

Statslige selskaber på transportområdet

- danske og udenlandske erfaringer

Af Henrik Duer
Transportrådet/COWI A/S

I løbet af 1990'erne er en række opgaver inden for trafikområdet blevet henlagt i offentlige selskaber. Etablering af statslige selskaber på transportområdet er ofte begrundet med ønske om at fremme effektivitet i opgavevaretagelsen og sikre større afstand til det politiske system. Dette skal ses i sammenhæng med EU's politik om etablering af et indre transportmarked, herunder på jernbaneanområdet (EF-direktiv 91/440/EØF). Endelig spillede Maastricht-aftalens krav om den offentlige gældssætning også en vis rolle i 1990'erne, idet selskaber kan finansiere investeringer gennem egen låneoptagelse i stedet for via finansloven.

Selskabsdannelserne er i en række tilfælde blevet mødt med skepsis. Der er peget på at selskabsdannelser medfører større lukkethed og mindre mulighed for indsigt og kontrol for Folketing og offentlighed, og at varetagelsen af samfundshensyn og tværgående koordinering svækkes i forhold til selskabernes varetagelse af deres egne mål. Transportrådet offentliggjorde i foråret 2002 en rapport (Rapport nr. 02-01), som diskuterer og belyser effekterne af ændrede organisationsformer på tre hovedspørgsmål: nemlig konsekvenser for effektivitet i opgavevaretagelsen, koordinering og sikring af samfundshensyn og indsigt/parlamentarisk kontrol. Disse spørgsmål er i rapporten belyst ud fra erfaringerne fra tre danske eksempler (Øresundsforbindelsen, DSB og Nørreportsagen) og ud fra erfaringer fra Sverige, England og New Zealand. Rapportens konklusioner og sammenfatning er gengivet her.

Konklusioner

Samlet set synes dannelsen af selskaber at have bidraget til øget effektivitet, især fordi de statslige virksomheder har fået klarere rammer og større handlefrihed inden for disse rammer end tilfældet ellers har været. Til gengæld bliver regeringens og myndighedernes rolle i højere grad at koncentrere sig om de overordnede strategiske, koordineringsmæssige og reguleringsmæssige forhold mens det taktiske og operative niveau overlades til selskaberne.

Effektivitet i opgavevaretagelsen. Øget effektivitet kan omfatte forskellige parametre. F.eks. at reducere omkostningerne, mindske de offentlige subsidier, sikre hurtigere etablering af et anlæg og sikre større passagertilfredshed og passagertilgang:

- Erfaringerne fra Danmark og udlandet, både inden for jernbanedrift og busdrift tyder på at etableringen af selskaber samlet set kan give effektivitetsforbedringer. Effektivitetsforbedringerne er til dels knyttet til introduktion af konkurrence i sektoren, men selskabsdannelser giver også virksomhederne større økonomisk handlefrihed og mulighed for langsigtet planlægning. Samlet forbedrer dette grundlaget for og incitamenterne til en effektiv planlægning og drift af virksomheden, og til øget fokus på kunder og marked. Den præcise effektivitetsgevinst kan dog ikke opgøres da der i samme periode er sket en generel udvikling i retning af effektiviseringer og decentralisering, herunder også i statslige institutioner der ikke er omdannet til selskaber. For etablering af faste anlæg er det vanskeligt at vurdere om selskaber er mere effektive end traditionelle statslige institutioner. Dels er anlæg som regel enestående og derfor vanskelige at sammenligne indbyrdes, dels er der et

stort element af konkurrence selv om statsinstitutioner står for anlæggene, idet de enkelte virksomheder i anlægsprojekter typisk skal udbydes i konkurrence.

- Forretningsmæssig effektivitet kan bedst opnås hvis politisk indblanding i realiseringen af anlægsprojekter og i driften af virksomheder minimeres. Dette fordrer at der fra starten af hersker politisk klarhed om selskabets rammer og mål således at selskabets muligheder for planlægning sikres.
- Realisering af projekter ved hjælp af statselskaber og ved finansiering gennem låntagning betyder ikke i sig selv at projekterne bliver mere samfundsøkonomisk attraktive end hvis de organiseres som konventionelle statslige projekter, tvært imod kan finansieringsomkostningerne være højere. Kun i det omfang at projekternes realisering og drift bliver mere effektiv, giver en sådan organisering særlige samfundsøkonomiske fordele.
- Privatisering af offentligt ejede selskaber kan i visse tilfælde fremme kortsigtede interesser på bekostning af langsigtede hensyn. Privatiseringen af jernbaneinfrastrukturen i England har eksempelvis samlet haft negative konsekvenser idet infrastrukturselskabet har lagt for lidt vægt på systematisk vedligeholdelse og intern teknisk/faglig ekspertise, mens der har været for stor vægt på aktionærernes kortsigtede interesser.
- Erfaringerne i udlandet viser at når der dereguleres og dannes offentligt og privat ejede selskaber i bus og jernbanesektoren er det vanskeligt at finde samlede mål for effektivitetsudviklingen. Der foreligger ikke samlede opgørelser over sektorernes omkostninger incl. reguleringsomkostninger. Der opgøres kun tal for offentlige tilskud, takster, udviklingen i passagertallet samt visse mål for passagertilfredshed. Der bør samles data for sektorernes samlede omkostninger som muliggør efterfølgende sammenligninger og målinger af effektivitetsforbedringerne.

