

Galler ej
körning med
ATC-besked

Bengt Jäderholm



Brister i järnvägs- underhållet

– en översikt



Sedan Banverket produktion bolagiserades har kostnaderna för järnvägsunderhållet ökat kraftigt och antalet tågförseningar och olyckor har inte minskat. Dessutom har branschen svårt att värna kompetens. De granskningar som gjorts av Riksrevisionen och två statliga utredningar är entydiga i kritiken av utvecklingen. En väg framåt kan vara att ta lärdom av hur den tunga processindustrin inom stål och papper är organiserad, skriver Bengt Jäderholm, tidigare stf. generaldirektör för Vägverket och tidigare administrativ direktör på Banverket i ett PM.

Bakgrund - bolagiseringen av Banverket produktion

I propositionen 2008/09:23 "Ändrad verksamhetsform för delar av Vägverket och Banverket" bedömde regeringen att verksamheten vid Banverkets resultatenheter Banverket Produktion (BVP) borde överföras till ett av staten helägt aktiebolag. Bolagiseringen skulle genomföras så snart det fanns förutsättningar för en fungerande konkurrens på marknaden för drift och underhåll samt investeringar inom järnvägsområdet.

Regeringen ansåg att starka skäl talade för en bolagisering av BVP. Förutsättningarna för konkurrensneutralitet på marknaden skulle öka och grunden för misstankar om korssubventionering skulle elimineras vid en bolagisering. Med en bättre fungerande marknad skulle kraven öka på utveckling av effektivitet och produktivitet i verksamheten. En bättre fungerande konkurrens skulle leda till ett effektivare resursutnyttjande vilket skulle komma samhället till del i form av lägre priser och högre kvalitet.

Samtidigt delade regeringen uppfattningen att det fanns brister på marknaden för drift och underhåll samt entreprenader på järnvägsområdet. Flera remissinstanser ansåg att konkurrensläget var oklart och att marknaden för främst drift och underhåll inom järnvägsområdet inte fungerade tillfredsställande.

Mot denna bakgrund tillkallades en särskild utredare med uppdraget att analysera behovet av åtgärder samt föreslå lämpliga sådana för att förbättra förutsättningarna för ökad konkurrens på marknaden för drift och underhåll samt investeringar på järnvägsområdet. Utredaren konstaterade att organisationsformen ska stödja det man vill att verksamheten ska åstadkomma och att den dåvarande formen inte fullt ut stödde den fortsatta utvecklingen. Risken för en eventuell tunn och omogen marknad kunde bara avhjälpas genom att konkurrensutsättningen fortsatte och att processen med bolagisering fullföljdes.

Inte i någon av de utredningar som föregick bolagiseringen undersöktes den verksamhetsmässiga omfattningen av BVP:s uppgifter. Den roll och de

uppgifter som BVP fått från början i en intern omorganisation i Banverket hade som mål att tydliggöra roller i Banverket. Det var inte ett första steg i att konkurrensutsätta eller att genom bolagisering knoppa av verksamheten. Om det hade varit målet skulle med stor sannolikhet avgränsningen av uppgifter och ansvar varit annorlunda. Utredningarna som föregick bolagiseringen var således inte fullständiga.

Den 1 januari 2010 etablerades Infranord AB och tog över den verksamhet som tidigare bedrivits som en konkurrensutsatt resultatenhet i Banverket (Banverket Produktion). Den 1 april 2010 etablerades Trafikverket och tog över den verksamhet som tidigare bedrivits i Vägverket och Banverket jämte ytterligare uppgifter som bedrivits i några andra myndigheter. Allt ingick i en stor omdaning och förändring av myndighetsstrukturen och myndighetsuppgifterna inom den statliga transportinfrastrukturverksamheten.



Effekterna av bolagiseringen – en översikt

Riksrevisionen har gjort flera granskningar av järnvägsunderhållet efter bolagiseringen av Banverket Produktion. I samtliga granskningar har allvarlig kritik riktats mot hur underhållet har utvecklats. Brister i planering, i kunskaper om åtgärder och effekter, om anläggningens status och kvalitet, jämte brister i upphandlingar och kontrakt och i uppföljningar och kontroll har påtalats i alla de granskningar som gjorts av Riksrevisionen. Kritiken har också bekräftats av de statliga utredningar som några år efter bolagiseringen haft till uppgift att föreslå åtgärder för att förbättra situationen i underhållet av järnvägen. Vissa åtgärder har föreslagits till följd av att gränssnittet mellan beställaren och utföraren uppenbarligen var felaktigt gjord från början.

