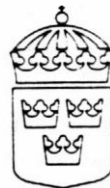


# Förslag till riksdagen

1989/90:17

## Riksdagens revisorers förslag angående koncessionsavtalet om linjesjötrafik på Gotland



Förs.  
1989/90:17

Riksdagens revisorer anmäler härmed sin granskning av koncessionsavtalet om linjesjötrafik på Gotland.

### 1 Sammanfattning

Revisorernas granskning omfattar följande frågor:

- formella fel vid upphandlingen
- avtalets kostnadskonsekvenser för staten
- avtalad servicenivå
- sysselsättningseffekter på Gotland

Vissa omständigheter vid upphandlingen ger anledning till kritik på formella grunder. Revisorerna anser att upphandlingsförordningens regler skall gälla också vid regeringens upphandling.

Transportrådets beslut att teckna en principöverenskommelse med Nordström och Thulin AB (N&T) fattades vid ett icke protokollfört telefonsammanträde av rådets styrelse. Revisorerna finner detta förfarande olämpligt. Revisorerna finner det vidare anmärkningsvärt att transportrådet vid överläggningarna med andra företag än Rederiaktiebolaget Gotland (Gotlandsbolaget) biträtts av en person som var suppleant i Gotlandsbolagets styrelse.

Revisorerna finner det också anmärkningsvärt att kommunikationsdepartementet inte dokumenterat hur de slutliga anbuden utvärderats eller hur man beaktat sysselsättningsaspekten vid regeringens beslut.

Såvitt revisorerna har kunnat utröna, har det inte funnits en tillräckligt klart utarbetad kravspecifikation avseende servicenivå och transportkapacitet vid anbudstillfället. Detta har försvårat för revisorerna att göra en tillfredsställande bedömning av alternativen i detta hänseende.

Rederibytet beräknas ha medfört en sysselsättningsminskning på Gotland med ca 50 arbetstillfällen. Personalminskningen beror främst på vidtagna rationaliseringsåtgärder. Revisorerna anser att en fortlöpande rationalisering av verksamheten för att sänka kostnaderna måste anses som nödvändig mot bakgrund av statsmakternas uttalande om ökad effektivitet i verksamheten. Det finns därför enligt revisorernas mening inte skäl att kritisera rederibytet från sysselsättningspolitiska utgångspunkter.

Av riksdagens revisorer anlätade utomstående experter har haft att granska de rent ekonomiska konsekvenserna av alternativen. Denna granskning har givit vid handen att det alternativ valts, som sammantaget för hela

den tioåriga avtalsperioden kunde beräknas medföra den lägsta belastningen på statsbudgeten. Skillnaden i kostnadsutfall är dock enligt de gjorda beräkningarna mycket liten. De antaganden som gjorts om seglationsintäkter, inflation, diskonteringsfaktor m.m. är dessutom förenade med en viss osäkerhet. Detta medför således att man inte entydigt kan avgöra om det kostnads- mässigt fördelaktigaste alternativet valts.

Av rapporten framgår att det är med viss osäkerhet som riksdagens revisorer gör sin bedömning. Skillnaden mellan de båda alternativen är liten. Vid en sammanvägning av de förhållanden som revisorerna haft att granska och mot bakgrund av de förutsättningar som var kända vid avtalets ingående finner dock revisorerna att det alternativ som valdes var det bättre.

Utöver vad som nu anförts tillkommer en fråga om transport av farligt gods.

Enligt vad som framgått av revisorernas enkät har frågan om transport av farligt gods fått en lösning enligt nuvarande avtal som inger oro. Revisorerna anser att denna fråga bör beaktas med särskild tyngd vid de fortsatta övervägandena om Gotlandstrafikens omfattning och inriktning. Riksdagens revisorer förutsätter att regeringen har sin uppmärksamhet riktad på de problem som hänger samman med transporter av farligt gods i Gotlandstrafiken.

## 2 Bakgrund

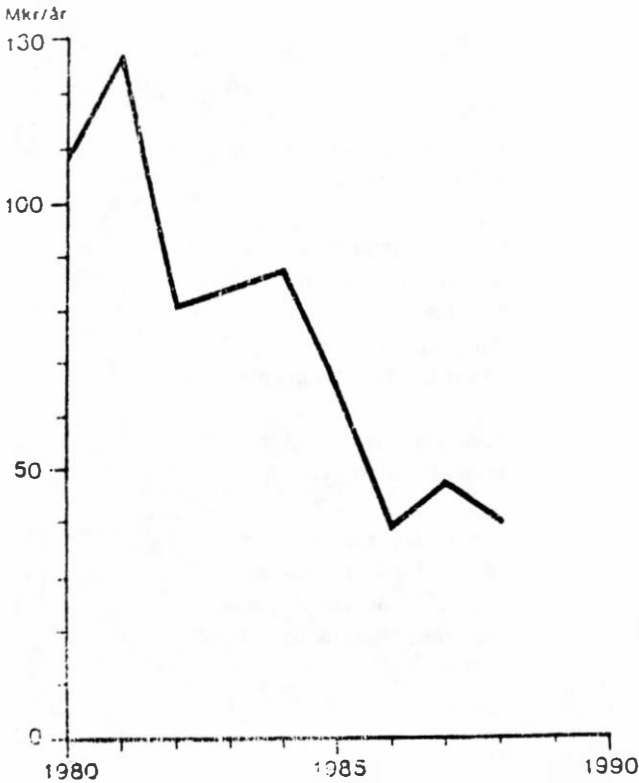
Färjetrafik mellan svenska fastlandet och Gotland får enligt lagen (1970:871) om linjesjötrafik på Gotland bedrivas endast efter tillstånd av regeringen. Regeringen, eller myndighet som regeringen bestämmer, fastställer taxor och turlistor. Trafiken utförs med statligt bidrag i form av transportstöd.