Koordinering og samfundshensyn. Effektiv drift af jernbaner og andre store systemer stiller store krav til koordinering af de enkelte aktiviteter. Når statsinstitutioner og –virksomheders opgaver opdeles og overdrages til offentligt eller privat ejede selskaber, er det vigtigt at Trafikministeriet sikrer de rette rammer for varetagelse af de tværgående og samfundsmæssige hensyn:

- De statslige selskaber fokuserer på de delopgaver inden for transportsektoren som de er pålagt i medfør af lovgrundlaget. Med det stigende antal aktører, og herunder statslige selskaber, har Trafikministeriet en voksende rolle som den myndighed der skal sikre at de overordnede og tværgående hensyn varetages i beslutningerne og i det daglige samarbejde mellem aktørerne.
- Selskabsdannelser øger behovet for statslig strategisk planlægning. Engelske erfaringer viser at efter en periode hvor en række selskaber dominerede transportsektoren er der de senere år stillet krav om strategisk trafikplanlægning både nationalt og lokalt. Den strategiske planlægning skal sikre at de mange aktører varetager hensynet til sammenhæng i transportsystemet, miljøhensyn og sociale hensyn på landsplan og på lokalt plan, og sikre den tilstrækkelige kvalitet og sikkerhed i transportsystemerne.
- Anlægsprojekter er selvsagt ikke gratis selv om de gennemføres af statslige selskaber og bliver lånefinansieret. Sådanne projekter kan endvidere komme til at belaste statsfinansieringen hvis der indgår subsidier eller hvis staten garanterer for låntagning. Når der udstedes statsgaranti for låntagning opnås der billigere lån. Til gengæld løber staten en risiko for at garantien skal realiseres, idet forskellen mellem lånerenten med og uden statsgaranti netop er et signal om at projektet indebærer en kommerciel risiko. Etablering af selskaber og brug af lånefinansiering gør det ikke mindre væsentligt at foretage omhyggelige samfundsøkonomiske vurderinger af offentlige anlægsprojekter.

- Tværgående koordinering af køreplaner, billetter og information til passagerer kan svækkes som følge af selskabsdannelser og deregulering. Krav til operatører og beføjelser til myndighederne kan imidlertid sikre koordinering og brugervenlighed.

Indsigt og parlamentarisk kontrol. Statslige selskabsdannelser medfører ændringer i de forvaltningsmæssige rammer og betyder at der bliver ændrede vilkår for offentlig indsigt og parlamentarisk kontrol:

- Flere anlægsprojekter gennemføres af selskaber uden statslig finansiering men ved låntagning med statslig garanti. I beslutningsfasen kan selskabskonstruktioner med brugerfinansiering og statslige lånegarantier betyde at de politiske beslutningstagere er mere afslappede om projektets økonomi end ellers, ligesom der kan være en risiko for at anvende for optimistiske forudsætninger mht. trafikprognoser og anlægsbudgetter for at fremme projektet i beslutningsfasen. Konstruktionen betyder nemlig at pengene ikke skal findes i statskassen, men at der kun skal udstedes statsgaranti for selskabets låntagning, og at eventuelle økonomiske problemer først viser sig langt senere.
- Etablering af selskaber i stedet for traditionelle statslige institutioner og virksomheder indebærer begrænsninger i offentlighedens adgang til at indhente informationer. Ligeledes kan selskaberne af forretningsmæssige årsager forventes at have begrænset interesse i at offentliggøre oplysninger om planer, markedsforhold og økonomiske forhold. Det kan derfor være en god ide at myndighederne ved etablering af selskabet stiller krav om at selskabet fremover leverer visse oplysninger som myndighederne har brug for til at løse planlægningsopgaver og lignende.
- Omdannelsen til selskaber kan imidlertid også fremme informationsstrømmen. Typisk omfattes statsselskaber af årsregnskabsloven og er dermed forpligtet til at offentliggøre en række oplysninger i regnskabet som statsvirksomheder i øvrigt ikke er forpligtet til. Når der etableres flere selskaber inden for områder der før blev varetaget af en enkelt statslig virksomhed, bliver problemstillinger og interessekonflikter endvidere ofte tydeliggjort af selskaberne og dermed mere synlige. På den måde kan selskabsdannelser bidrage til at bringe centrale problemstillinger og konflikter åbent frem. Dette kan f.eks. være tilfældet inden for jernbaneanrådet hvor beslutninger før opdelingen i en række selskaber blev taget internt i DSB, og hvor præmisserne derfor ikke nødvendigvis ville komme til omverdenens kendskab. Offentlighed i forvaltningen og aktindsigt har størst værdi når interesse-rede i forvejen er opmærksomme på en sag de ønsker mere viden om. Disse virkemidler giver ikke i sig selv viden om myndighedernes aktiviteter.
- Ministerens ansvar kan synes uklart. Ministeren varetager ofte både ejerrollen for de statslige selskaber og har ministeransvaret for de pågældende sektorer eller opgaver. Der kan være problemer med at få begge roller til at fungere på en gennemskuelig og hensigtsmæssig måde, og i visse tilfælde er ejerrollen vanskeligt forenelig med rollen som sektorminister. Risikoen for sammenblanding af interesser har eksempelvis været fremført i forbindelse med udlicitering af trafikken på visse jernbanestrækninger i Jylland.

Statsligt ejerskab på trafikområdet

Statslige virksomheder og aktiebesiddelser findes især på trafikområdet, hvor udviklingen af nye organisations- og styreformere er gået stærkt. Der findes forskellige selskabsformer med varierende grader af statsligt ejerskab som indebærer varierende grader af politisk kontrol. I den ene ende af spektret er statsvirksomhederne der er ejet 100% af staten og som i høj grad

er underlagt politisk kontrol. I den anden ende er der børsnoterede aktieselskaber som fungerer på markedets præmisser.

