



Kommunal uppdragsverksamhet

Sammanfattning

I betänkandet behandlar utskottet regeringens proposition 2000/01:84 Kommunal uppdragsverksamhet. I propositionen föreslår regeringen att försöksverksamheten med rätt för kommunala aktieföretag att bedriva uppdragsverksamhet inom viss yrkestrafik förlängs till utgången av år 2005. Regeringen föreslår också ändringar beträffande hur denna verksamhet skall särredovisas i bolagens årsredovisningar. Syftet med denna ändring är att intäkterna, kostnaderna och resultatet av uppdragsverksamheten skall framgå tydligare.

I betänkandet behandlas även fyra motioner som väckts med anledning av propositionen

Utskottet tillstyrker propositionen och avstyrker samtliga motioner.

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	1
Innehållsförteckning.....	2
Utskottets förslag till riksdagsbeslut.....	3
Redogörelse för ärendet.....	4
Ärendet och dess beredning.....	4
Utskottets överväganden	5
Bakgrund	5
Propositionen.....	6
Fortsatt giltighet av försökslagen.....	6
Villkoret om särredovisning	6
Uppdragsverksamhet inom andra kommunala verksamhetsområden	7
Motionerna	7
Fortsatt giltighet av försökslagen.....	7
Utredning om trafikhuvudmännens roll.....	8
Utskottets bedömning.....	9
Fortsatt giltighet av försökslagen.....	9
Utredning om trafikhuvudmännens roll.....	9
Reservationer.....	10
1. Försökslagen (punkt 1).....	10
2. Utredning om trafikhuvudmännens roll (punkt 2).....	11
<i><u>Bilaga 1</u></i>	
Förteckning över behandlade förslag.....	12
Propositionen.....	12
Följdmotioner	12
<i><u>Bilaga 2</u></i>	
Regeringens lagförslag	13
Förslag till lag om ändring i lagen (1996:637) om försöksverksamhet med rätt för kommunala aktiebolag att bedriva uppdragsverksamhet inom viss trafik enligt yrkestrafiklagen (1998:490).....	13
Förslag till lag om fortsatt giltighet av lagen (1996:637) om försöksverksamhet med rätt för kommunala aktiebolag att bedriva uppdragsverksamhet inom viss trafik enligt yrkestrafiklagen (1998:490).....	14

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

1. Försökslagen

Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (1996:637) om försöksverksamhet med rätt för kommunala aktieföretag att bedriva uppdragsverksamhet inom viss trafik enligt yrkestrafiklagen (1998:490) samt till lag om fortsatt giltighet av lagen (1996:637) om försöksverksamhet med rätt för kommunala aktieföretag att bedriva uppdragsverksamhet inom viss trafik enligt yrkestrafiklagen (1998:490). Därmed bifaller riksdagen regeringens proposition 2000/01:84 och avslår motionerna 2000/01:K6, 2000/01:K7, 2000/01:K8 och 2000/01:K9 yrkande 1.

Reservation 1 (m, kd, fp)

2. Utredning om trafikhuvudmännens roll

Riksdagen avslår motion 2000/01:K9 yrkande 2.

Reservation 2 (m, kd, fp)

Stockholm den 17 maj 2001

På konstitutionsutskottets vägnar

Per Unckel

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Per Unckel (m), Göran Magnusson (s), Barbro Hietala Nordlund (s), Kenneth Kvist (v), Ingvar Svensson (kd), Mats Berglind (s), Inger René (m), Kerstin Kristiansson Karlstedt (s), Kenth Högström (s), Mats Einarsson (v), Per Lager (mp), Åsa Torstensson (c), Helena Bargholtz (fp), Per-Samuel Nisser (m), Anders Bengtsson (s), Inger Strömbom (kd) och Margareta Nachmanson (m).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