I regeringens proposition 1985/86:105 om färjetrafiken till Gotland behandlades bl.a. frågan om en ökad konkurrens i Gotlandstrafiken. I propositionen betonades att som ett första steg i denna riktning måste en ökad konkurrens i upphandlingen komma till stånd. Enligt de i propositionen förordade riktlinjerna för den framtida Gotlandstrafiken skulle staten vid tonnageförnyelse kunna anskaffa tonnage direkt eller genom leasingavtal med något rederi. Anbud skulle sedan tas in på trafiken med detta tonnage. Riksdagen (TU 1985/86:26, rskr. 347) godkände de i propositionen förordade riktlinjerna för ökad konkurrens i Gotlandstrafiken.

Riksdagen har vidare uttalat att det är nödvändigt att ompröva trafikens uppläggning och omfattning för att få ned statens kostnader för stödet. (skr. 1985/86:6, TU 4, rskr. 36).

Utvecklingen av statsbidraget till färjetrafiken sedan år 1980 (1988 års penningvärde) framgår av följande diagram som hämtats från transportrådets anslagsframställning för budgetåret 1990/91.

## Diagram



Transportvolymen har under denna tid varit förhållandevis stabil, varför utvecklingen av transportstödet per trafikenhet (beräknat på antalet passagerare och längdmeter gods) väl följer kurvan för det totala statsbidraget till färjetrafiken. Stödet per trafikenhet var högst år 1981 med 93 kr. År 1988 var detta stöd 28:60 kr. Trafikens kostnader täcktes 1988 till 80 % av trafikintäkterna. Resterande del täcks av transportstödet.

Gotlandsbolaget har tidigare haft koncession på färjetrafiken. Efter beordrigande från regeringen sade transportrådet upp statens avtal med Gotlandsbolaget den 19 december 1986 och träffade samma dag en principöverenskommelse med N&T om att detta företag skulle överta färjetrafiken fr.o.m. 1988. Regeringen beslöt den 19 februari 1987, efter det att Gotlandsbolaget och N&T inkommit med preciseringar av sina tidigare anbud, att koncession enligt lagen om linjesjötrafik på Gotland skulle övergå till N&T.

Staten genom transportrådet tecknade senare på regeringens uppdrag avtal med N&T för att reglera de ekonomiska mellanhavanden som följer av koncessionstrafiken.

Transportrådets handläggning av regeringsuppdraget och regeringens beslut i ärendet har kritiserats bl.a. vad gäller kraven på affärsmässighet och objektivitet. Mot denna bakgrund har riksdagens revisorer granskat förfa-  
 randet vid upphandlingen av Gotlandstrafiken efter år 1987.

### 3 Granskningens omfattning

Förs. 1989/90:17

Granskningen har avgränsats till att omfatta följande frågor:

- formella fel vid upphandlingen
- avtalets kostnadskonsekvenser för staten
- avtalad servicenivå
- sysselsättningseffekter på Gotland

De bakomliggande trafikpolitiska besluten angående Gotlandstrafiken och principerna för det statliga transportstödet har inte varit föremål för revisorernas överväganden.

Tva auktoriserade revisorer har på riksdagens revisorers uppdrag gjort en beräkning av kostnadskonsekvenserna för statens del av det nya avtalet om Gotlandstrafiken. Avsikten var att undersöka om det för staten fördelaktigaste alternativet valts jämfört med det slutliga anbudet från Gotlandsbolaget. Jämförelsen utgår från de omständigheter som var kända vid tiden för upphandlingen.

Riksdagens revisorer har vidare gjort en enkätundersökning om det nya koncessionsavtalets effekter på service och trafikutbud och på sysselsättningen på Gotland.

Revisorerna har vid s.k. hearings berett landshövding Claes Elmstedt, generaldirektören Claes-Eric Norrbom, transportrådet, och f. verkställande direktören för Gotlandsbolaget Bert-Åke Eriksson tillfälle att lämna synpunkter och besvara frågor avseende de i revisorernas granskning aktualiserade problemen.

### 4 Revisorernas överväganden

#### 4.1 Upphandlingen

Tillvägagångssättet vid statlig upphandling regleras i upphandlingsförordningen (1986:366), riksrevisionsverkets föreskrifter (1986:612) till upphandlingsförordningen och riksrevisionsverkets allmänna råd (1986-06-26) till förordningen med därtill hörande föreskrifter och kommentarer.

Upphandlingsförordningen bygger på riktlinjer för den offentliga upphandlingen som beslutats av riksdagen (prop. 1973:73, FiU 27, rskr. 190).

#### *Upphandlingsförfarandet*

Regeringen uppdrog den 20 februari 1986 åt transportrådet att ta upp överläggningar om Gotlandstrafiken. Under 1986 hade transportrådet överläggningar med Gotlandsbolaget och N&T. Transportrådet hade även kontakter med några andra företag, som kunde tänkas vara intresserade av att överta koncessionen på Gotlandstrafiken. Den 22 december 1986 redovisade transportrådet sitt regeringsuppdrag och överlämnade en principöverenskommelse mellan staten och N&T om trafiken efter år 1987. Transportrådets handläggning av detta uppdrag hade kritiserats bl.a. från Gotlandsbolagets sida. Regeringen tillsatte därför i januari 1987 en juristgrupp bestående av

rättscheferna vid statsrådsberedningen, justitiedepartementet och kommunikationsdepartementet för att granska transportrådets formella handläggning av regeringsuppdraget att ta upp överläggningar och förhandlingar med olika företag om upphandlingsformer och villkor för Gotlandstrafiken efter år 1987.

Juristgruppen har, mot bakgrunden av bl.a. den osäkerhet som den bedömt vara förenad med tolkningen av vad som gäller på området, kommit fram till slutsatsen att upphandlingsförordningen inte bör anses tillämplig på det upphandlingsarbete som transportrådet utfört. Juristgruppen pekar emellertid på att regeringen måste anses skyldig att vid upphandling följa de grundläggande principerna om *affärsmässighet*, *offentlighet* och *rättssäkerhet* vid offentlig upphandling som lagts fast av riksdagen. I praktiken skulle därför frågan om förordningens formella tillämplighet inte spela så stor roll. Den får betydelse bara såvitt gäller de mer detaljbetonade bestämmelserna i förordningen. Enligt juristgruppen måste det emellertid även i fall då upphandlingsförordningen inte är direkt tillämplig naturligtvis kunna ställas vissa minimikrav på upphandlingens formella sida. Tilltänkta anbudsgivare måste sålunda få klart för sig att det rör sig om en anbudsgivning. Det måste då också finnas ett underlag för anbudsgivningen som anger vilka krav och önskemål som den upphandlande myndigheten har i fråga om varan eller tjänsten. Vidare måste anges den dag då anbud senast skall ha kommit in och hur anbud skall avges om inte detta ändå står klart för anbudsgivarna.