Statslige selskaber på trafikområdet, 2001

Selskab	Organisation	Statens ejerskab	Omsætning 2000 (mio. kr)	Antal ansatte
Bornholmstrafikken	Statsvirksomhed	100%	362	500
DSB SV	Selvstændig offentlig virksomhed	100%	7.866	Ca. 10.000
DSB S-tog A/S	Statsejet aktieselskab	100%		
Københavns Havn A/S	Statsejet aktieselskab	100%	339	370
Københavns Lufthavne A/S	Børsnoteret aktieselskab	34%	1.847	1.399
Railion Denmark	Datterselskab af Railion GmbH som er en fusion mellem DSB Vognledning, DB Cargo og Railion Benelux	DSB ejer 2% af aktierne i Railion GmbH.		
SAS AB Group	Børsnoteret svensk aktieselskab.	Den danske stat ejer 14,3% af aktierne, den norske 14,3% og den svenske 21,4%.	41.958	30.939
Scandlines AG	Delvist statsejet aktieselskab.	50% ejes af den danske stat og 50% af Deutsche Bahn AG	3.236	2.793
Sund & Bælt Holding A/S	Statsejet aktieselskab	100%	2.669	210
Ørestads-selskabet I/S	Interessent-selskab	45% ejes af den danske stat og 55% af Københavns Kommune	474	51

De statslige selskaber fordeler sig på en række forskellige varianter, herunder selvstændige offentlige virksomheder, statsejede aktieselskaber og delvist statsejede selskaber hvor ejerskabet deles med andre offentlige instanser i ind- eller udland.

Statsvirksomheder er ejet af staten og styres formelt set af trafikministeren. Går man blot ti år tilbage var dette modellen for offentlige virksomheder. Statsvirksomheder er afhængige af bevillinger på finansloven og kan ikke gå konkurs eller i betalingsstandsning. Virksomhederne skal så vidt muligt balancere økonomisk og kan således ikke akkumulere overskud. For statsvirksomheder gælder både offentlighedsloven, forvaltningsloven og ombudsmandsloven, og virksomhederne er ofte omfattet af relativ stærk styring fra politisk hold.

Selvstændig offentlig virksomhed er en særlig organisationsform, som blev introduceret ved etableringen af Post Danmark. Som styringsform svarer den selvstændige offentlige virksomhed til det statslige aktieselskab – dog er der ingen aktier. Virksomheden kan således agere frit på markedet, optage lån og akkumulere overskud. Der er underlagt årsregnskabsreglerne og kan i princippet gå konkurs. Der afholdes ikke generalforsamlinger, men årlige virksomhedsmøder. De selvstændige offentlige virksomheder er 100% ejet af staten, og det overordnede ansvar ligger hos Trafikministeriet.

I de statslige aktieselskaber besidder den danske stat flertallet af aktierne og har derfor bestemmende indflydelse i selskabet. Fælles for de statslige aktieselskaber er at det overordnede ansvar for selskabet principielt ligger hos bestyrelse og direktion, og ikke hos ministeren, der dog som aktionær som nævnt fortsat har en bestemmende indflydelse. Selskaberne er underlagt årsregnskabsloven og har ret til at akkumulere overskud. De statslige aktieselskaber har også ret til at optage lån. Denne selskabsform var dominerende midt i 1990'erne hvor en række virksomheder blev organiseret som statslige aktieselskaber, herunder blandt andet Scandlines og Combust. Staten har siden afhændet en del af disse selskaber, eller selskaberne er fusioneret med andre parter.

Blandt de frasolgte virksomheder finder man virksomheder som er blevet helt eller delvist solgt til udenlandske parter. Inden for transportområdet har de frasolgte virksomheder været underskudsgivende før salget.

En række af de statslige institutioner og selskaber inden for transportområdet har gennem årene ændret organisationsform og ejerskab. Nedenstående figur illustrerer de organisatoriske ændringer de har undergået i de sidste 10 år. Selvom akserne kunne antyde at en virksomhed i løbet af en selskabsdannelse kommer gennem alle virksomhedstyper, er dette dog ikke tilfældet. Eksempelvis er kun DSB blevet omdannet til selvstændig offentlig virksomhed. Det typiske forløb er at statsvirksomheder bliver omdannet til statslige aktieselskaber. Sidenhen kan de statslige aktier afhændes på børsen eller til parter i ind- og udland.

