



Övertagande av kollektivtrafiken

Förstudie

Landstinget Dalarna

KPMG AB

2018-02-26

Antal sidor 9



Landstinget Dalarna
Övertagande av kollektivtrafiken

2018-02-26

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Inledning/bakgrund	3
2.1	Syfte och revisionsfråga	4
2.2	Ansvarig nämnd	4
2.3	Projektorganisation/granskningsansvarig	4
2.4	Metod	4
3	Resultat av granskningen	4
3.1	Formen för övertagande	4
3.2	Skatteväxling	5
3.3	Kommentar till viktiga områden	5

1 Sammanfattning

Vi har av Landstinget Dalarnas revisorer fått i uppdrag att genomföra en förstudie kring vilka åtgärder landstinget Dalarna har vidtagit för att säkerställa en korrekt och effektiv överföring av verksamheten.

Syftet med förstudien har varit att inhämta underlag över vilka analyser/utredningar som landstinget själva har genomfört för att sedan, om behov föreligger, i en fördjupad granskning säkerställa om dessa analyser/utredningar är tillräckliga och ändamålsenliga. De frågeställningar som belysts är kopplade till de ekonomiska konsekvenser som en överföring av verksamheten innebär samt hur övergången påverkar administrativa rutiner.

En utredning startades i januari 2017 med syfte att utreda skatteväxling mellan kommunerna och landstinget skulle kunna ske samt hur huvudmannskapet skulle förändras. I utredningen gjordes bedömningar av hur skatteväxlingen skulle påverka ekonomin hos respektive part beroende på hur verksamheten skulle organiseras och hur stort belopp som skulle skatteväxlas. I utredningen utgick man från budget 2017 för AB Dalatrafik. Konsekvenser av olika alternativ för hur man praktiskt flyttar över verksamheten från AB Dalatrafik till landstinget finns inte belyst i rapporten. När utredningen startades var man medveten om att tidplanen för genomförandet var kort och att det skulle få konsekvenser för verksamhetsövergången skulle genomföras.

En ledningsgrupp med deltagare från AB Dalatrafik och landstinget bildades i maj 2017 och träffades regelbundet sex gånger till och med december 2017. Av ledningsgruppens minnesnoteringar kan man utläsa att fokus har legat på juridiska frågor och verksamhetsfrågor men att frågor som berör ekonomi och administration berörts mycket kortfattat.

En av de frågor som hanterats av ledningsgruppen är genomgång av avtal för att identifiera samtliga avtal som berörs av övergången. Genomgången av avtalen startade upp under hösten 2017. Arbetet med att föra över avtalen på landstinget startade sent vilket påverkar både AB Dalatrafik och landstingets verksamhet under 2018. Utgifter som avser den överförda verksamheten faktureras fortfarande till viss del bolaget i stället för landstinget och medför både ökad administration och påverkar likviditeten i AB Dalatrafik negativt.

Arbetet med att se över administrativa rutiner och system för att få en effektiv övergång av verksamheten startade sent under hösten 2017. Det innebär att vissa processer fortfarande finns kvar i system hos AB Dalatrafik i stället för hos landstinget och kommer att innebära mer administration än om alla verksamhetssystem varit integrerade med varandra hos landstinget. En väsentlig del av dessa rutiner är resenärernas betalning av resor på olika sätt som fortfarande sker till AB Dalatrafik och inte till landstinget.

Vid överföring av verksamhet mellan två olika juridiska personer uppstår både mervärdesskattefrågor och inkomstskattefrågor. Inför övergången har dessa frågor inte utretts utan först i januari 2018 har ett utredningsarbete startat för att se över dessa frågor. Överföringen av tillgångar från AB Dalatrafik till landstinget borde enligt vår uppfattning ha utretts och förberetts tidigt eftersom det kan få väsentliga ekonomiska och redovisningsmässiga konsekvenser.

2018-02-26

Vår samlade bedömning är att projektledningen inför överförande av kollektivtrafiken till landstinget inte tagit hänsyn till alla väsentliga frågeställningar och att arbetet utförts allt för sent tidsmässigt utifrån att övergången var beslutad till 1 januari 2018.