I propositionen föreslås att den försöksverksamhet som i dag pågår enligt lagen (1996:637) om försöksverksamhet med rätt för kommunala aktiebolag att bedriva uppdragsverksamhet inom viss trafik enligt yrkestrafiklagen (1998:490) skall pågå ytterligare tre år, dvs. till utgången av år 2005. I försökslagen preciseras också det nuvarande villkoret om särredovisning på så sätt att upplysningar om intäkterna, kostnaderna och resultatet av uppdragsverksamheten i bolagens årsredovisning skall lämnas på det sätt som anges i 5 kap. 1 § årsredovisningslagen (1995:1554). Denna lagändring föreslås träda i kraft den 1 januari 2002. I propositionen görs också bedömningen att det för närvarande inte finns anledning att utvidga försöksverksamheten till att omfatta annan kommunal verksamhet.

Med anledning av propositionen har fyra motioner väckts. De av konstitutionsutskottet behandlade förslagen återges i bilaga 1.

Utskottets överväganden

Bakgrund

Enligt lagen (1996:637) om försöksverksamhet med rätt för kommunala aktiebolag att bedriva uppdragsverksamhet inom viss trafik enligt yrkestrafiklagen (1998:490) får sådana bolag under vissa förutsättningar driva linjetrafik utan att verksamheten har sådan anknytning till kommunen, landstinget eller dess medlemmar som avses i 2 kap. 1 § kommunallagen. Lagen om försöksverksamhet trädde i kraft vid halvårsskiftet 1996 och gäller till utgången av år 2002.

Efter ett tillkännagivande av riksdagen (bet. 1996/97:KU12, rskr. 1996/97:171) tillkallade regeringen en utredare med uppdrag att utarbeta förslag om en utvidgning till andra verksamhetsområden. Utredaren avlämnade i september 1998 betänkandet (SOU 1998:119) Kommunal uppdragsverksamhet 1998.

Utredaren anser att det saknas förutsättningar att – inom ramen för en försöksverksamhet – vidga den kommunala kompetensen och bedriva uppdragsverksamhet inom ett eller flera särskilt avgränsade verksamhetsområden. Utredningen konstaterar även att den rättsliga regleringen av kommunernas och landstingens kompetens att samverka och bedriva uppdragsverksamhet är svåröverskådlig och ifrågasätter om kommunerna och landstingen till fullo utnyttjar sina möjligheter enligt gällande rätt. Utredningen kommer därför med förslag för att öka kunskaperna hos kommuner och landsting om nuvarande möjligheter till kommunal samverkan i olika former samt om kommunernas och landstingens möjligheter att bedriva uppdragsverksamhet åt andra kommuner och landsting.

Vidare har Utredningen om utvärdering av den kommunala uppdragsverksamheten inom kollektivtrafiken gjort en uppföljning och utvärdering av försöksverksamheten. Utredningen överlämnade sitt betänkande Kommunal uppdragsverksamhet inom kollektivtrafiken – utvärdering av försöksverksamheten (SOU 1999:118) i oktober 1999.

Utredningen konstaterar att omfattning och effekter av försöksverksamheten har varit ytterst marginella och att det därför är svårt att dra slutsatser när det gäller effekter på konkurrensen eller andra förhållanden. Utredningen bedömer emellertid att det i dag råder fungerande konkurrens vid upphandling av kollektivtrafiktjänster. Utredningen anser inte att det föreligger behov av att låta kommunala trafikbolag få bedriva uppdragsverksamhet utanför den egna kommunen. Försökslagstiftningen bör därför inte vare sig förlängas eller permanentas. Gällande avtal mellan å ena sidan de kommunala bolag som i dag bedriver uppdragsverksamhet och å andra sidan länsstrafikhuvudmännen bör emellertid få löpa ut i enlighet med villkoren i respektive avtal. Med tanke

på den viktiga roll som trafikhuvudmännen har när det gäller upphandling av kollektivtrafik föreslår utredningen att de länstrafikansvarigas och därmed trafikhuvudmännens roller och uppgifter närmare utreds.