Rättssäkerhetsprincipen innebär krav på saklighet och opartiskhet, bl.a. möjlighet till konkurrens på lika villkor. Juristgruppen, som inte funnit att transportrådet åsidosatt dessa principer, ansåg likväl att kritik kunde riktas mot transportrådet på två punkter.

Transportrådet borde ha klargjort tidigare för Gotlandsbolaget när förhandlingsskedet var avslutat och att det därefter gällde för bolaget att avge ett formellt anbud. Den andra punkten som gett anledning till kritik är att transportrådet vid överläggningarna med andra företag än Gotlandsbolaget biträtts av en person som var suppleant i Gotlandsbolagets styrelse. Revisorerna instämmer i denna kritik och finner förfarandet anmärkningsvärt.

Utöver vad juristgruppen anfört i sin promemoria om den formella handläggningen av ärendet vill revisorerna, efter den nu företagna granskningen, tillägga följande.

De omständigheter som låg till grund för transportrådets beslut att säga upp det tidigare gällande avtalet med Gotlandsbolaget borde ha dokumenterats på sådant sätt att man från tillgängliga handlingar i ärendet klart kunnat utläsa vilka affärsmässigt betingade omständigheter som varit avgörande för detta beslut. Detta gäller särskilt frågan hur transportrådet vid sitt beslut beaktat den omständigheten att staten genom att det tidigare avtalet sades upp frånhänt sig sin rätt till de andelar i eventuella realisationsvinster som staten hade tillförsäkrats enligt detta avtal.

Revisorerna godtar emellertid transportrådets bedömning i sak så som den redovisats för revisorerna.

Den 16 december 1987 tog transportrådets styrelse ställning till ett förslag till avtal mellan staten och N&T om koncessionstrafiken på Gotland efter år

1987. Den fulltaliga styrelsen bemyndigade därefter sin ordförande att teckna slutgiltigt avtal. Styrelsens beslut framgår av följande protokollsutdrag.

#### § 7

Ordföranden orienterade om det nya fartyget och intrycken från ett studiebesök på ombyggnadsvarvet som han gjort tillsammans med Nelldal. Varvet säger att fartyget kommer att levereras på utlovad tid. Fartyget sätts in i trafiken på nyårsdagen.

Ordföranden lämnade en ingående redogörelse för avtalet med Nordström & Thulin.

Nelldal redovisade budgeten för trafiken och gjorde jämförelser med de kalkyler som gjordes i samband med upphandlingen och vilket resultat en fortsatt trafik med Gotlandsbolaget skulle gett. Slutsatsen är att trafiken kommer att kräva ett statsbidrag av knappt 30 Mkr och att intäkterna i trafiken överstiger de rörliga kostnaderna.

Styrelsen diskuterade ett antal delfrågor och förklarade sig nöjd med den fullständiga redovisningen. Ordföranden bemyndigades att teckna slutgiltigt avtal.

Den 21 december 1987 träffade staten och N&T slutligt avtal för att reglera de ekonomiska mellanhavanden som följer av koncessionstrafiken.

Detta avtal är i alla väsentliga delar sekretessbelagt.

Beslutet att teckna en principöverenskommelse mellan transportrådet, för statens räkning, och N&T återfinns inte i transportrådets styrelseprotokoll. Detta beslut skall enligt transportrådets generaldirektör i stället ha fattats vid ett icke protokollfört telefonsammanträde. Styrelsen hade dock gett sin ordförande bemyndigande att säga upp tidigare avtal (enl. regeringsbeslut den 27 november 1986) vid lämplig tidpunkt om detta skulle visa sig nödvändigt. Det har enligt protokollen från de styrelsesammanträden som följt efter detta beslut visserligen inte förekommit någon kritik eller anmärkningar från styrelsens ledamöter mot den träffade principöverenskommelsen. Riksdagens revisorer finner ändå det tillämpade förfarandet vara olämpligt i synnerhet som styrelsen vid sitt sammanträde den 11 december klart uttalat att den ville bli fortlöpande informerad i frågan. Det råder nu dessutom oklarhet om vilka ledamöter som deltagit i beslutet.

Inför regeringens beslut om koncessionstrafiken den 19 februari 1987 hade Gotlandsbolaget och N&T kommit in med vissa preciseringar och kompletteringar av sina anbud. I Gotlandsbolagets fall skedde detta i form av ett nytt anbud. I den på kommunikationsdepartementet upprättade akten i ärendet finns ingen dokumentation som visar hur de båda slutliga anbuden utvärderats och vägts mot varandra. Det finns inte heller några anteckningar som visar hur man beaktat sysselsättningsaspekten vid regeringens beslut. Riksdagens revisorer finner detta anmärkningsvärt.

Enligt revisorernas bedömning har den granskade upphandlingen genomförts på ett icke helt korrekt sätt. Även om förutsättningarna för upphandlingen i förevarande fall varit speciella anser revisorerna att de formella kraven avseende formerna för upphandlingen måste ställas högt. Detta gäller i synnerhet när regeringen är den avtalsslutande parten och när upphandlingen avser betydande belopp. Upphandlingsförordningens regler bör en-

ligt revisorernas mening äga tillämpning också vid regeringens upphandling. Den oklarhet som nu synes föreligga angående upphandlingsförordningens tillämpning vid regeringens upphandling bör undanröjas.

Förs. 1989/90:17

## 4.2 Avtalets kostnadskonsekvenser för staten

På riksdagens revisorers uppdrag har två auktoriserade revisorer företagit en jämförande beräkning av kostnadskonsekvenserna för statens del avseende å ena sidan det avtal som träffades mellan staten och N&T den 21 december 1987 och Gotlandsbolagets avtalsförslag den 17 februari 1987. Gotlandsbolagets avtalsförslag, som omfattade färjetrafik med tre fartyg, har kompletterats med en fristående kalkyl avseende trafik även med två fartyg utifrån de uppgifter och förutsättningar som angetts i Gotlandsbolagets kommentarer till sitt anbud.