Fackliga synpunkter

Redan från början ifrågasattes bolagiseringen av Banverkets Produktion (BVP) av fackliga organisationer. Dessa påtalade att marknaden var tunn och omogen och att riskerna med en bolagisering var av sådan storleksordning att man borde avstå från den organisatoriska förändringen. De hade fog för sin kritik. För det första var inte all verksamhet konkurrensutsatt vid tidpunkten för bolagiseringen. Erfarenheterna av konkurrensutsättningen lyste med sin frånvaro. Kunskaperna av kontraktutformning var bristfälliga och inte tillräckligt prövade. Styrningen av resurser via kontrakt var nytt och i långa stycken oprövad i större skala. Det var kort sagt en betydande underskattning av de svårigheter man skulle möta.

I en studie hade inverkan av upphandlingar i konkurrens på kostnaderna för det så kallade avhjälpande järnvägsunderhållet beräknats. För perioden från 1999 till 2011 beräknades kostnadsreduktionen till ca 12 procent utan att kvaliteten mätt i form av urspårningar, spårkvalitet och spårsläge därför försämrats. Någon studie av bolagiseringens inverkan redovisades inte och har heller inte gjorts. Den studie som återopades hade, enligt Seko, inte undersökt hur transaktionskostnaderna förändrats till följd av konkurrensutsättningen. För att få en fullständig bild av effekterna av konkurrensutsättningen borde storleken av och utvecklingen av transaktionskostnaderna ha värderats. Till detta borde enligt Seko också de långsiktiga kostnaderna värderats som rörde riskerna för förlorad kompetens till följd av bolagiseringen.

Seko lät utarbeta en särskild rapport ”Ny syn på järnvägsunderhållet” publicerad den 18 december 2014. I rapporten görs en genomgång av de risker som är förknippade med bolagiseringar och konkurrensutsättning inom områden som kännetecknar underhållet av järnvägen. Vidare görs en kritisk genomgång av de bevekelsegrunder för den bolagisering som förs fram i propositionen och förarbetena till denna. Slutsatsen i rapporten är att det avhjälpande och löpande underhållet av järnvägen bör återtas av den statliga myndighet som förvaltar det statliga järnvägsnätet. I rapporten konstaterades att antalet företag på marknaden med inriktning på det avhjälpande och löpande underhållet i landet inte ökat i enlighet med vad som förutsades i propositionen om bolagiseringen.

I en särskild utredning färdigställd 2016 ”Allt eller inget i egen regi – granskning av motiven för olika organisationsformer av underhållet inom järnvägen” granskade Seko ånyo vad som hänt efter bolagiseringen. Med bolagiseringen skulle följa ett ökat intresse att etablera sig på marknaden för järnvägsunderhåll. Några nya företag med förmåga till totalåtaganden i järnvägsunderhållet har inte etablerats efter tidpunkten för bolagiseringen av Banverket Produktion år 2010. Koncentrationen på marknaden är hög.

De två största företagen konstaterades svara för över 80 procent av marknaden. Marknaden för järnvägsunderhåll är en typisk fåtalsmarknad både på utbuds- och efterfrågesidan med högt beroende mellan aktörerna och med betydande marknadsrisker. Med höga etableringströsklar finns inte anledning tro på radikala förändringar i detta avseende.

Resultat av marknadsstyrningen – ett misslyckande

Målet att få mer järnväg för pengarna i bemärkelsen bättre måluppfyllelse av de transportpolitiska målen om punktlighet, robusthet, säkerhet, m.m. synes helt ha uteblivit trots kraftigt ökade tillskott av finansiella resurser. Under perioden har underhållsanslaget ökat med långt över 100 procent. Någon märkbar minskning av förseningstimmar, avbrott, olyckor, m.m. har inte kunnat registreras. Om hänsyn tas till trafikökningen under perioden har den så kallade transaktionskostnadsdifferentialen beräknats till nära 2,5 miljarder kronor per år¹, vilket kan sägas vara ett mått på ineffektiviteten i användningen av anslagsmedlen. En icke obetydlig del därav torde bestå av bristande överensstämmelse i incitamenten mellan beställaren och utföraren samt i bristande hänsynstagande till behovet av goda planerings- och produktionsbetingelser för underhållet, m.m.

