projektet er på den anden side meget indgribende i henseende til den fysiske og økonomiske planlægning i Hovedstadsområdet. Ørestadsselskabets aktivitet har således karakteristika, der taler såvel for som imod selskabskonstruktionen. Ørestadsselskabet og de to øvrige metroselskaber, Frederiksbergbaneselskabet og Østamagerbaneselskabet, er imidlertid samtidig eksempler på et institutionelt samarbejde mellem flere offentlige myndigheder. Metroselskaberne kan derfor betragtes som en formel ramme for løsningen af de kompetencekonflikter, som samarbejdet under alle omstændigheder er født med. Rejsekortselskabet, som ventes dannet i løbet af efteråret 2002 med deltagelse af HUR, DSB, en række amtslige trafikselskaber og Ørestadsselskabet til gennemførelse af et landsdækkende rejsekortprojekt, er et tilsvarende eksempel, hvor selskabskonstruktionen er vel begrundet i behovet for et samarbejde på tværs af virksomheder og myndigheder.

Af og til fremhæves det som en begrundelse for henlæggelse af statslige aktiviteter i selskabsform, at selskabskonstruktionen muliggør belåning af aktiver, altså en fravigelse af den normale praksis i det statslige bevillingssystem, hvor anskaffelser - herunder af varige kapitalgoder - straksfinansieres. Der er næppe tvivl om, at låneadgangen i praksis har været en del af den politiske begrundelse for flere af de selskabskonstruktioner, der er gennemført i transportsektoren i de senere år, jf. f.eks. bemærkningerne ovenfor vedrørende DSB S-tog A/S. Der er imidlertid tale om en selvpåført restriktion i det bevillingssystem, som gælder for f.eks. statsvirksomhederne, som staten (Folketinget) formentlig uden videre kunne ændre på. På den baggrund nævnes det blot for fuldstændighedens skyld, at det offentlige muligheder for at omgå egne regler, så der skabes låneadgang, næppe set fra et overordnet synspunkt kan være en saglig begrundelse for anvendelse af selskabskonstruktionen.

Selskabdannelser er overordentligt vigtige instrumenter, hvor en aktivitet går fra offentligt monopol til marked, og hvor den offentlige deltagelse i produktionen på ikke for langt sigt kan forventes afviklet. Derudover forekommer det, at det er i specialtilfælde - mellemoffentlige samarbejder og velafgrænsede anlægsprojekter, mv. - at fordelene ved selskabskonstruktionen i offentligt regie i transportsektoren opvejer ulemperne.

4. Kontraktforholdet i den kollektive trafik - en fortsat udviklingsproces

Ændringerne i rollefordelingen i en kollektive trafik har været enorme i den omhandlede godt 10-årige periode. Såvel på jernbaneinfrastrukturuområdet som på bus- og banetrafikområdet udbydes stadig større dele af aktiviteterne.

Busområdet er kommet længst i udviklingen. Som anført vil al HURs bustrafik netop pr. 1. juli 2002 være udbudt, og det samme gælder store dele af bustrafikken uden for hovedstadsområdet. Herover for står den noget mere spæde udvikling på jernbaneområdet, hvor de første 15 pct. af DSBs trafik uden for S-togsnettet overgår til Arriva efter udbud i januar 2003. Den endnu ikke konkurrenceudsatte del af jernbanetrafikken på statens område er omfattet af en "forhandlet" - i modsætning til "udbudt" - kontrakt, ligesom der på lokalbaneområdet arbejdes med udformningen af forhandlede kontrakter mellem HUR/de amtslige trafikindkøbere og jernbanevirksomhederne.

Indkøbet af offentlig servicetrafik omfatter samme grundlæggende problemstilling på jernbaneområdet som på busområdet. Den offentlige trafikkøber formulerer en række offentlig serviceopgaver - regionalpolitisk, bytrafikpolitisk, socialt, mv. - og sikrer ved hjælp af tilskud på efterspørgselssiden (til nedsættelse af takster) og på udbudssiden (til delvis dækning af trafikoperatøremes produktionsomkostninger), at ligevægtsproduktionen samlet set og inden for produktionens enkelte bestanddele svarer til det tilsigtede.

I praksis er der i begge tilfælde tale om den samme trekant: Trafikkøberen har et kontraktforhold til trafikleverandør, men begge skal være lydhøre over for de forventninger, som udtrykkes i passagerernes efterspørgselsændringer.