De företagna beräkningarna avser den tioåriga avtalsperioden 1 januari 1988 – 31 december 1997.

I de olika kalkylerna ingår följande poster.

### *Intäkter*

- Seglationsintäkter
- Övriga intäkter

### *Kostnader*

- Turersättning
- Hamnavgifter
- Försäljnings- och administrationskostnader
- Kapitalkostnader
- Övriga kostnader

Genom att regeringen sekretessbelagt underlaget för sitt beslut i upphandlingsfrågan och stora delar av det nya koncessionsavtalet är också kalkylunderlaget i betydande utsträckning hemligt. De auktoriserade revisorer som företagit utvärderingen har haft tillgång till hela det dokumenterade beslutsunderlaget och den fullständiga avtalstexten.

Seglationsintäkterna har antagits vara lika i tvåfartygsalternativen mellan N&T och Gotlandsbolaget, men 3 milj. kr. lägre i trefartygsalternativet med hänsyn till framräknade skillnader i den faktiska kapaciteten. De rörliga kostnaderna – turersättning, hamnavgifter samt försäljnings- och administrationskostnader – är indexrelaterade, medan kapitalkostnaderna består av en fast avskrivningskostnad jämte de faktiska finansieringskostnaderna.

Övriga intäkter avser intäkter från den koncessionstrafik som rederierna har rätt att utföra mellan Gotland och fastlandet utöver den turlista som staten fastställer. Inkomster från sådana turer tillfaller rederiet utöver det bortfall som kan beräknas ha uppstått på grund av denna tilläggsstrafik.

Med övriga kostnader avses sådana kostnader som ingår i det allmänna förbehåll Gotlandsbolaget gjort i sitt anbud avseende

ersättning för samtliga tillkommande kostnader hänförliga till koncessionstrafiken som ej särskilt specificerats i detta avtal och hänförliga till nu ej kända kostnadsslag.

Genom att säga upp det tidigare avtalet med Gotlandsbolaget gick staten miste om en eventuell realisationsvinst vid försäljning av de fartyg som ingick i koncessionstrafiken. Statens andel av skillnaden mellan fartygens uppskattade marknadsvärde och det redovisade restvärdet kan beräknas ha uppgått till drygt 100 milj. kr. Från transportrådets sida hävdas att osäkerheten om hur och när en eventuell realisationsvinst skulle kunna förverkligas i kombination med statens svårigheter att styra kostnadsutvecklingen i koncessionstrafiken enligt det tidigare avtalet har varit avgörande för beslutet att säga upp detta avtal.

De auktoriserade revisorerna gör följande sammanfattande bedömning angående det nya koncessionsavtalets kostnadskonsekvenser för staten.

Vår jämförande beräkning av kostnadskonsekvenser för statens del avseende avtalet om linjesjötrafik på Gotland som slutits med Nordström & Thulin AB å ena sidan och å andra sidan det slutgiltiga avtalsförslaget från Rederi AB Gotland visar att det för staten fördelaktigaste alternativet har valts.

Vår slutsats grundar sig på en jämförelse av kostnadskonsekvenser för staten vid tidpunkten för beslutet i februari 1987 utifrån "avtalen" samt en antagen kostnads- och intäktsutveckling. Som referensmaterial har vi även studerat budget, prognoser och utfall för 1988, 1989 och 1990.

Vår bedömning att det för staten fördelaktigaste alternativet valts avser beräkningar för hela avtalsperioden fram till 1997-12-31.

Av dokumentationen framgår att såväl Transportrådet som Rederi AB Gotland bedömer att seglationsintäkterna skulle öka p.g.a. högre kapacitet vid tvåfartygsalternativet än vad som skulle vara fallet om M/S Gotland och M/S Gute fortsatt skulle trafikera Södra Linjen. Vi har därför antagit högre seglationsintäkter i tvåfartygsalternativet, 3 milj. kr. högre än i alternativet med 3 fartyg.

I våra beräkningar har vi för jämförbarhetens skull använt samma pris- och kostnadsökning per år, 6%, som Transportrådet gjort i sina kalkyler. Vidare har vi i våra prognoser utgått från de belopp vi fått fram vid kostnadsberäkningar av "avtalen" vid beslutstidpunkten.

Vi har i våra beräkningar inte tagit hänsyn till effekten av att det i avtalet med Nordström & Thulin AB förutses en något större satsning på marknadsföring. Vi har inte heller kunnat beloppsbestämma den allmänna reservation för okända kostnader som Rederi AB Gotland har i sitt avtalsförslag och därför ej beaktat denna i våra beräkningar.

Avtalen är i sin grundkonstruktion lika och borde därför ge i stort sett samma kostnads- och intäktseffekter. De mest iögonfallande skillnaderna föreligger beträffande kapitalkostnaderna och utvecklingen för försäljnings- och administrationskostnaderna. I det senare fallet ger avtalet med Nordström & Thulin mindre kostnader som, beroende på prisutvecklingen, kan medföra, och medför enligt antagen inflationstakt, att det för staten fördelaktigaste alternativet valts. Detta gäller då även om kapitalkostnaderna vid byte av rederi initialt blivit mycket högre.

Det har från Rederi AB Gotlands sida framförts synpunkten att det inte skulle vara möjligt att med full kostnadstäckning sänka drifts-, administrations- och försäljningskostnader med sådana belopp att detta skulle täcka den högre kapitalkostnaden. Om så inte vore fallet skulle Nordström & Thulin belastas med dessa kostnader utanför Koncessionstrafiken. Staten har rättighet att utse auktoriserad revisor att granska den del av rederiets verksamhet och räkenskaper som påverkar Koncessionstrafiken. Så har ännu ej



skett. Enligt uppgift från Transportrådet ansåg man att detta inte varit nödvändigt under de förhållanden som hittills förevarit. En auktoriserad revisor skall dock utses. Om en auktoriserad revisor granskat Koncessionstrafikens redovisning och räkenskaper skulle troligen vissa osäkerhetsmoment kunnat undvikas.