Propositionen

Fortsatt giltighet av försökslagen

I propositionen föreslår regeringen att den försöksverksamhet som i dag pågår enligt lagen (1996:637) om försöksverksamhet med rätt för kommunala aktiebolag att bedriva uppdragsverksamhet inom viss trafik enligt yrkestrafiklagen (1998:490) skall pågå ytterligare tre år, dvs. till utgången av år 2005.

Regeringen anser att det finns flera skäl som talar för att försöksverksamheten bör pågå ytterligare några år. Att omfattningen av verksamheten har varit marginell gör det svårt att dra några bestämda slutsatser vad gäller kollektivtrafikområdet enbart utifrån den utvärdering som utredningen gjort. En förlängning av försöksverksamheten skulle kunna ge ett bättre underlag för ett definitivt ställningstagande om det behövs en permanent lagstiftning på området eller inte. Regeringen påpekar att flera remissinstanser anser att försökslagstiftningen bör förlängas för att ge ytterligare erfarenheter och ett bättre beslutsunderlag. Regeringen menar vidare att mycket tyder på att de kommunala trafikaktiebolag som bedriver uppdragsverksamhet inom kollektivtrafiken skulle drabbas hårt om försökslagstiftningens giltighetstid inte förlängs. Detta gäller inte minst inom Göteborgsområdet.

Slutligen anför regeringen, vad gäller redan ingångna avtal, att det redan i förarbetena till försökslagstiftningen förutsattes att avtal som ingicks med stöd av den föreslagna lagen inte skulle sträcka sig längre än t.o.m. utgången av år 2002 (prop. 1995/96:167, s. 28). Om nu försökslagstiftningen förlängs till utgången av år 2005 bör på motsvarande sätt nya avtal som ingås med stöd av lagen självfallet inte sträcka sig längre än till försöksperiodens utgång.

Villkoret om särredovisning

Regeringen föreslår i propositionen en precisering av det nuvarande villkoret om särredovisning. I bolagens årsredovisning skall upplysningar om intäkterna, kostnaderna och resultatet av uppdragsverksamheten lämnas på det sätt som anges i 5 kap. 1 § årsredovisningslagen (1995:1554). Denna lagändring föreslås träda i kraft den 1 januari 2002 och innebär att upplysningar som huvudregel skall lämnas i noter till årsredovisningen.

Regeringen pekar på att syftet med de krav på särredovisning som finns i 3 § i försökslagen, att det enkelt skall gå att utläsa resultat samt de kostnader och intäkter som hänför sig till uppdragsverksamheten, inte har uppnåtts. 1999 års utredning har inte funnit någon särredovisning i årsredovisningarna hos de fyra trafikaktiebolag som år 1999 bedrev uppdragsverksamhet med

stöd av försökslagen. Trafikbolagen har i stället uppgivit att de på olika sätt särredovisat uppdragsverksamheten i sina ekonomiska system.

Regeringen anför vidare att det inte är förenligt med 3 § försökslagen att särredovisa uppdragsverksamheten exempelvis internt i bolaget. Ett sådant förfarande strider mot syftena med särredovisning. Det nuvarande villkoret om särredovisning bör därför preciseras.

Uppdragsverksamhet inom andra kommunala verksamhetsområden

Regeringen gör bedömningen att det för närvarande inte finns anledning att utvidga försöksverksamheten till att omfatta annan kommunal verksamhet.

Motionerna

Fortsatt giltighet av försökslagen

I motion 2000/01:K6 av Ingvar Svensson m.fl. (kd) föreslås att riksdagen avslår regeringens förslag om förlängning av försöksverksamheten. Motionärerna anför att konkurrensutsatt näringsverksamhet enligt Kristdemokraternas uppfattning skall bedrivas av privata företag. Motionärerna anför vidare följande skäl till att avslå regeringens förslag. Angående särredovisningen anser motionärerna att det är omöjligt att genom lagstiftning säkerställa att en korrekt särredovisning kommer att göras. Vidare är enligt motionen tidsramen från anbud till avtalsperiodens utgång i normalfallet fem till åtta år, vilket innebär att regeringens förslag om förlängd försökslagstiftning i praktiken inte kommer att kunna efterföljas. Motionärerna menar även att det inte föreligger någon risk för bristande konkurrens i kollektivtrafikbranschen och att bl.a. den dåliga lönsamhetsutvecklingen är ett tecken på detta. Motionärerna menar även att en allvarlig brist i regeringens förslag är att det inte föreslås några begränsningar för kommunala aktiebolag att bedriva uppdragsverksamhet utanför den egna kommunen om de är skyddade av en monopolsituation i den egna. Avslutningsvis erinrar motionärerna om 1999 års utrednings slutsatser där det rekommenderas att försökslagstiftningen varken bör förlängas eller permanentas.