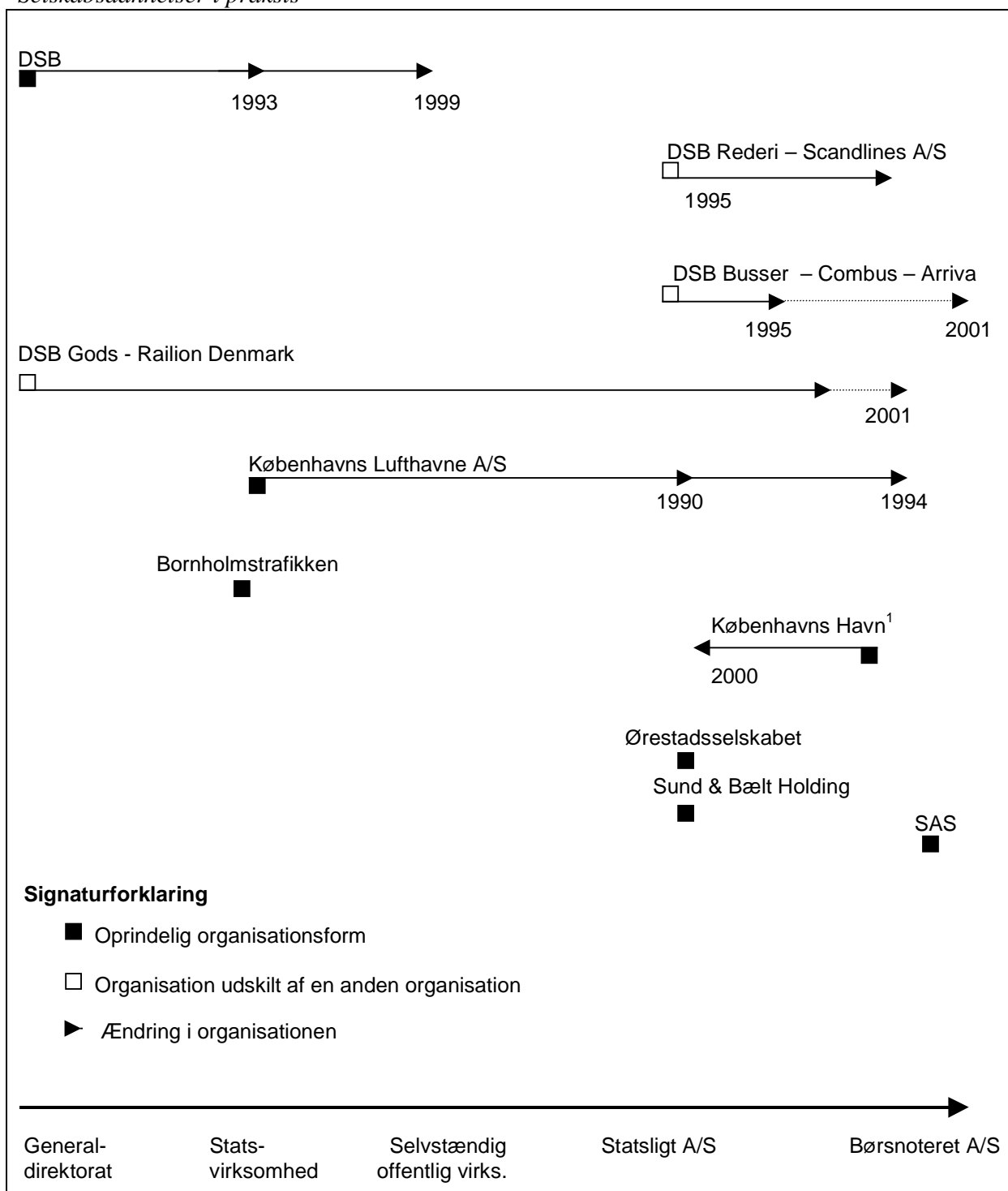
Centrale overvejelser i forbindelse med selskabsdannelser

Tre forhold er ofte rejst i forbindelse med etablering af selskaber til varetagelse af opgaver der tidligere blev varetaget af etater og andre statslige institutioner. Det drejer sig om:

1. Effektivitet i opgavevaretagelsen: Øget effektivitet i opgavevaretagelsen er ofte et argument for selskabsdannelser. Især to forhold ved selskabsdannelse kan spille ind:

- Øget uafhængighed af det politiske system i den daglige drift og i tilrettelæggelsen af de kommende års aktiviteter. Etablering af statslige selskaber kan være udtryk for et ønske om at give virksomhederne mulighed for at arbejde efter virksomhedsøkonomiske principper, herunder bedre mulighed for at lave flerårige planer og optage lån til finansiering af investeringer uden om finansloven og finanslovsprocessen. Dette forudsætter at det politiske system koncentrerer sig om at etablere rammer og mål for virksomheden i stedet for at involvere sig i det daglige virke.

Selskabsdannelser i praksis



1: Københavns Havn var ikke et børsnoteret selskab men en selvejende institution

- Øget konkurrence. Organisering som statsligt selskab kan bidrage til at ruste virksomheden bedre til en fremtidig konkurrencesituation. Den statslige virksomhed kan således få mulighed for at udvikle nye produkter, indgå et strategisk samarbejde med andre parter og øge den økonomiske effektivitet. Samtidig kan faktisk mangel på konkurrence være et argument for at fastholde en høj grad af statsligt ejerskab for at sikre mod misbrug af monopolstilling. Rent praktisk kan konkurrence have forskellige former, f.eks. fri konkurrence eller konkurrence i form af udbud af ydelser i konkurrence, reel konkurrence (de facto) eller blot formel mulighed for konkurrence (de jure), konkurrence inden for samme transportform eller konkurrence mellem transportformer.

2. *Samfundshensyn og overordnet koordinering:* Når løsning af opgaver overgår til selskaber, er der en risiko for at tværgående hensyn som tidligere blev varetaget af de statslige institutioner, tabes af syne. Statslige selskaber er ofte dannet for at fungere efter virksomhedsøkonomiske principper og arbejde med mere afgrænsede opgaver. Hensyn som går på tværs af arbejdsområderne, f.eks. koordinering af køreplaner og billetter med andre selskaber, sikring af sammenhængende infrastruktur og trafikudbud, sikring af den rette balance mellem investeringer i infrastruktur og rullende materiel, kan ikke forventes varetaget af det enkelte selskab som jo netop kun skal varetage delopgaver. Trafikministeriets overordnede koordinering på tværs af selskaber og delsektorer bliver derfor af voksende betydning når flere og flere opgaver varetages af selskaber.