Fåtalsmarknader rymmer i sig alltid risker för beteenden som inte är önskvärda. Företagen på sådana marknader är inte oberoende av varandra. Det finns därför alltid frestelser till beteenden som medför övervältring av kostnader på någon annan. Att under sådana marknadsförhållanden ha en egen organisation för aktuell verksamhet kan och torde ha en disciplinerande inverkan både på prissättning och på beteenden i övrigt och vara en försäkring inför framtiden. Att vara utan alternativ är inte att rekommendera.

Kravet på samhällsekonomisk effektivitet innebär att de samtliga konsekvenser och effekter som organiseringen av underhållet medför ska beaktas och värderas. Frågan om organiseringen av det avhjälpande och löpande underhållet av järnvägsinfrastrukturen handlar om valet mellan egenregi, upphandling av tjänsterna på marknaden eller en blandning av dessa organisationsformer.

Väljer man, att genom upphandlingar förlita sig på marknaden, bör man vara säker på att de risker som föreligger för ett marknadsmisslyckande är små. Är marknadsriskerna däremot stora – som fallet är i fråga om det avhjälpande och löpande underhållet av järnvägen – finns starka skäl att organisera verksamheten på annat sätt. Det finns flera orsaker till att marknaden kan misslyckas. Särskilt stor är risken när flera aktörer är involverade i olika led och när de har olika mål eller när kunskapen och informationen är asymmetriskt fördelad mellan parterna. Riskerna är också stor vid monopol, fåtalsmarknader eller karteller och där det är förenat med svårigheter att byta leverantör. Har dessutom tjänsterna, om de inte utförs på rätt sätt, begränsade konsekvenser för de aktiva parterna men stora externa effekter för tredje part krävs särskilda lösningar.

Just marknaden för underhåll av järnvägen innehåller flera av dessa ingredienser. Trafikverket har på statens uppdrag ansvar för att förvalta järnvägsinfrastrukturen. För att genomföra uppdraget upphandlas entreprenörer. Målen för parterna skiljer sig dock åt. I dag finns enligt den senaste offentliga utredningen inte förutsättningar för att styra underhållet på ett optimalt sätt. Allt för stor del av resurserna går till att åtgärda fel i anläggningen i stället för till förebyggande underhåll för att undvika fel och därpå följande trafikstörningar. Vidare är informationen om resurser, kompetenser, övriga resurser och kunskapen om järnvägsanläggningen ojämnt fördelad och till nackdel för förvaltaren. Medan förvaltaren är intresserad

¹ I bilaga 11 till slutbetänkandet En annan tågordning – bortom järnvägsknuten (SOU 2015:110) författad av docent Staffan Hultén

av så få fel som möjligt, är entreprenören intresserad av så många fel som möjligt som ska avhjälpas. Incitamenten är helt olika, vilket påtalats vid flertalet tillfällen.

Konsekvenserna för tredje man är kraftigt negativa och påtagliga vid fel och fördröjda insatser. Effekterna av ett fel i en bandel fortplantar sig snabbt till andra delar i järnvägssystemet via den trafik som äger rum. Det är väsentligt för förvaltaren som svarar för trafikledning, trafikplanering och trafikeringsavtalen med järnvägsföretagen att ha kontroll över systemet. Med kontrakterade entreprenörer, ökande inslag av underentreprenörer och med personal från bemanningsföretag undermineras möjligheten att ha en effektiv kontroll. De samhällsekonomiska konsekvenserna av förseningar är svåra att beräkna. De få översiktliga beräkningar som gjorts visar på betydande belopp. Trafikverket gjorde under år 2014 en grov uppskattning av vad tågförseningar och inställda tåg (oberoende av orsak) kostar resenärer och företag årligen och kom fram till ca 5 miljarder kronor. De långsiktiga samhällsekonomiska konsekvenserna är därvid inte inkluderade. Alla tågförseningar och inställda tåg beror inte av fel i infrastrukturen, men en betydande del äger den orsaken.