I motion 2000/01:K8 av Per Unckel m.fl. (m) föreslår motionärerna att riksdagen bör avslå regeringens förslag om förlängning av försöksverksamheten inom kollektivtrafiken. Motionärerna anför att försöksverksamheten med kommunal uppdragsverksamhet har inneburit en utvidgning av den kommunala kompetensen inom kollektivtrafiken. Motionärerna anser, med hänvisning till 2 kap. i kommunallagen, att affärsverksamhet i grunden är främmande för kommunerna. En förlängning av försöksverksamheten bör därför enligt motionärerna inte genomföras.

I motion 2000/01:K9 av Helena Bargholtz m.fl. (fp) föreslås att riksdagen avslår regeringens förslag i proposition 2000/01:84 (yrkande 1). Motionärerna

anser att kommunerna endast i undantagsfall skall bedriva verksamhet i bolagsform. Motionärerna erinrar om att Utredningen om utvärdering av den kommunala uppdragsverksamheten inom kollektivtrafiken dels konstaterar att försöksverksamheten fått mycket liten omfattning, dels anser att det råder en fungerande konkurrens när det gäller upphandling av kollektivtrafik. Vidare pekar motionärerna på att utredningen också anför följande: ”De kommunala bolag som idag bedriver uppdragsverksamhet är naturligtvis angelägna om att möjligheten permanentas. Utredningens uppfattning är emellertid att detta förhållande inte utgör tillräckliga skäl för att föreslå att verksamheten skall permanentas. Det är därför uteslutet att lägga ett sådant förslag.” (SOU 1999:118, s. 6.) Motionärerna kritiserar även regeringens förslag till precisering av särredovisningen.

Motionärerna bakom motion 2000/01:K7 av Hans Stenberg m.fl. (s) anser att försökslagstiftningen bör permanentas. Enligt motionärerna har försökslagstiftningen fungerat bra under den tid den funnits, och det finns goda skäl för att nu permanent ge kommunala företag som drivs rent affärsmässigt, och själva är utsatta för konkurrens i hemkommunen, rätt att lägga anbud utanför den egna kommunen.

Utredning om trafikhuvudmännens roll

I motion 2000/01:K9 av Helena Bargholtz m.fl. (fp) begärs ett tillkännagivande om behovet av en utredning om trafikhuvudmännens roll och uppgifter (yrkande 2). Motionärerna konstaterar att Utredningen om utvärdering av den kommunala uppdragsverksamheten inom kollektivtrafiken noterat ett antal synpunkter på trafikhuvudmännens agerande, när det gäller t.ex. storleken på upphandlingar, avtalstider och villkor i övrigt. Utredningen ställer, enligt motionen, frågan om inte dessa utformats på ett sådant sätt att möjligheter för mindre privata företag att vara med och konkurrera försvåras i onödan.

Utskottets bedömning

Fortsatt giltighet av försökslagen

Utskottets förslag i korthet

Utskottet tillstyrker regeringens proposition 2000/01:84 Kommunal uppdragsverksamhet. Vidare avstyrker utskottet motionsyrkanden om avslag på regeringens förslag om fortsatt giltighet av försökslagen och om permanentning av försökslagen.

Jämför reservation 1 (m, kd och fp).