Det stiller stigende krav om at Trafikministeriet konkretiserer de trafikpolitiske ønsker og målsætninger og udarbejder strategiske planer for de forskellige trafikformer og for infrastrukturen. Herved skabes klarhed om de overordnede rammer for selskabernes aktiviteter.

3. *Indsigt og parlamentarisk kontrol:* Indsigt og kontrol i forbindelse med statens aktiviteter dækker her over den indsigt og kontrol som udøves af politikere, embedsmænd, interesseorganisationer, borgere og presse. Her er væsentlige elementer: sikring af at politisk fastsatte målsætninger efterleves, at det politiske ansvar er klart placeret, at der er åbenhed i den politiske beslutningsproces og at borgerne inddrages eller får indseende i beslutningerne. I forbindelse med statslige aktiviteter sikres indsigt og parlamentarisk kontrol bl.a. via ministerens ansvar over for Folketinget, og ved at pressen og offentligheden normalt er sikret adgang til information gennem lovgivning om offentlighed i forvaltningen. Ved omdannelse af statsinstitutioner og -virksomheder til selskaber ændres på den ene side muligheden for parlamentarisk kontrol og offentlig indsigt, og på den anden side behovet herfor. På den ene side begrænses eller afskæres de forvaltningsretslige regler om offentlighed, ministerens indgrebskompetence og ombudsmandens kontrol ved selskabsdannelsen. På den anden side reduceres behovet for særlig indsigt og parlamentarisk kontrol måske også ved selskabsdannelsen. Ved fuldstændig privatisering af et selskab forsvinder således både forventningen om og muligheden for særlig parlamentarisk kontrol og offentlig indsigt til fordel for regulering gennem de almindelige regler for virksomhedsudøvelse i form af regnskabslovgivning, konkurrenceregler, forbrugerombudsmand mv.

Erfaringer fra tre danske cases

Nogle af de centrale problemstillinger der er blevet forbundet med offentlige selskabsdannelser er søgt belyst gennem eksempler. Det første eksempel vedrører A/S Øresundsforbindelsen som primært er et anlægsselskab, det andet vedrører DSB som et driftsorienteret selskab og

det tredje eksempel omhandler Nørreportsagen som illustrerer samarbejde og konflikter mellem offentlige selskaber. Eksemplerne belyser hver især et eller flere af de tre hovedspørgsmål om effektivitet, koordinering, indsigt og parlamentarisk kontrol.

1. *Øresundsforbindelsen*. Etablering og drift af de dansk-svenske broanlæg blev henlagt til Øresundsbro Konsortiet, som ejes i fællesskab af et dansk statsligt selskab, A/S Øresundsforbindelsen og et svensk statsligt selskab, SVEDAB AB. A/S Øresundsforbindelsen står endvidere for anlæg og drift af de omfattende danske landanlæg som fra broen fører jernbanen 12 km. ind til Hovedbanegården, og motorvejen 9 km. fra broen til tilslutning til motorvejen på Vestamager. Både landanlæg og kyst-til-kyst anlæg finansieres med statsgaranterede lån som skal betales tilbage af kyst-til-kyst anlæggets brugere. Betydningen af organisationsformen varierer gennem projektets faser.

Selskabskonstruktionen med brugerfinansiering og statslige lånegarantier var inde i billedet tidligt i *beslutningsfasen*. Projektets organisering betød at der hverken skulle findes penge i statskassen til kyst-til-kyst anlægget, eller til de omfattende investeringer i jernbane- og motorvejsforbindelserne fra København til lufthavnen. Dette kan have gjort de politiske beslutningstagerne mere interesserede i at medtage de omfattende landanlæg i broprojektet og mindre bekymrede over projektets økonomi end ellers, herunder acceptere en række omfattende justeringer af økonomiberegningerne og kraftige opjusteringer af trafikprognosen umiddelbart før vedtagelsen.

I *anlægsfasen* betød selskabsformen, kombineret med at projektet omfatter to landes regeringer, at der var begrænset politisk indblanding i kyst-til-kyst anlægget. Der fremkom relativt få ændringskrav, projektet blev realiseret effektivt og der var kun begrænsede overskridelser af det oprindelige budget. Landanlægget var et rent dansk anliggende, og her har der været større politisk involvering i projekterings- og anlægsaktiviteterne og relativt store budgetoverskridelser. Fælles for både landanlægget og kyst-til-kyst anlægget er at politiske ændringer og krav, herunder miljøkrav, som hovedregel blot blev taget med i projektet og forudsat finansieret af indtægterne fra brugerne i driftfasen. Således kan ændrede politiske krav til projektudformning og dermed investeringsomfanget, siges at have været ”gratis” for beslutningstagerne da de ikke umiddelbart udløste krav om øgede bevillinger. Konsekvensen af kravene er imidlertid en forøget risiko for at statsgarantien bliver relevant på et senere tidspunkt.