Det har från Transportrådets sida hävdats att man tidigare varit helt i händerna på Rederiet när det gällt anskaffning av nytt tonnage i Koncessionstrafiken. Från Rederi AB Gotlands sida hävdas att man inte haft någon möjlighet att byta tonnage i Koncessionstrafiken utan statens samtycke. I det tidigare avtalet förutsattes samråd mellan Rederiet och staten. I det nya avtalet resp. avtalsförslaget har staten bestämmanderätt.

I sitt beslut om uppsägning av det gamla avtalet med Rederi AB Gotland tog Transportrådet en risk. Det visar sig bl. a. genom att man vid principöverenskommelsen med Nordström & Thulin inte kunde specificera de fartyg som skulle ingå i Koncessionstrafiken. P. g. a. utvecklingen på fartygsmarknaden kom också kapitalkostnaden för fartygen att avsevärt överskrida de belopp man kalkylerat med.

Vår samlade bedömning av kostnadskonsekvenser i form av transportstöd för statens del är att, utifrån de fakta som var kända vid tidpunkten för beslutet och antagen kostnadsutveckling, det för staten fördelaktigaste alternativet för avtalsperioden valts.

När det gäller jämförelsen mellan Rederi AB Gotlands avtalsförslag för tre fartyg över hela avtalsperioden och avtalet med Nordström & Thulin, vilket enligt Transportrådets uppfattning inte är en korrekt jämförelse, är skillnaden i kostnadsutfall enligt våra beräkningar mycket liten. Mot bakgrund av de antaganden rörande inflation, diskonteringsfaktor m.m. som våra beräkningar vilar på får resultatet betraktas som osäkert. Vi har därför även gjort en beräkning av kostnaderna i koncessionstrafiken i vilken utfallet ej är beroende av seglationsintäkternas storlek. Utifrån denna utgångspunkt är Rederi AB Gotlands anbud om tre fartyg det fördelaktigaste. De allmänna reservationer rörande ej kända kostnader som ändå finns i Rederi AB Gotlands avtalsförslag talar dock för att det för staten bästa alternativet valts.

I våra beräkningar av kapitalkostnaden för tvåfartygsalternativet i Rederi AB Gotlands avtalsförslag har vi utgått från uppgifter som vi hämtat från Rederiets egna kommentarer till sitt avtalsförslag. Enligt Transportrådet bör man beräkna kapitalkostnaden för nytt fartyg till samma belopp i bägge "avtalen". Detta kan vara rimligt i kalkylsituationen och skulle medföra att kapitalkostnaden i Rederi AB Gotlands avtalsförslag för två fartyg skulle öka med ca 5 milj. kr. per år. Då detta förhållande inte påverkar vår slutsats har vi inte korrigerat våra beräkningar.

Statens andel av reavinster på fartyg i Koncessionstrafiken som bedrevs av Rederi AB Gotland har inte påverkat vår bedömning. Genom att staten sagt upp avtalet med Rederi AB Gotland var dessa vinster redan förlorade när staten hade att ta ställning till Rederi AB Gotlands avtalsförslag av 1987-02-17 och Principöverenskommelsen med Nordström & Thulin AB.

Eftersom staten står för kapitalkostnaderna i Koncessionstrafiken har staten i avtalen tillförsäkrat sig en andel av ev. reavinst vid försäljning av fartyg. Genom att i avtalet med N & T M/S Visby inhyrts för en tvåårsperiod kan det antagas att staten frånhänt sig sin andel av ev. reavinst. Utifrån förutsättningen att fartygen åtminstone behåller sitt marknadsvärde skulle den grovt kunna beräknas till 2/3 av 4 % årlig avskrivning på 250 milj. kr., eller ca 13 milj. kr. Vi har ej tagit hänsyn till denna eventualitet och den har ej påverkat vår slutsats.

Riksdagens revisorer instämmer i de anlitade revisorernas bedömning avseende den risk staten genom detta tillvägagångssätt kom att utsätta sig för. Det visade sig sedan också att de faktiska kapitalkostnaderna för fartygen enligt det slutgiltiga avtalet kom att avsevärt överskrida de kalkylerade kostnaderna.

Riksdagens revisorer vill dock framhålla att – sedan regeringen frångått den av riksdagen förordade lösningen att staten skulle äga koncessionsflottan – den påtalade risken torde vara en ofrånkomlig förutsättning för att uppnå ökad konkurrens i färjetrafiken enligt 1986 års riksdagsbeslut.

Den företagna kostnadsutredningen har gett vid handen att det alternativ valts som sammantaget för hela den tioåriga avtalsperioden kunde beräknas medföra den lägsta belastningen på statsbudgeten. Skillnaden i kostnadsutfall är dock enligt de gjorda beräkningarna mycket liten. De antaganden som gjorts om seglationsintäkter, inflation, diskonteringsfaktor m.m. är dessutom förenade med en viss osäkerhet. Detta medför således att man inte entydigt kan avgöra om det kostnadsmässigt fördelaktigaste alternativet valts.

Vid bedömningen av upphandlingens kostnadskonsekvenser bör enligt riksdagens revisorer också följande tre omständigheter framhållas.

I anbudet från Gotlandsbolaget finns en allmän reservation för okända kostnadsslag.

Fartygens årskapacitet i de två kostnadsalternativen är inte helt jämförbar. I Gotlandsbolagets alternativ är turtätheten lägre liksom även kapaciteten i de två kombinerade passagerar-/gods färjorna m/s Visby och m/s Gotland. Detta har endast delvis kunnat kompenseras med det tredje fartyget, gods färjan m/s Gute. För att de båda alternativen skulle bli likvärdiga i dessa avseenden krävs en ökad turtäthet som kan beräknas öka kostnaderna i Gotlandsbolagets alternativ med ett belopp som betydligt överstiger det kalkylerade inkomstbortfallet i de auktoriserade revisorernas beräkningar.

Transportrådet hade slutligen också att beakta att ett färjebyte kunde bli aktuellt under avtalsperioden. Trafiken i de båda alternativen skulle efter ett sådant byte komma att belastas med helt nya värden för kapitalkostnaderna. Detta skulle reducera betydelsen av de betydligt lägre kapitalkostnaderna i Gotlandsbolagets alternativ.