På trods af opgaveligheden er der stor forskel på de metoder, som anvendes ved trafikindkøbet på jernbaneområdet (relationen mellem DSB og Trafikministeriet) og på busområdet (eksemplificeret med relationen mellem HUR og hovedstadsområdets busentreprenører).

HUR anvender en "bruttokontrakt" med entreprenørerne. Man kompenserer entreprenørerne for deres samlede produktionsomkostninger (som de er skønnet i kontrakten) og indkasserer til gengæld selv alle billetindtægter. Trafikministeriet anvender en "nettokontrakt", idet togentreprenøren oppebærer billetindtægter og til gengæld kun kompenseres for nettotilskudsbehovet, dvs. forskellen mellem (de i kontrakten forudsatte) produktionsomkostninger og billetindtægter.

HUR fastlægger køreplaner for den enkelte buslinie og dermed antallet af bustimer, som forudsættes præsteret. Trafikministeriet fastlægger det samlede antal togtimer, som skal leveres, men fastlægger kun for en vis andels vedkommende på hvilke strækninger og dele af døgnet og ugen, de skal udføres (minimumsbetjeningen).

HUR forstår den fælles markedsføring af busproduktet i hovedstadsområdet og efterlader kun et begrænset råderum for den enkelte busentreprenør til at "brande" sig over for kunderne. Trafikministeriet overlader fuldt og helt markedsføringen af produktet til den enkelte entreprenør og tillader vidtgående individuel branding.

HUR fastlægger i ganske præcise detaljer krav til materiel og produktionskvalitet i bred forstand, Trafikministeriet overlader et betydeligt spillerum til entreprenøren, især i den forhandlede kontrakt med DSB, men også i den udbudte kontrakt med Arriva.

Forskellene kan delvis tages som udtryk for den relative "modenhed" i kontraktteknisk henseende af de to markeder: HUR begyndte (som HT) tidligere og er simpelthen kommet længere. Men de kan også tages som udtryk for de reelle vanskeligheder, som parterne har med at finde "den ideelle model".

HURs udgangspunkt er, at det er nødvendigt at være ganske præcis i beskrivelsen af det produkt, som ønskes leveret, hvis trafik køber og entreprenør skal forstå hinanden, og det er HURs indtryk, at det er der forståelse for hos entreprenørerne. Men HUR arbejder aktivt på at supplere denne meget formelle og "produktionstekniske" tilgang med en udbygning af såvel de "politiske" som de økonomiske incitamenter.

Hvad angår de "politiske" incitamenter, er det HURs klare tilgang, at trafik køber, entreprenører og medarbejderne, ikke mindst chaufførerne, tilsammen udgør "industrien", "teamet", og at det er nødvendigt at arbejde tæt sammen for at skabe consensus på tværs i disse relationer, hvis der skal leveres et godt produkt til kunderne.

De økonomiske incitamenter er allerede indbygget i kontrakterne. Produktionen kontrolleres på en lang række parametre, lige fra rettidighed til rengøringsstandarder, og kvalitet honoreres gennem bonussystemer. Om end der bestandigt er behov for at eksperimentere med disse forhold, er det HURs erfaring, at det faktisk er lykkedes at få hævet kvaliteten i produktet og få gjort produktkvalitet til en opgave for det samlede "team" gennem disse mekanismer.

Det store udestående i den henseende forekommer at være, om samspillet mellem entreprenøren på den enkelte linie og hans kundeunderlag kan gøres til en mere effektiv og nyttig drivkraft. HUR undersøger aktuelt i samarbejde med en entreprenør, om der kan udformes en model, hvor entreprenøren tilskyndes til at investere i forbedret service i bussen og en supplerende markedsføring mod at modta-

ge de merbilletindtægter, som indsatsen vil give anledning til. Andre steder i landet er der lignende initiativer i gang.

Relationen mellem trafik køber og entreprenører er under stadig udvikling såvel på jernbane- som på busområdet. Entreprenørernes økonomi er presset, og det er naturligt, at de vil forsøge at "skære hjørner", hvis forventningerne til dem ikke er klart præciseret. På den anden side er det også klart, at en stor forhåndsfastlæggelse af rammerne kan hæmme udviklingen af det samspil mellem kunder og entreprenører, som vil være til gavn for alle parter. Udvikling på dette område er nødvendigt, men det må ske i små skridt. Det er formentlig erfaringen både på bus- og jernbaneområdet.