I *driftsfasen* har prognoserne for vejtrafikken vist sig ikke at holde, og der er en stigende risiko for at statens garantistillelse for landanlæggene bliver relevant. I et forsøg på at øge vejtrafikken og indtægterne herfra indførte Øresundsbro Konsortiet store rabatter for visse brugergrupper, hvilket gav anledning til konflikt mellem Konsortiet på den ene side og regeringen og den politiske følgegruppe på den anden. Konflikterne vedrørte Konsortiets kompetence til at fastsætte takster og rabatter. Den svenske regering udtrykte utilfredshed med at den danske regering blandede sig i takstspørgsmålet, og der hersker således uklarhed om dette ganske centrale spørgsmål. Øresundsbro Konsortiet har efterfølgende udtrykt ønske om at der opnås enighed mellem den danske og svenske regering om hvor kompetencen til takstfastsættelsen ligger.

2. *DSB*. Frem til 1993 var DSB et generaldirektorat der både forvaltede infrastruktur og drev transportvirksomheder for passager og gods på både bane og vej. Gennem de sidste 10 år har DSB bl.a. som konsekvens af EU's krav om det indre transportmarked mv. gennemgået forskellige organisationsændringer og er nu et selvstændigt offentligt operatørselskab. I denne proces er rederivirksomheden, godsvirksomheden samt busvirksomheden blevet udskilt og

afhændet, og endelig er infrastrukturen blevet udskilt som statsvirksomheden Banestyrelsen.

Denne udvikling, fra et bredt favnende statsligt generaldirektorat til et relativt selvstændigt statsligt selskab med passagertrafik som primær opgave, er blevet fulgt af væsentlige besparelser og effektiviseringer. DSB besluttede således i 2000 at reducere de administrative omkostninger, og frem til sommeren 2001 gennemførtes et effektiviseringsprogram der fra 2002 vil betyde mere end 30% reduktion af de administrative omkostninger og af antallet af ansatte der varetager administrative opgaver. Der er tilsvarende gennemført effektiviseringsprojekter inden for andre dele af DSB's drift. Samlet set er der således gennem de sidste fem år sket en reduktion i antallet af ansatte i DSB (eksklusiv DSB S-tog A/S) på 15% samtidig med at der er sket en stigning både i passagertrafikken og i kørslen på 20%.

3. *Nørreport sagen*. På Nørreport Station i København mødes S-toget og Regionaltoget med Metroen, og en fodgængertunnel skal give gode forbindelsesmuligheder for passagererne mellem Metroen og toget. Udformningen af tunnelen gav imidlertid anledning til konflikter mellem de involverede offentlige selskaber. Der blev fremsat forslag om en højtliggende tunnel lige under vejbanen som alternativ til den planlagte lavtliggende tunnel under S-togets og regionaltogets spor. Etableringen af passagertunnelen fordrede samarbejde og koordinering mellem to offentligt ejede selskaber, nemlig DSB og Ørestadsselskabet, og statsvirksomheden Banestyrelsen. Endvidere indvolverede sagen Trafikministeriet som ejer eller medejer af flere af de involverede parter og som overordnet koordinator af jernbanesektoren samt endelig Københavns kommune og Hovedstadens Trafikselskab (HT) i visse faser af projektet. På et relativt sent tidspunkt i projekteringen opstod der uenighed om den konkrete udformning af tunnelen, og processen frem til et acceptabelt resultat herefter var kompliceret. Vanskelighederne skyldtes både tekniske problemstillinger og forskelle i de interesser og hensyn de involverede parter skulle/ville varetage:

Ørestadsselskabet foretrak det oprindelige projekt med en lavtliggende tunnel. Dette skyldtes primært at man frygtede at en ændring af projektet til en højtliggende tunnel ville gøre selskabet sårbart over for store eksisterende og nye erstatningskrav (claims) fra entreprenørselskabet Comet. Claims kunne løbe op mod 1 milliard kr. og ville dermed langt overstige de faktiske omkostninger ved at ændre anlægsprojektet på 150-200 mio. kr.

DSB og Banestyrelsen foreslog ændring til en højtliggende tunnel. Der var to primære grunde hertil. Dels forventede man færre gener for togdriften under etableringsfasen. Dels nærede man håb om at en ombygning af Nørreport Station i forbindelse med etablering af en højtliggende tunnel, kunne bane vejen politisk og finansielt for etablering af et tredje regionaltogetspor gennem røret ved Nørreport. Dette ville kunne give et løft for regionaltrafikken og trafikken på Hovedbanegården det ellers var vanskeligt at få politisk opbakning til.

HT foretrak ændring til en højtliggende tunnel. HT havde en begrænset rolle i projektet, men håbede at ombygning af Nørreport kunne indgå i finansiering og realisering af en forbedret udformning af overfladen og busfaciliteterne ved Nørreport Station.

Sagen forløb under stor mediebevågenhed fra sommeren 1999 til januar 2000 og undervejs offentliggjorde de forskellige parter rapporter, undersøgelser og synspunkter. Trafikministeriet spillede en relativt tilbagetrukket rolle frem til årsskiftet, hvilket til gengæld gav plads til en stærk involvering af Folketingets trafikpolitikere i sagen. Forløbet var uigennemskueligt, og udfaldet af sagen syntes set udefra at være ganske usikkert helt frem til januar 2000. Her besluttede trafikministeren at fastholde den oprindelige plan om en lavtliggende tunnel med

forskellige tekniske justeringer. På trods af vanskeligheder og konflikter under sagen har de involverede selskaber efterfølgende samarbejdet effektivt og sikret både planmæssig fremdrift i Metroprojektet og høj regularitet i togafviklingen på Nørreport.