Riksdagens revisorer anser däremot inte att det finns tillräckligt underlag att rikta kritik mot frågan hur en eventuell framtida realisationsvinst har beaktats.

Revisorerna anser vidare att staten bör utnyttja sin rätt enligt avtalet att utse en auktoriserad revisor att granska den del av rederiets verksamhet och räkenskaper som påverkar koncessionstrafiken.

### 4.3 Servicenivån i trafiken

Som ett komplement till analysen av kostnadskonsekvenserna för statens del av det nya avtalet om Gotlandstrafiken har en genomgång företagits av skillnaderna mellan de två huvudalternativen också i fråga om trafikutbud och service. Alternativen har nämligen inte varit helt jämförliga i dessa avseenden. Gotlandsbolaget har t.ex. offererat trafik med tre fartyg mot N&T:s

två. Bedömningen i denna del grundar sig dels på vad transportrådet anfört i sin anslagsframställning för budgetåret 1990/91 angående transportstöd för Gotland, dels på svaren i den enkätundersökning om det nya koncessionsavtalets effekter på servicen m.m. i färjetrafiken som revisorerna genomförde i februari 1990. Transportrådet framhåller i anslagsframställningen att servicen har förbättrats, bl.a. genom ett nytt bokningssystem, nya tidtabeller och standardförbättringar ombord.

Revisorernas enkät har förutom till länsstyrelsen på Gotland och Gotlands kommun även gått ut till en rad näringslivs- och intresseorganisationer. Dessa är Utvecklingsfonden i Gotlands län, Gotlands Turistförening, Företagarförbundet-Gotlands lokalavdelning, Gotlands Köpmannaförbund, Gotlands Åkeriförening, Småföretagens riksorganisation i Gotlands län, Östsvenska Handelskammaren, Lantbrukarnas länsförbund på Gotland, HCK-Gotland, Svenska Maskinförbundet, Svenska Sjöfolksförbundet, Svenska Transportarbetareförbundet samt Sveriges fartygsbefälsförening.

I enkätsvaren har stark kritik riktats mot *färjekapacitetens omfattning* i Gotlandstrafiken. Kapaciteten anses allmänt otillräcklig och situationen har enligt flertalet enkätsvar dessutom förvärrats genom rederibytet.

*Länsstyrelsen på Gotland* framhåller att kapaciteten i Gotlandstrafiken minskat avsevärt de senaste åren. Från att ha omfattat fyra färjor, varav en speciellt anpassad för transporter av farligt gods, har tonnaget minskat till dagens två bil/passagerarfärjor. Samtidigt har efterfrågan på gods och passagerarutrymmen ökat.

Transporterna av farligt gods till/från Gotland är i dagsläget ett stort problem. Alla slag av farligt gods från explosiva varor till frätande ämnen måste kunna transporteras till/från Gotland. Inget av de företag länsstyrelsen varit i kontakt med har sedan år 1987 minskat mängden farligt gods. Med för låg turtäthet eller för låg däckskapacitet för farligt gods ökar risken att sådant gods – mot bestämmelserna – transporteras på passagerarturer.

*Gotlands kommun* erinrar om att Gotland för närvarande trafikeras av endast två färjor mot tidigare tre. Den beredskap som fram till 1987 fanns i och med att tre färjor samt transportfartyget Gute trafikerade Gotland saknas i dag. Om en färja måste tas ur trafik under högsäsong drabbas sommarresandet till och från Gotland på ett närmast katastrofalt sätt. Även de för näringslivet viktiga transporterna skulle drabbas mycket hårt. Frånvaron av transportfartyg utöver ordinarie färjor året runt medför att en mycket svår och bekymmersam situation skulle uppstå även under icke högsäsong för både näringsliv och övrigt resande.

*Utvecklingsfonden i Gotlands län* bedömer de förändringar som skett av tonnaget med minskningen av antalet färjor samt mindre lastkapacitet på dessa som en mycket allvarlig serviceförsämring som inträffat i kombination med en normal ökning av i första hand godsmängden.

För de befintliga företagen och för Gotlands möjligheter att framstå som ett vettigt alternativ för framtida investeringar och satsningar utgör detta ett väsentligt avbräck. Bara eventualiteten av att exempelvis ej kunna hålla givna leveranstider eller genomföra transporter av akut erforderliga insatsprodukter är oacceptabel.

*Gotlands Turistförening* har koncentrerat sitt enkätsvar på de frågor som berör persontrafiken. Föreningen påpekar att antalet färjor för Gotlandstrafiken i koncessionsrederiets ägor genom rederibytet har minskat från tre passagerar-/fordonsfärjor och en lastfärja till två passagerarfärjor och en sommartid inhyrd lastfärja. Detta innebär att, för den tid inhyrd färja ej funnits tillgänglig, transporter av farligt gods i motsvarande grad har reducerat kapaciteten för privattrafiken.

*Östsvenska Handelskammaren* anser att såväl lastkapaciteten som passagerarkapaciteten minskat mellan tiden före rederibytet och år 1990. Den totala personbilskapaciteten har dock ökat marginellt.

Handelskammaren framhåller att förmågan att transportera farligt gods i dag är radikalt försämrade mot tidigare.

*Lantbrukarnas länsförbund* på Gotland anser att rederibytet medfört en kapacitetsminskning som inte är acceptabel.

*HCK-Gotland*, handikapporganisationernas samarbetsorgan på Gotland, framhåller att trafiksäkerheten påverkas av att färjorna är för få och att färjornas passagerarkapacitet minskas under de turer de går med farligt last.

Enligt *Svenska Maskinbefälsförbundet* är det anmärkningsvärt att det inte längre finns något särskilt fartyg avdelat för last av farligt gods. Detta förhållande har även noterats av *Svenska Sjöfolksförbundet*.

*Svenska Transportarbetareförbundet, Avd. 16 Gotland*, pekar på de förändringar i färjeflottan som rederibytet medförde och konstaterar att detta byte omgående medförde en klar försämring vad beträffar godstransporterna till och från Gotland. Förbundets Gotlandsavdelning konstaterar sammanfattningsvis att under nuvarande förhållanden med endast två färjor klaras inte behovet för gods ens vintertid.