Uppdelningen mellan förvaltare och entreprenörer har fått negativa effekter på den samlade kompetensen. Trafikverket har tappat mycket av sin kompetens när det gäller underhållsverksamheten. Många erfarna medarbetare har gått över till konsultbranschen eller till entreprenörerna. Kontinuiteten och stabiliteten i anställningarna har också till del gått förlorad till men för den långsiktiga uppbyggnaden av kompetens. Branschen som helhet är förlorare.

"Det är ett fåtal entreprenörer som är verksamma med det avhjälpande och löpande underhållet av järnvägen. Det har över tid varit få anbud vid upphandlingarna. I den senaste utredningen antyder utredaren att ett skäl till att så få entreprenörer valt att träda in på marknaden för basunderhåll skulle vara osäkerheten kring frågan om underhållets organisering, dvs. om det ska bedrivas i egen regi eller upphandlas."

Skälen att det är få företag som trätt in på marknaden för basunderhåll beror av helt andra orsaker. På en marknad med en fullständigt dominerande beställare på gränsen till monopsoni kan man inte förvänta sig ett stort antal leverantörer. Det finns också andra skäl exempelvis i form av omfattande kravställande från upphandlarens sida. Diskussionen om framtida regiform spelar i sammanhanget en mycket begränsad, för att inte säga obefintlig, roll. Det är verkligheten och inte diskussionen som är orsaken till hur marknaden ser ut.

Kontrakten som rör underhållet inom järnvägen är långa. Krav finns på ännu längre avtal. Längden i sig är en indikation på att det finns anledning att starkt överväga frågan om att underhållet borde ske i egen regi. Ofta framförs att Trafikverket bör svara för investeringar i maskiner och utrustning som kan hyras ut till entreprenörer. Likaså ställs krav på att Trafikverket bör ha en mer aktiv roll när det gäller utbildning. Dessa krav på att

beställaren ska göra fler åtaganden, öka sitt ansvar och risk tyder starkt på att marknaden inte klarar att leva upp till sin roll. Långa kontrakt i kombination med att beställaren ska ta ansvar för både den specifika kompetens och den specifika utrustning som krävs för att fullgöra ett gott basunderhåll innebär i praktiken att en betydande del och den helt avgörande delen av utföraransvaret och riskerna förläggs hos beställaren.

Sammantaget är förutsättningarna för att använda marknaden för att styra underhållet inom järnvägen dåliga. De initiala vinster som gjorde i samband med konkurrensutsättningen av Banverket Produktion, sedermera Infranord AB, är sedan längre uppåt av ökade transaktionskostnader för upphandling, kontraktsskrivande, kontroll och betydande kunskapsstapp. Det påpekas också att Trafikverket inte har fullständig kontroll på sin anläggning. Trafikverket har snart hållit på i ett årtionde att få till stånd ett anläggningsregister och gemensamt underhållssystem. Misslyckandet att få ett effektivt stödsystem kan nog till del bero på förlorad kompetens när det gäller underhållsverksamheten. Det förhållande att man inte har den dagliga tillsynen, det akuta och löpande underhållet gör att viktig kunskap om anläggningen, dess underhållsbehov och föränderligheten i dess status går förlorad.

Trafikverket har tillsammans med VTI låtit göra en enklare analys av måttet på produktivitetens utvecklingen på järnvägen². Medelvärdena för produktivitetens utvecklingen är för perioden (2003 – 2019) positiva (+0,9 procent årligen) med driftindex för järnvägen och negativa (-0,78 procent) med KPI-KS. Vid motsvarande jämförelse med väg (perioden 1990 – 2019) är snittet med index för vägdrift kraftigt positiv (+2,74 procent) och jämförelse med KPI om +1,46 procent. Driftindex tar hänsyn till underliggande kostnadsökningar för insatsvaror som är relevanta för järnvägsunderhållet. Även då KPI, som ger en bild av genomsnittspriser på alla varor, används, så behöver det enligt rapporten inte vara främmande utifrån ett skattebetalarperspektiv. En skattebetalare ska inte behöva ha överseende med att priserna i bygg- och anläggningsindustrin ökar betydligt snabbare än de generella priserna. Uppenbart är att produktivitetens utvecklingen är avsevärt lägre i järnvägsunderhållet jämfört med vad som beräknats för vägunderhållet och ur ett skattebetalarperspektiv starkt negativ.