Utskottet konstaterar att försöksverksamheten vad gäller rätt för kommunala aktiebolag att bedriva uppdragsverksamhet inom viss yrkestrafik har varit av begränsad omfattning. Antalet kommunala trafikaktiebolag på marknaden är litet, och endast ett fåtal av dessa bedriver uppdragsverksamhet med stöd av försökslagen. Det finns sålunda vissa skäl att ifrågasätta behovet av en fortsatt försöksverksamhet. Utskottet anser emellertid att det finns andra – tungt vägande – skäl att fortsätta verksamheten. För det första ger en förlängning av försöksverksamheten ett bättre beslutsunderlag för ett definitivt ställningstagande om det behövs en permanent lagstiftning på området eller inte. För det andra finns det mycket som tyder på att de kommunala trafikaktiebolag som agerar inom ramen för försöksverksamheten skulle drabbas hårt om försökslagstiftningens giltighetstid inte förlängs. Sammantaget anser utskottet därför att giltighetstiden bör förlängas. Utskottet anser dock att det inte finns skäl att i dagsläget permanenta försökslagstiftningen.

Vidare anser utskottet att det nuvarande villkoret för särredovisning bör preciseras i enlighet med vad som anges i propositionen.

Detta innebär att utskottet tillstyrker propositionen och avstyrker motionerna 2000/01:K6, 2000/01:K7, 2000/01:K8 och 2000/01:K9 yrkande 1.

Utredning om trafikhuvudmännens roll

Utskottets förslag i korthet

Utskottet avstyrker ett motionsyrkande om att tillsätta en utredning om trafikhuvudmännens roll.

Jämför reservation 2 (m, kd och fp).

Utskottet anser att det i dag inte finns skäl att tillsätta en utredning om trafikhuvudmännens roll. Därmed avstyrker utskottet motion 2000/01:K9 yrkande 2.

Reservationer

Utskottets förslag till riksdagsbeslut och ställningstaganden har föranlett följande reservationer. I rubriken anges inom parentes vilken punkt i utskottets förslag till riksdagsbeslut som behandlas i avsnittet.

1. Försökslagen (punkt 1)

av Per Unckel (m), Ingvar Svensson (kd), Inger René (m), Helena Bargholtz (fp), Per-Samuel Nisser (m), Inger Strömbom (kd) och Margareta Nachman-son (m).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att utskottets förslag under punkt 1 borde ha följande lydelse: Riksdagen avslår regeringens proposition 2000/01:84 Kommunal uppdragsverksamhet. Därmed bifaller riksdagen motionerna 2000/01:K6, 2000/01:K8 och 2000/01:K9 yrkande 1 och avslår motion 2000/01:K7.

Ställningstagande

Vi anser att konkurrensutsatt näringsverksamhet i första hand bör bedrivas av privata företag. Kommunerna bör endast i undantagsfall handha verksamhet i bolagsform. Detta talar i sig mot en förlängning av försökslagstiftningens giltighetstid.

Vi vill vidare erinra om att Utredningen om utvärdering av den kommunala uppdragsverksamheten inom kollektivtrafiken dels konstaterar att försöksverksamheten fått mycket liten omfattning, dels anser att det råder en fungerande konkurrens när det gäller upphandling av kollektivtrafik. Utifrån detta finns sålunda inga skäl till en förlängning av verksamheten. Vidare anser utredningen att det faktum att de kommunala bolag som i dag bedriver försöksverksamheten önskar en förlängning inte utgör tillräckliga skäl för att permanenta verksamheten. Utredningen kommer sammantaget till slutsatsen att försöksverksamheten varken bör förlängas eller permanentas. Vi instämmer i denna bedömning. Vidare är tidsramen från anbud till avtalsperiodens utgång i normalfallet fem till åtta år, vilket innebär att regeringens förslag om förlängd försökslagstiftning i praktiken inte kommer att kunna efterlevas.

Vad gäller förslaget om särredovisning anser utskottet att det är omöjligt att genom lagstiftning säkerställa att en korrekt särredovisning kommer att göras. Vi anser därför att förslaget bör avstyrkas.