*Säkerheten ombord* har särskilt aktualiserats i några enkätsvar. *Länsstyrelsen* menar att med nuvarande låga kapacitet i fråga om transport av farligt gods ökar risken för att sådant gods i strid med bestämmelserna transporteras på passagerarturer. Länsstyrelsen varnar för de förödande konsekvenser en sådan utveckling kan ha. Även *Gotlands kommun* uppmärksammar risken för att det förekommer transport av farligt gods även på ordinarie turer. *Småföretagens riksorganisation i Gotlands län*, *Gotlands Åkeriförening*, *Företagareförbundets lokalavdelning på Gotland* och *Gotlands Köpmannaförbund* pekar i sitt gemensamma svar till revisorerna på att genom att transport av farligt gods nu sker bara till Oskarshamn kan i vissa fall fördyringar uppstå för företagen. Det kan därför föreligga risk för att det medföljer gods som kan karaktäriseras som farligt gods även i den ordinarie trafiken. Rederibytet synes inte ha medfört några förändringar av *tidhållningen* i trafiken. I ett par enkätsvar har man dock pekat på risken för förseningar och avbrott i trafiken.

Rederibytet medförde också en förändring av *klinjenätet*. På trafiken från Visby till bashamnarna Nynäshamn och Oskarshamn har i stort inga förändringar skett, men trafiken på Öland och Västervik har nu upphört.

Enligt *Gotlands Turistförenings* uppfattning är förekomsten av flera hamnalternativ viktigt för möjligheten att stimulera till ökat resande. Genom färre trafikerade hamnar i kompletteringstrafiken har alltså utvecklingsmöjligheterna beskrivits.

I samband med bytet av rederi byttes också *databokningssystem*. Med hänsyn till färjetrafikens betydelse för näringslivet på Gotland och till den kapacitetsminskning som rederibytet medförde är det av särskild betydelse att bokningsrutinerna fungerar väl och främjar effektivt utnyttjande av tillgänglig kapacitet. Kritik mot bokningsförhållandena hade föregått bytet av koncessionsinnehavare i Gotlandstrafiken.

Frågan om *bekvämlighet ombord* kan vara svår att bedöma objektivt anser *Östsvenska Handelskammaren*. Liknande synpunkter framförs också av *Utvecklingsfonden*, som framhåller att färjornas bekvämlighet och inredning är en smakfråga, och av *länsstyrelsen*. Länsstyrelsen anser sig nämligen inte kunna avgöra om en samlad bedömning skulle leda fram till slutsatsen att åsyftade standard- och serviceförbättringar ombord på fartygen i restauranger och i hytter verkligen uppnåtts. *Gotlands kommun* anför att en inriktning i Gotlandslinjens marknadsföring har varit att hög kvalitet och bekvämlighet skall prägla resande till och från Gotland. Möjligheterna att uppnå dessa målsättningar kan bli svåra att uppfylla med oförändrat tonnage och kapacitetssvårigheter på godssidan samt med ett förhoppningsvis fortsatt ökat antal passagerare.

Riksdagens revisorer vill angående dessa frågor framhålla följande.

Först bör framhållas att det, såvitt revisorerna kunnat utröna, inte har funnits en tillräckligt klart utarbetad kravspecifikation avseende servicenivå och transportkapacitet vid anbudstillfället. Detta har försvårat för revisorerna att göra en tillfredsställande bedömning av alternativen i detta hänseende.

Den sjöburna trafiken mellan Gotland och fastlandet har sedan en lång tid tillbaka varit föremål för en kritisk granskning från olika håll. Även i riksdagen har Gotlandstrafiken behandlats vid ett flertal tillfällen. Kritiken har riktats mot såväl det rederi som nu ombesörjer trafiken som det rederi som tidigare hade denna uppgift.

Berättigad kritik mot brister i trafiken skall givetvis leda till rättelse. Den trafikkapacitet som staten avtalat om skall stå till allmänhetens förfogande i föreskriven omfattning och fartygens allmänna utrymmen skall vara i sådant skick att de kan utnyttjas för avsedda ändamål. Det ankommer på transportrådet att se till att åtgärder vidtas i detta syfte. Enligt vad vi inhämtat från transportrådet förutsattes ett förbättrat trafikutbud enligt det nya avtalet. Det torde dock vara omöjligt att dimensionera trafiken efter toppbelastningar vid vissa helger.

Vissa av de förhållanden i Gotlandstrafiken som kritiserats kan enligt revisorernas mening inte hänföras till försumligheter från rederiernas sida eller till det nu aktualiserade rederibytet. De har i stället till övervägande grad sin grund i bakomliggande trafikpolitiska beslut och får därigenom sin förklaring. Dessa beslut har emellertid inte varit föremål för revisorernas granskning i detta sammanhang.

När det gäller transport av farligt gods har den genom rederibytet föranledda förändringen i färjetrafiken inneburit en klar försämring. Revisorerna anser att vad bl.a. länsstyrelsen, Gotlands kommun och Östsvenska Handelskammaren anför om den ökade risken för att sådant gods i strid med bestämmelserna transporteras även på ordinarie turer inger allvarlig oro.

Revisorerna utgår från att denna fråga särskilt beaktas vid de fortsatta övervägandena om Gotlandstrafikens omfattning och inriktning.

Förs. 1989/90:17

#### 4.4 Sysselsättningseffekter på Gotland

Enligt lagen (1970:871) om linjesjöfart på Gotland får tillstånd meddelas endast för sjöfart som kan anses vara till nytta för näringslivet och befolkningen på Gotland och som är behövlig från allmän synpunkt. I förarbetena (prop. 1970:175, LU 89, rskr. 463) till denna lag erinras om att målet för den statliga trafikpolitiken är att trafiksektorn skall kunna utvecklas på ett samhällsekonomiskt riktigt sätt. Detta innebär att vid sidan av de företagsekonomiska kriterierna skall de statliga insatserna på transportsektorn kunna ske också med beaktande av de lokaliserings-, arbetsmarknads- och allmänt näringspolitiska målsättningarna.