² Regeringsuppdrag April 2020
Trafikverkets arbete med produktivitet och innovation i anläggningsbranschen

Erfarenheter från processindustrin

Det svenska järnvägssystemet äger egenskaper som liknar de anläggningar och produktionssystem som finns inom processindustrin. Det handlar om kapitaltunga anläggningar som ska fungera dygnet runt, sju dagar i veckan och året runt. Den tunga processindustrin, såsom pappers- och stålindustrin, levererar produkter till priser som bestäms av världsmarknaden och där konkurrensen handlar om att vara tillgänglig, ha mycket hög leveranssäkerhet och hög kvalitet. Anläggningarna måste ha ett högt kapacitetsutnyttjande och hög verkningsgrad. Långa och återkommande driftstopp är misslyckanden som går ut över marknadspositionen. Kunder kan gå förlorade och förluster inträffa. Bolagens intressenter i form av personal, leverantörer, kreditgivare och ägare och samhället i stort drabbas om företagen inte är långsiktigt konkurrenskraftiga. Hur den tunga processindustrin har organiserat sitt underhåll bör vara av stort intresse när man ska bedöma organiseringen av underhållet av järnvägen i Sverige. Även den svenska järnvägen ska vara tillgänglig, ha hög kvalitet och hög leveranssäkerhet och fungera dygnet runt, år ut och år in.

Erfarenheten är att det finns en blandning av egna och externa resurser. Ett generellt drag är att det löpande och dagliga underhållet hanteras av

egen personal, medan det periodiska schemalagda underhållet i viss utsträckning hanteras av externa resurser, med vilka man har långvariga relationer. Egna och externa resurser arbetar regelmässigt jämsides med varandra i det planerade underhållet. Externa resurser lämnas inte ensamma att underhålla anläggningen. Att delar av anläggningen skulle underhållas av enbart externa aktörer förekommer inte. Uppföljning och kontroll är viktiga inslag.

Denna industri kan i sammanhanget utgöra ett illustrativt exempel på en rationell organisering av underhållet baserad på gedigna kunskaper om hur marknader fungerar respektive inte fungerar.



Sammanfattning och slutsatser

Alla de farhågor som en bolagisering riskerade medföra och som har framförts av fackliga organisationer har visat sig befogade. Kostnaderna för underhållet har inte minskat utan tvärtom ökat kraftigt, de viktiga målen om en ökad robusthet, färre tågförseningar och minskade olyckor har inte kunnat noteras, branschen har stora svårigheter att värna kompetens och kunnande, m.m. Allt detta beror inte enbart på valet av organisationsform, men de risker som påtalades och numera också de erfarenheter som finns av bolagiseringen av Banverket Produktion skvallrar om att denna haft en betydande inverkan på utvecklingen. De granskningar som gjorts av Riksrevisionen och två statliga utredningar sedan bolagiseringen är entydiga i kritiken av den utveckling som ägt rum. Experimentet att låta marknaden vara instrumentet för en effektiv allokering av resurser och produktion av löpande och nära underhållstjänster inom järnvägen har inte varit lyckosam.

I stället bör i likhet med den tunga processindustrin den som förvaltar anläggningen också ha den operativa uppgiften att sköta driften, det avhjälpande och löpande underhållet av anläggningen. Anläggningen är själva kärnan i verksamheten. Det är den som ska leverera de tjänster som omvärlden är beroende av och efterfrågar. Där finns goda möjligheter att åstadkomma den samhällsekonomiska effektivitet som eftersträvas.

Publikation skriven av Bengt Jäderholm på uppdrag av Seko Infranord.

© Bengt Jäderholm och Seko Infranord
Grafisk form: Micaela Gustavsson

Läs mer om oss på spärfel.se