2. Utredning om trafikhuvudmännens roll (punkt 2)

av Per Unckel (m), Ingvar Svensson (kd), Inger René (m), Helena Bargholtz (fp), Per-Samuel Nisser (m), Inger Strömbom (kd) och Margareta Nachman-son (m).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att utskottets förslag under punkt 2 borde ha följande lydelse:
Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservation 2. Därmed bifaller riksdagen motion 2000/01:K9 yrkande 2.

Ställningstagande

Vi anser att det finns ett behov av en utredning om trafikhuvudmännens roll och uppgifter. Vi konstaterar att Utredningen om utvärdering av den kommunala uppdragsverksamheten inom kollektivtrafiken noterat ett antal synpunkter på trafikhuvudmännens agerande, när det gäller t.ex. storleken på upphandlingar, avtalstider och villkor i övrigt. Utredningen ställer frågan om inte dessa utformats på ett sådant sätt att möjligheter för mindre, privata företag att vara med och konkurrera försvåras i onödan. Vi anser med, hänsyn till vad utredningen framför i frågan, att trafikhuvudmännens agerande bör granskas i särskild ordning för att tillgodose kravet på lika konkurrensförutsättningar.

BILAGA 1

Förteckning över behandlade förslag

Propositionen

2000/01:84 vari yrkas: Riksdagen antar regeringens förslag till 1. lag om ändring i lagen (1996:637) om försöksverksamhet med rätt för kommunala aktiebolag att bedriva uppdragsverksamhet inom viss trafik enligt yrkestrafiklagen (1998:490), 2. lag om fortsatt giltighet av lagen (1996:637) om försöksverksamhet med rätt för kommunala aktiebolag att bedriva uppdragsverksamhet inom viss trafik enligt yrkestrafiklagen (1998:490).

Följdmotioner

2000/01:K6 av Ingvar Svensson m.fl. (kd) vari yrkas: Riksdagen avslår regeringens förslag om förlängning av försöksverksamheten enligt lagen (1996:637) om rätt för kommunala aktiebolag att bedriva uppdragsverksamhet inom viss trafik.

2000/01:K7 av Hans Stenberg m.fl. (s) vari yrkas: Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om en permanentning av försökslagstiftningen beträffande kommunala trafikföretag.

2000/01:K8 av Per Unckel m.fl. (m) vari yrkas: Riksdagen avslår regeringens förslag om ytterligare tre års förlängning av försöksverksamheten inom viss trafik enligt yrkestrafiklagen.

2000/01:K9 av Helena Bargholtz m.fl. (fp) vari yrkas:

1. Riksdagen avslår proposition 2000/01:84.
2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om behovet av en utredning om trafikhuvudmännens roll och uppgifter.

BILAGA 2

Regeringens lagförslag

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

Härigenom föreskrivs att 3 § lagen (1996:637) om försöksverksamhet med rätt för kommunala aktiebolag att bedriva uppdragsverksamhet inom viss trafik enligt yrkestrafiklagen (1998:490)¹ skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

I aktiebolagets årsredovisning skall *kostnaderna, intäkterna och resultatet* av uppdragsverksamheten redovisas särskilt.

Av *redovisningen* skall också framgå vilka borgensförbindelser och övriga ansvarsförbindelser som kommunen eller landstinget har ingått för bolaget.

Föreslagen lydelse

3 §

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

Av *årsredovisningen* skall också framgå vilka borgensförbindelser och övriga ansvarsförbindelser som kommunen eller landstinget har ingått för bolaget.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2002.

¹ Senaste lydelse av lagens rubrik 1998:498.

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

Härigenom föreskrivs att lagen (1996:637) om försöksverksamhet med rätt för kommunala aktiebolag att bedriva uppdragsverksamhet inom viss trafik enligt yrkestrafiklagen (1998:490)¹, som gäller till utgången av år 2002, skall fortsätta att gälla till utgången av år 2005.

¹ Senaste lydelse av lagens rubrik 1998:498.