Sammanfattningsvis konstaterar vi i vår förstudie att

- Formen för övertagande inte utretts tillräckligt utifrån bland annat skattemässiga konsekvenser (avsnitt 3.1 samt 3.3.3).
- Skatteväxlingen mellan kommuner och landsting ligger på en nivå som enligt den utredning som ligger till grund för den inte fullt ut täcker de kostnader som idag bärs av AB Dalatrafik (3.2).
- Skatteväxlingen beaktar inte beaktar kostnader som kan uppstå i själva överföringen (3.2).
- Endast hälften av AB Dalatrafiks leverantörer undertecknat nya avtal föranledda av överföringen (3.3.1).
- Mervärdesskattefrågor som kan uppstå i samband med överföringen av verksamheten har inte utretts (3.3.4).

Arbetet med överföring av administrativa system och bankkonton med mera har påbörjats sent varför AB Dalatrafik och landstinget för närvarande har dubbla rutiner för betalningsströmmar (3.3.5).

2 Inledning/bakgrund

Ett nytt kollektivtrafiksystem sjösattes i Dalarna 2014 och sedan dess har finansieringen och kostnadsfördelningen varit uppe för diskussion. Under de senaste åren har kostnadsfördelningen byggts på kompromisser mellan parterna.

Huvudmannaskapet för kollektivtrafiken har analyserats och Landstinget Dalarna ska efter beslut i landstingsfullmäktige 2017-06-12—2017-06-13 §60 ta över ansvaret för kollektivtrafiken samt uppdraget som regional kollektivtrafikmyndighet från 2018-01-01. Vidare beslutades att övertagande av ägande av AB Dalatrafik, Tåg i Bergslagen AB och AB Transitio ska förberedas.

Efter att beslut tagits av regionens 15 kommunfullmäktige har sedan Landstinget Dalarna tillsammans med kommunerna i Dalarnas län hos regeringen begärt att den länsvisa skattesatsen för landstinget respektive kommunen enligt 2 och 3 §§ förordningen (2004:881) om kommunalekonomisk utjämning, från och med 1 januari 2018, höjs med 0,47 procentenheter för landstinget och sänks med 0,47 procentenheter för kommunerna. Skatteväxlingen omfattar allmän kollektivtrafik och färdtjänst.

Revisorerna har utifrån sitt riskanalysarbete som pågår löpande under revisionsåret sett en risk i att Landstinget Dalarna inte har gjort erforderliga analyser och utredningar inför övertagandet av kollektivtrafiken.

Vi har av landstinget Dalarnas revisorer fått i uppdrag att genomföra en förstudie kring vilka åtgärder landstinget Dalarna har vidtagit för att säkerställa en korrekt och effektiv överföring av verksamheten.

2.1 Syfte och revisionsfråga

Syftet med förstudien har varit att inhämta underlag över vilka analyser/utredningar som landstinget själva har genomfört för att sedan, om behov föreligger, i en fördjupad granskning säkerställa om dessa analyser/utredningar är tillräckliga och ändamålsenliga.

Revisionsfrågorna:

- Vilka analyser/utredningar har Landstinget Dalarna gjort för att säkerställa att övertagandet av kollektivtrafiken inte ger några oönskade ekonomiska konsekvenser.
- Vilka analyser/utredningar har Landstinget Dalarna gjort för att säkerställa att inga skattemässiga frågor uppstår i efterhand. T.ex. vid övertagande av anläggningstillgångar eller andra eventuella skattemässiga justeringar som kan finnas i AB Dalatrafik och dess dotterbolag Dalatrafik Service AB.
- Vilka analyser/utredningar har Landstinget Dalarna gjort för att säkerställa korrekt mervärdesskatteredovisning.
- Vilka analyser/utredningar har Landstinget Dalarna gjort för att säkerställa fortsatt drift av verksamheten i form av löpande medelsförvaltning (in- och utbetalningar).
- Hur ska övergången ske utifrån administrativa rutiner?