Sammenfattende viste sagen at det forhold at flere selskaber var indvolveret i sagen medførte stor offentlighed om problemstillingen, og dermed også offentlig og parlamentarisk indsigt. Endvidere viste den at der er stort behov for en klar og gennemskuelig beslutningsproces i en sådan situation, og at Trafikministeriet har en central opgave med at sikre koordination og varetagelse af de overordnede hensyn.

Erfaringer fra Sverige, England og New Zealand

Der foreligger ikke systematiske vurderinger af selskabsdannelser og privatiseringer på transportområdet med hensyn til effektivitet, koordinering, offentlighedens indsigt og parlamentarisk kontrol i de udvalgte lande. Her præsenteres derfor foreliggende erfaringer fra de tre lande om nogle af disse spørgsmål og fra dele af transportsektoren i forbindelse med selskabsdannelser og privatiseringer.

1. Sverige: Skiftende svenske regeringer har gennem 1990'erne gennemført en politik der overordnet sigter på at effektivisere den offentlige sektor og reddykke de statslige myndigheds opgaver og roller. Som led heri har staten gennem de sidste 20 år mere end halveret antallet af selskaber med statsligt ejer- eller medejerskabskab. Samtidig hermed er en del tidligere forvaltningsorganer blevet omdannet til selskaber.

Anlægsselskaber: Ved en del anlægsprojekter er der etableret offentlige selskaber hvor der er anvendt alternative finansieringsformer, ofte lånefinansiering i stedet for almindelig finansiering over statsbudgettet. Riksdagens Revisorer har vurderet denne praksis og er noget reserverede over for lånefinansiering og lignende af infrastrukturinvesteringer. Revisorerne har fundet at således finansierede projekter ofte underkastes en meget ringe samfundsøkonomisk vurdering i forhold til de krav som ellers gælder ved projekter finansieret over statsbudgettet. Derfor er der væsentlig risiko for at projekterne medfører samfundsmæssige milliardtab. Revisorerne påpeger endvidere at Riksdagens muligheder for at beslutte nye investeringer bliver begrænset af tilbagebetaling af lånefinansierede projekter. Således er Vægverket og Banverket nødt til at bruge 1/5 af investeringsbudgettet i de kommende år til at betale renter og afdrag på lån for tidligere besluttede investeringer.

Jernbanen: Statens Järnvägar, SJ, blev i 1988 opdelt på en operatørdel, SJ, og en infrastrukturforvalter, Banverket. SJ blev senere, i 2000, omdannet fra statsselskab til aktieselskab (100% ejet af staten) og opdelt på 6 selskaber, nemlig et passagertransportsselskab, et gods-transportsselskab samt fire selskaber der forestår stationer, vedligeholdelse og andre støttefunktioner. Jernbanenettet er opdelt i et nationalt net, stamnettet, og et regionalt net, länsnettet. Kørslen på stamnettet forestås så vidt muligt af SJ på markedsmæssige vilkår således at SJ har eneret på al rentabel passagertrafik på stamnettet, mens staten køber trafik på strækninger der ikke er rentable for SJ at drive. Det statslige indkøb af socialt begrundet passagertrafik forestås af den statslige organisation Rikstrafiken. Fra 2000 er der åbnet en vis adgang for andre operatører for kørsel på stamnettet. Kørslen på länsnettet udbydes i konkurrence hvorved en række nye operatører er kommet ind på markedet.

Opdelingen af systemet i mange virksomheder, myndigheder og selskaber gør det vanskeligt at få belyst de samlede omkostninger ved at drive jernbanen og den tilhørende regulering. Der

kan dog konstateres effektiviseringseffekter. Således er omkostninger på de konkurrenceudsatte ruter reduceret med 20-30%, og der er introduceret nyt materiel både på länstrafikken og på stamnettet. Til gengæld er der rejst kritik af billetsamarbejde og information ligesom der er rejst kritik af statens tredobbelte rolle som henholdsvis ejer af SJ, ansvarlig for konkurrencen i sektoren og ansvarlig for den overordnede trafikpolitik.

2. *England:* Der har været tradition for statslige virksomheder og statsligt medejerskab i virksomheder i England frem til slutningen af 1970'erne. De konservative regeringer fra 1979 til 1997 gennemførte væsentlige privatiseringer af offentligt ejede virksomheder og introduktion af markedsregulering og konkurrence. Labours overtagelse af regeringsmagten i 1997 har ikke betydet ophævelser af privatiseringer, og regeringen undersøger fortsat mulighederne for privatiseringer af tilbageværende statsejede virksomheder og for at gennemføre Public-Private Partnerships (PPP).

Jernbanen: På baggrund af EUs direktiv fra 1991 om åben adgang til jernbanenettet blev det statslige jernbanemonopol British Rail i 1994 opdelt i en lang række selskaber. Jernbaneselskabet blev opsplittet i et privateret infrastrukturselskab, Railtrack, tre udlejningsselskaber for rullende materiel og seks godsoperatørselskaber som blev udbudt og solgt. Passagerdriften blev udliciteret i 28 koncessioner. Der er ingen subsidiering af godstrafikken mens passagertrafikken fortsat er subsidieret.

Liberaliseringen og den efterfølgende regulering betød faldende offentlige subsidier til passagertrafikken og effektivisering af togdriften. Passagertransporten (passager-km) er steget med 33%, og de stigende indtægter som følge af stigningen i passagertallet har nogenlunde modsvaret faldet i de offentlige subsidier. De samlede forbedringer dækker over væsentlige forskelle mellem de enkelte operatørselskaber. Det voksende passagertal og det øgede trafikudbud har betydet stigende trængselsproblemer i togene og på skinnerne og forringelser i regulariteten som følge af overudnyttelse af det rullende materiel.