5. Samarbejdet om den kollektive trafik i en verden med konkurrence

Tiåret har bragt mange nye aktører på banen. Det gamle DSB er blevet splittet op i en række selskaber og styrelser, der hver varetager opgaver inden for den kollektive trafik. Metroen er med Metroservice ved roret på vej ind i driftsfasen. På busområdet er antallet af entreprenører faldet, men blandt de tilbageværende, er nogle nu også på vej ind på jernbanemarkedet. Trafikministeriet, amterne, HUR og Ørestadsselskabet er trafik købere på hver deres område af den kollektive trafik. Der planlægges og bygges infrastruktur i forskellig regie.

Ændringerne har, som der er argumenteret for, i vid udstrækning bragt godt med sig i form af større effektivitet og gennemskuelighed.

Men det er blevet vanskeligere at koordinere.

Koordination kan på dette som på mange andre områder opfattes som en ukompliceret daglig afprøvning og afstemning af synspunkter mellem uafhængige parter. I den kollektive trafik er denne proces foregået gennem hele perioden, den foregår i dag, og i det store og hele med fornuftige resultater.

Hvis den kollektive trafik også i fremtiden skal udvikle sig fornuftigt, er det imidlertid nødvendigt at være opmærksom på, om der er behov for at sætte nye rammer, der hvor de gamle forsvandt.

DSBs rolle er fuldstændig ændret. Fra at være den tværgående sektormyndighed, trafikministerens forlængede arm overalt i den kollektive trafik, er DSB blevet en forretning, der i fuld overensstemmelse med de instruktioner, der er udstukket af Folketinget, fortrinsvis tænker på sit eget økonomiske resultat. Samtidig er DSB i den situation, at man på flere områder er udsat for et konkurrencepres, som man - legitimt - forsøger at beskytte sig imod.

På samme måde, om end i mindre skala, kan der spores en ændring af den rolle, som indtages af Hovedstadsregionens trafik selskabsfunktion, bl.a. fordi bussernes og dermed HURs markedsandel i hovedstadens kollektive trafik falder i forbindelse med tilkomsten af metroen.

Samarbejdet mellem parterne er som nævnt på mange områder succesfuldt. Som eksempler kan nævnes det velfungerende bus-tog-samarbejde og - som et aktuelt eksempel - samarbejdet om etableringen af et landsdækkende rejsekort, hvor et beslutningsgrundlag for tiden behandles i de deltagende trafik selskabers kompetente fora. Der er imidlertid grund til, at ikke mindst Trafikministeriet som sektormyndighed løbende overvejer, om de lovgivningsmæssige rammer for koordineringen er optimale.

6. En udfordring i de kommende år: At opretholde konkurrencen

De institutionelle ændringer i det seneste 10 år i den kollektive trafik har som helhed været en succes. Konkurrencen og selskabsdannelserne har tilsammen styrket sektorens effektivitet og evne til at løfte transportopgaven i konkurrence med biltrafikken. Der er imidlertid betydelige stordriftsfordele i sektorens forskellige produktioner, som medfører, at der ikke er tale om en stabil ligevægt.

På markedet for personjernbanetransport er problemet endnu ikke overhængende. Åbningen af dette marked i Danmark er stadig i sin vorden. At der er et latent problem ses imidlertid let, når man husker på udviklingen på godsområdet. Her medførte åbningen af markedet i løbet af meget kort tid, at der reelt kun var en operatør af jernbanegods tilbage (Railion).

Mere overhængende er problemet på busområdet. I hovedstadsregionen kan det som et eksempel nævnes, at tre entreprenører har ca. 90 pct. af markedet. Arriva - den største - har som tidligere nævnt godt 40 pct. HUR forsøger generelt at begrænse adgangsbarriererne til markedet, så de tilbageværende mindre entreprenører fortsat kan være med i konkurrencen. Men der er meget få indlysende muligheder for at undgå en yderligere koncentration.

Det bliver en stor udfordring i de kommende år for trafikkøbere såvel som for regulatører at dyrke og forfine markederne - at bevare konkurrencen, så de effektiviseringer, der er nået de sidste 10 år, ikke gradvis igen forsvinder.