2.2 Ansvarig nämnd

Granskningen avser landstingsstyrelsen.

2.3 Projektorganisation/granskningsansvarig

Granskningen har utförts av auktoriserade revisorn Margareta Sandberg och auktoriserade revisorn Therese Andersson under ledning av Bo Ädel, certifierad kommunal revisor och auktoriserad revisor. Rapporten är faktagranskad av berörda tjänstemän; Ekonomichef, upphandlingschef, förvaltningschef samt redovisningschef.

2.4 Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier och intervjuer/avstämningar med berörda tjänstemän.

3 Resultat av granskningen

3.1 Formen för övertagande

Överföringen av verksamheten med tillgångar, skulder och åtaganden sker genom att landstinget förvärvar aktierna i AB Dalatrafik och blir därigenom ägare till 100% av bolaget. Huruvida tillgångar och skulder därefter ska överföras till landstinget och i så fall när eller förbli i bolaget AB Dalatrafik har ännu inte beslutats och bland annat de skattemässiga konsekvenserna av en sådan överföring är inte utredda.

3.2 Skatteväxling

Under våren 2017 startades en utredning av om Landstinget Dalarna skulle överta huvudmannaskapet för kollektivtrafiken i Dalarna samt vilken skatteväxling som behövdes för finansieringen av verksamheten i Landstinget Dalarna. Utredningen leddes av en särskild utredare som anställdes av Landstinget Dalarna som projektledare och utredare. I maj 2017 lämnades en slutrapport för utredningsarbetet.

Som underlag för beräkning av skatteväxling fanns budget för Dalatrafiks verksamhet för 2017 samt kostnader för viss verksamhet som fanns i Region Dalarna.

Direktionen i Region Dalarna beslutade vid sammanträde den 17 maj 2017 att rekommendera kommunerna och landstinget att göra en skatteväxling för den allmänna kollektivtrafiken och färdtjänsten med 47 öre.

I rapporten framgår att det vid en skatteväxling om 47 öre finns ett ofinansierat underskott med -28,2 mkr. Av rapporten framgår att en skatteväxling på denna nivå innebär att rationaliseringar behöver göras och att de ekonomiska konsekvenserna av dessa skall tillgodogöras både kommunerna och landstinget. Rationaliseringar för verksamheten måste ske men de fanns inte framtagna med detaljer. För att finansiera underskottet föreslogs att kommunerna skall lämna ett bidrag under två år för att kompensera för en skatteväxling mellan 49 öre och 47 öre som motsvarar ca 14,4 mkr.

Under hösten 2017 har kommunerna och landstinget fattat beslut om den föreslagna skatteväxlingen.

Kommentar:

I utredningen om huvudmannaskap och skatteväxling saknas kommentarer om andra effekter än verksamhetsövergången från AB Dalatrafik och Region Dalarna till Landstinget Dalarna. Konsekvenser av olika alternativ för hur man praktiskt flyttar över verksamheten till landstinget finns inte belyst i rapporten.

Anläggningstillgångar i Dalatrafik är i sin helhet finansierade med en checkräkningskredit hos Nordea. Eftersom krediten anses vara en långfristig kredit som årligen förnyas redovisas den som en långfristig skuld. Bolaget har endast haft mindre belopp som likvida medel men en större del utnyttjad checkräkningskredit (2016-12-31). Rubriceringen av krediten som långfristig skuld och bolagets låga saldo i posten Kassa och bank kan ha påverkat förutsättningarna vid beräkningen av skatteväxlingen.

3.3 Kommentar till viktiga områden

Efter att direktionen i Region Dalarna fattat beslut om att rekommendera kommunerna och landstinget att genomföra en skatteväxling startades i maj ett arbete med att definiera vilka områden där utredningar behövde göras. En ledningsgrupp med deltagare både från landstinget och Dalatrafik bildades med ansvar för olika områden. Vi har inte funnit att någon fått rollen som projektledare. Ledningsgruppen har träffats vid sex tillfällen under året och har fört minnesnoteringar från dessa möten. Bland de punkter som ledningsgruppen haft på agendan finns juridik, avtal, organisation, personal, facklig verksamhet, ekonomi, verksamhetsplanering, IT, kommunikation. På ledningsgruppsmöten har återrapportering skett, främst inom områden som avser juridiska frågor och verksamhetsfrågor men med mer kortfattade kommentarer kopplade till verksamhetens ekonomi och administration.