Privatiseringen af infrastrukturselskabet Railtrack har været langt mere problematisk end privatisering af operatørdelen. Efter få år resulterede den i en lang række problemer. Herunder manglende planmæssig vedligeholdelse, uenighed mellem selskabet og regulatoren om krav til præstationer og vedligeholdelse, voksende antal skinnebrud som følge af stigende belastning med især godstog, flere togulykker, faldende regularitet for togene og store underskud i selskabet. Som følge heraf blev Railtrack i efteråret 2001 sat under administration, og den fremtidige organisering af infrastrukturen overvejes.

Bustransport: Den engelske bussektor blev liberaliseret i 1980'erne, og de offentligt ejede busselskaber blev opdelt og solgt. Dereguleringen blev fulgt af skærpet konkurrence både inden for lokaltrafikken og fjerntrafikken. Det har betydet reducerede omkostninger samtidig med at de offentlige subsidier er blevet fjernet. Endvidere er der sket tilpasninger af kørselsudbuddet.

Effekterne har imidlertid været helt forskellige for hhv. lokalbusser og fjernbusser. De første 10 år steg taksterne på lokalbusser op mod 20%, udbuddet voksede men blev ganske ukoordineret og dårligere geografisk dækkende, og passagertallet faldt med 28%. Taksterne på fjernbusområdet faldt derimod kraftigt de første år efter dereguleringen, ruterne blev tilpasset og effektiviseret, og passagertallet voksede.

Anlægselskaber og public-private partnerships: Labour regeringen har fremmet inddragelsen af den private sektor i finansiering og drift af infrastrukturanlæg, og der er gennemført eller indgået kontrakter om 15 trafikprojekter med anlægsudgifter på i alt 90 mia DKK. Det drejer sig om letbane- og metroprojekter, motorvejsprojekter samt jernbaneprojekter, og Trafikmini-

steriet har en række yderligere projekter på vej. Den engelske rigsrevision, National Audit Office, har vurderet brugen af PPP og lånefinansiering af anlægsprojekter og anfører at der kan være konkrete fordele ved at inddrage private virksomheder i projekterne, men at lånefinansiering og privatfinansiering ikke i sig selv reducerer de offentlige udgifter, og at myndighederne ikke bør opfordre til overoptimisme hos investorer, f.eks. gennem udarbejdelse af optimistiske trafikprognoser.

Koordinering og planlægning: Liberaliseringen af jernbane- og bussektoren har gjort det vanskeligere at få koordinering på tværs af selskaber og at sikre den kvalitet og det udbud af kollektiv transport som regeringen ønsker af trafik-, social- og miljøpolitiske årsager. De senere år har regeringen derfor igangsat national strategisk trafikplanlægning og har herunder etableret en strategisk jernbanemyndighed som skal udarbejde og realisere strategiske jernbanepplaner. På lokalt niveau udarbejder de lokale myndigheder ligeledes trafikplaner, herunder kollektive trafikplaner. Til brug for realisering af planerne modtager de lokale myndigheder subsidier fra regeringen. De kan udbyde og subsidiere busruter som ikke er virksomhedsøkonomisk rentable og indgå kvalitetsaftaler med de private busselskaber.

3. New Zealand: I New Zealand har jernbanerne i mere end 15 år været fuldstændig privatiserede og afregulerede. Godstransport betyder langt mere end passagertransport og udgør omkring 75% af omsætningen for jernbanen. Jernbanen transporterer ca. 25% af de godsmængder hvor jernbanetransport er et realistisk alternativ.

Fra midten af 1980'erne har man gennemført en række reformer i New Zealand som sigter mod at gøre jernbanedriften mere forretningsorienteret. Frem til 1982 lå tog- og færgetrafikken under en statslig styrelse. Herefter etablerede man statsvirksomheden New Zealand Railways Corporation som i 1990 blev omdannet til aktieselskabet New Zealand Rail Limited, 100% ejet af staten. Selskabet fik overført alle aktiver fra både færger og togetværk. I 1993 blev New Zealand Rail Limited købt af Tranz Rail Holdings der blandt andet var ejet af forskellige amerikanske transportvirksomheder. Selskabet beholdt i første omgang sit navn, men fra 1995 skiftede det navn til Tranz Rail.

Effektivitet: I perioden 1989-1997 blev jernbanens produktivitet øget væsentligt, men Trans Rail har i de senere år haft relativt dårlig økonomi. Trans Rail har derfor solgt, eller søger at sælge passagerruterne fra og koncentrerer sig om godstransporten. Det drejer sig konkret om langdistancepassagerruterne Tranz Scenic og pendlerruterne Tranz Metro Auckland og Tranz Metro Wellington.

Koordinering og samarbejde: Da jernbanedriften i 1993 blev solgt til private, ser flere det som et udtryk for at det ikke var lykkedes at drive jernbanen på tilfredsstillende vis i statsligt regi. Man ville nu give den private sektor chancen hvilket betød at der ikke fra statslig side blev (eller bliver) fastlagt rammer for det private selskabs ageren. Selskabet er ikke underlagt Public Service forpligtigelser og kan således nedlægge urentable ruter. Der stilles visse minimumskrav til vedligeholdelsen af skinnerne, men da selskabet ejer skinnerne, er det i princippet selskabet selv der bestemmer i hvilken udstrækning det kan betale sig at vedligeholde dem.