Riksdagens revisorer har inhämtat uppgifter och synpunkter angående rederibytets effekter på sysselsättningen dels från länsarbetsnämnden direkt, dels genom sin enkät om rederibytet.

Konsekvenserna av rederibytet har översiktligt studerats av länsarbetsnämnden i januari 1989. Enligt resultatet av länsarbetsnämndens studie skulle rederibytet ha medfört en förlust av ca 70 arbetstillfällen på Gotland. Under hösten 1989 beräknades nedgången i sysselsättningen ha ökat till ca 90 arbetstillfällen. Det framräknade antalet är rensat från sådana trafikförhållanden som inte är rederiberoende och det avser sysselsättningens utveckling såväl inom rederirörelsen som hos underleverantörer.

Antalet sysselsatta inom Gotlandstrafiken har minskat totalt sett med 50 personer, från 305 till 255 personer, sedan den 31 december 1986 då det gamla koncessionsavtalet löpte ut. Av minskningen avser 46 arbetstillfällen andelen anställda med hemvist på Gotland. Denna nedgång beror helt på minskningen av antalet landanställda på Gotland. Antalet ombordanställda har i stället ökat liksom också andelen gotlänningar.

Den personalminskning hos olika underleverantörer på Gotland som kan tillskrivas rederibytet har av länsarbetsnämnden beräknats till ca 25 personer. Den totala minskningen av antalet anställda på Gotland som en följd av rederibytet kan i nuläget beräknas till ca 70, vilket är samma antal som i början av 1989.

Gotlandsbolaget har i en kommentar till den kraftiga nedgången i antalet landanställda på Gotland anfört att i det angivna antalet sysselsatta den 31 december 1987 ingick ett 20-tal personer som inte omfattades av rederibytet, bl. a. anställda i stuveriverksamheten och i bolagets resebyrå.

Både *länsstyrelsen* och *Gotlands kommun* betonar i sina enkätsvar att på den avgränsade arbetsmarknad som Gotland utgör blir förändringar i sysselsättningen av särskild betydelse. Gotlands kommun framhåller att för Gotlands del är den framräknade minskningen i antalet sysselsättningstillfällen ett stort ingrepp.

*Utvecklingsfonden* anser att de sysselsättningsmässiga konsekvenserna av en försämd trovärdighet för Gotland som kommersiellt alternativ ur leverans- och investeringssynpunkt är betydligt allvarigare än den minskade sysselsättningen i färjetrafiken. Jämfört med dessa anser Utvecklingsfonden att

den inträffade sysselsättningsminskningen är helt marginell.

*Småföretagens riksorganisation i Gotlands län m.fl.* har i sitt enkätsvar utgått från länsarbetsnämndens tidigare beräkningar att antalet personer som mist sitt arbete genom rederibytet uppgått till ca 90 personer. Detta antal motsvarar, enligt de fyra företagarorganisationerna på Gotland, sysselsättningen vid ett medelstort företag på ön. Organisationerna menar också att det haft stor psykologisk betydelse att huvudkontoret och den direkta operativa ledningen inte längre finns på Gotland. Detta är den största direkta skada som rederibytet vållat det gotländska näringslivet. Man kan dessutom anta att den genomlidna diskussionen för och emot rederibytet har skadat det gotländska näringslivet och förtroendet för kommunikationen till och från ön.

Också *Östsvenska Handelskammaren* hävdar att det förhållandet att trafikens ledning inte är lokaliserad till Gotland har ytterligare konsekvenser på sysselsättningen av mer indirekt karaktär än vad som framgår av länsarbetsnämndens uppgifter.

*Svenska Sjöfolksförbundet* och *Sveriges fartygsbefälsförening* framhåller att överföringen av trafiken till N&T inte haft några negativa effekter på sysselsättningen bland organisationernas medlemmar.

Riksdagens revisorer har kunnat konstatera att det genom olika åtgärder i samband med rederibytet varit möjligt att bereda huvuddelen av dem som tidigare var sysselsatta i koncessionstrafiken fortsatt anställning hos det nya rederiet. En viss personalminskning har dock uppstått, främst genom vidtagna rationaliseringsåtgärder inom den landbaserade verksamheten. Revisorerna anser att en kostnadssänkande driftsrationalisering är ofrånkomlig mot bakgrund av statsmakternas ökade krav på effektivitet i verksamheten. Det finns därför enligt revisorernas mening inte skäl att kritisera rederibytet från sysselsättningspolitiska utgångspunkter.

## 5 Slutsats

Av rapporten framgår att det är med viss osäkerhet som riksdagens revisorer gör sin bedömning. Skillnaden mellan de båda alternativen är liten. Vid en sammanvägning av de förhållanden som revisorerna haft att granska och mot bakgrund av de förutsättningar som var kända vid avtalets ingående finner dock revisorerna att det alternativ som valdes var det bättre.

Riksdagens revisorer hemställer

att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad revisorerna anfört i fråga om tillämpning av upphandlingsförordningen.

Detta ärende har avgjorts av revisorerna i plenum. I beslutet har deltagit revisorerna Kjell Nilsson (s), Alf Wennerfors (m), Hans Lindblad (fp), Stig Gustafsson (s), Anita Johansson (s), Birgitta Hambraeus (c), Bengt Silverstrand (s), Anders G Högmark (m), Rune Jonsson (s), Sten-Ove Sundström (s), Ulla Orring (fp) och Ulla Johansson (s).

Vid ärendets slutliga handläggning har vidare närvarit kanslichefen Göran Hagbergh och utredningschefen Margaretha Stålfors (föredragande).

Stockholm den 1 juni 1990

På riksdagens revisorers vägnar

*Kjell Nilsson*

*Margaretha Stålfors*

## Innehållsförteckning

Revisorernas förslag	
1 Sammanfattning .....	1
2 Bakgrund .....	2
3 Granskningens omfattning .....	4
4 Revisorernas överväganden .....	4
4.1 Upphandlingen .....	4
4.2 Avtalets kostnadskonsekvenser för staten .....	7
4.3 Servicenivån i trafiken .....	10
4.4 Sysselsättningseffekter på Gotland .....	14
5 Slutsats .....	15
6 Hemställan .....	16