2018-02-26

3.3.1 Avtal

Avtal som påverkar verksamheten har inventerats under hösten 2017. För att föra över avtalen till landstinget har samtliga leverantörer kontaktats och avtal har upprättats där parterna, landstinget, AB Dalatrafik och leverantören, undertecknar en överenskommelse om att avtalen skall föras över till landstinget. När verksamheten övertogs av landstinget vid årsskiftet hade färre än 50% av leverantörerna undertecknat avtalen. De leverantörer som undertecknat avtalen motsvarade dock beloppsmässigt mer än 50 % av kostnaderna. Det finns även vissa avtal som borde sagts upp inför övergången av verksamheten, beloppsmässig omfattningen av dessa avtal har inte uppskattats. Bland avtal som hanterats finns även avtalet med AB Dalatrafiks bank, Nordea som är ett av de väsentliga avtalen för verksamheten. Överenskommelse med Nordea om att fortsätta nyttja deras tjänster och att även fortsättningsvis få tillgång till den checkräkningskredit som AB Dalatrafik har gjordes sent under året.

Kommentar:

Man kan notera att arbetet med att föra över avtalen från AB Dalatrafik till landstinget har startat sent vilket har fått som konsekvens att alla avtal inte har skrivits över till landstinget per 31/12 2017. Detta får till följd att fakturor som avser verksamhet som bedrivs av landstinget faktureras till AB Dalatrafik som måste hantera dessa fakturor i sin redovisning och ombesörja betalning av utgifterna.

3.3.2 Ekonomi

Ekonomiavdelningen på landstinget involverades processen i juni 2017 men arbetet som påverkar det praktiska arbetet med att integrera verksamheten i AB Dalatrafik med landstinget startade upp först efter att alla kommuner fattat beslut om skatteväxling hösten 2017. Det har fått som konsekvens att man inte hunnit med att vidta de åtgärder som krävs för att man skulle kunna hantera Dalatrafiks verksamhet i landstingets administrativa system vid övergången. Exempelvis sker alla betalningar av resor fortfarande till Dalatrafiks bankkonto.

Andra ekonomiska konsekvenser som inte beaktats är att Dalatrafiks checkräkningskredit inte räcker till för att betala de skulder och utgifter som belastar AB Dalatrafik i samband med övergången. Tidigare har kommunerna betalat in ersättning i förskott till bolaget men i och med övergången av verksamheten har inbetalningarna uteblivit för våren 2018. Landstinget Dalarna har därför lånat ut ca 80 mkr till AB Dalatrafik.

Kommentar:

Arbetet med att gå igenom administrativa rutiner och system och konsekvenser för verksamheten har startat sent med hänsyn till att verksamhetsövergången skulle ske vid årsskiftet 2017/2018. Det innebär att vissa processer fortfarande finns kvar i system hos AB Dalatrafik i stället för hos landstinget och innebär mer administration än om alla verksamhetssystem varit integrerade med varandra hos landstinget.

3.3.3 Skattefrågor

Inför övergången av verksamheten har frågor som berör övertagande av tillgångar från Dalatrafik till landstinget inte belysts i tillräckligt god tid för att dessa skulle kunna

Landstinget Dalarna

Övertagande av kollektivtrafiken

2018-02-26

överlåtas inför årsskiftet 2017/2018. I bolaget AB Dalatrafik och Dalatrafik Service AB finns materiella anläggningstillgångar till ett bokfört värde om 181,7 mkr (2016-12-31).

Kommentar:

Först under januari 2018 har ett arbete påbörjats för att utreda hur tillgångar i bolaget kan överlåtas till landstinget utan oönskade skattemässiga konsekvenser. Detta arbete borde ha påbörjats redan under våren 2017 eftersom överföring av tillgångarna kan få skattemässiga konsekvenser som påverkar ekonomin i landstinget på ett oönskat sätt. Förändrade bokförda värden på tillgångarna kan innebära redovisningsmässigt ökade kostnader. Överlåtelse av tillgångar kräver också juridiskt bindande avtal och för fastigheter registrering i fastighetsregistret med kostnad för lagfart m.m.

3.3.4 Mervärdesskattefrågor

Inför övertagande av verksamheten har man uppmärksammat att det finns vissa frågor som berör mervärdesskatt som behövde belysas. Eftersom övertagande av fastigheterna inte planerades till tidpunkten för verksamhetsövergången gjordes ingen genomgång av frågorna för mervärdesskatt under hösten. Under januari 2018 har man startat ett utredningsarbete för att säkerställa att mervärdesskatten blir korrekt hanterad i den löpande verksamheten i och med att vissa kostnader betalas av AB Dalatrafik men avser verksamhet som bedrivs av landstinget. Även mervärdesskattefrågor i samband med en eventuell överlåtelse av fastigheterna till landstinget behöver utredas.

Kommentar:

Man har inte gjort några analyser eller utredningar av mervärdesskattefrågor inför övertagande av verksamheten. En genomlysning av dessa frågor borde ha gjorts tidigare och parallellt med utredning av skattemässiga konsekvenser för verksamheten.

3.3.5 Medelsförvaltning

De kostnader som belastar landstinget från och med 2018 hanteras i landstingets normala flöde för leverantörsfakturer. De avtal som inte har överlåtit vid övergången måste även fortsättningsvis betalas av AB Dalatrafik till dess att det finns påskrivna avtal. Det innebär som nämnts ovan att AB Dalatrafik belastas med dessa utbetalningar för att sedan fakturera landstinget motsvarande intäkt. Det blir en extra belastning på Dalatrafiks checkräkningskredit och ett extra administrativt arbete för bägge parter för att reglera kostnaderna.

Inom kollektivtrafiken finns många olika betalningssätt som är kopplade till olika system. Betalning kan t.ex. ske med en applikation i mobiltelefonen, autogiro, bankgiro, betalning genom andra företag som livsmedelsbutiker och kiosker. Betalningarna är integrerade med bankkontot och redovisningssystem. Att överlåta dessa system till landstinget kräver, förutom överlåtna avtal, integrering med landstingets system och landstingets bank.

Kommentar:

Arbetet med att gå igenom administrativa rutiner och system och konsekvenser för verksamheten har startat sent med hänsyn till att verksamhetsövergången skulle ske vid årsskiftet 2017/2018. Det innebär att vissa processer fortfarande finns kvar i



Landstinget Dalarna

Övertagande av kollektivtrafiken

2018-02-26

system hos AB Dalatrafik i stället för hos landstinget och innebär mer administration än om alla verksamhetssystem varit integrerade med varandra hos landstinget.

Med hänsyn till den komplexitet som finns olika betalningssätt för resor med AB Dalatrafik borde man tidigt ha påbörjat arbetet med att flytta över betalningsströmmarna till landstinget vid årsskiftet.

2018-02-26

KPMG AB

Margareta Sandberg

Auktoriserad revisor

Therese Andersson

Auktoriserad revisor

Bo Ädel

*Certifierad kommunal revisor/
auktoriseraad revisor*

Detta dokument har upprättats enbart för i dokumentet angiven uppdragsgivare och är baserat på det särskilda uppdrag som är avtalat mellan KPMG AB och uppdragsgivaren. KPMG AB tar inte ansvar för om andra än uppdragsgivaren använder dokumentet och informationen i dokumentet. Informationen i dokumentet kan bara garanteras vara aktuell vid tidpunkten för publicerandet av detta dokument.

Huruvida detta dokument ska anses vara allmän handling hos mottagaren regleras i offentlighets- och sekretesslagen samt i tryckfrihetsförordningen.