

Bengt Jäderholm

Privatiseringar på räls

Vem tar ansvar för
järnvägsunderhållet?

Innehåll

1. Bakgrund	3
2. Bevekelsegrunderna för och riskerna med en bolagisering	5
3. Utvecklingen under perioden fram till bolagiseringen	7
4. Utvecklingen efter bolagiseringen och Trafikverkets bildande	9
4. Aktuella åtgärder för att hantera ineffektiviteten	15
5. Sammanfattning och slutsatser	18
Källor	19

1. Bakgrund

Under åren 2009 och 2010 beslutade riksdag och regering om stora förändringar i organiseringen av transportmyndigheterna. Bland annat lades Vägverket och Banverket ner och Transportstyrelsen, Trafikverket och Trafikanalys etablerades. Dessutom bolagiserades Vägverket Produktion och Banverket Produktion. De skildes därmed från Vägverket och Banverket. Syftet var att åstadkomma en högre inre och yttre effektivitet och produktivitet.

Det har nu gått 15 år sedan reformarbetet startade, men ingen samlad utvärdering har skett av reformerna. Däremot har ett par statliga utredningar genomförts som rör underhållet av järnvägen. Riksrevisionen har genomfört granskningar och regeringen har gett uppdrag till Trafikverket om järnvägsunderhållet. I alla dessa utredningar har förts fram kritik och påpekanden som riktat in sig på svagheter i organisationen och i hanteringen av verksamheten.

Produktivitetskommissionen har i sitt delbetänkande ”Goda möjligheter till ökat välbefinnande ” (SOU 2024:29) ägnat betydande utrymme för att utreda problemen och den bristande produktiviteten och effektiviteten inom bland annat transportinfrastrukturen. Kommissionen konstaterar att ingen större och övergripande uppföljning har gjorts av huruvida bildandet av Trafikverket uppnått sina syften, exempelvis att stärka produktiviteten, eller hur de trögheter som präglar sektorn kan övervinnas. Det är enligt kommissionen motiverat att göra en översyn och utvärdering av Trafikverket och sektorn som helhet för att analysera om organiseringen av sektorn är ändamålsenlig.



2. Bevekelsegrunderna för och riskerna med en bolagisering

Dåvarande Vägverket Produktion och Banverket Produktion bolagiserades år 2009 resp. 2010 och skiljdes från myndigheterna Vägverket och Banverket. En bolagisering skulle enligt regeringen öka förutsättningarna för konkurrensneutralitet och eliminera grunden för misstankar om korssubventioner. Förutsättningarna för att villkoren blir lika ökar när konkurrens utsatt och kommersiell verksamhet inte bedrivs inom samma organisation som anslagsfinansierad myndighetsverksamhet.

En fungerande konkurrens på marknaden skulle enligt regeringens bedömning också innebära skärpta krav på att öka produktiviteten och effektiviteten i verksamheten. En bolagisering skulle vidare bidra till ökad produktivitet på anläggningsmarknaden genom att upphandlingsfunktionerna utvecklas vid regeringens myndigheter. När konkurrensen fungerar skulle dessa effektivitetsvinster komma samhället till del i form av lägre priser och bättre kvalitet.

Med bolagisering av Vägverkets och Banverkets produktionsorganisationer skildes ägandet av dessa från infrastrukturförvaltaren. Produktionsorganisationen fick ny ägare, skild från infrastrukturförvaltaren. Verksamhetsföremålet för det bildade bolaget var i princip detsamma som tidigare. Däremot ändrades syftet med verksamheten. Affärsverksamhet bedrivs i de allra flesta fall, oberoende av verksamhetsföremålet, i syfte att generera ett överskott, en vinst. Det är också, sedan aktiebolagslagstiftningens barn- dom, lagens utgångspunkt. Verksamhetens syfte är att generera vinst till fördelning bland aktieägarna, om inte annat framgår av bolagsordningen.

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 finns starka skäl att organisera verksamheten på annat sätt. Det finns flera orsaker till att marknaden kan misslyckas. Särskilt stor är riskerna 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.

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 åt. I dag finns enligt den senaste offentliga utredningen (SOU 2020:18) 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 synes informationen om resurser, kompetenser och kunskapen om järnvägsanläggningen vara ojämnt fördelad och till nackdel för förvaltaren. Incitamenten är helt olika, vilket påtalats vid flertalet tillfällen. Riksrevisionsverkets granskningar visar och bekräftar förekomsten av inslag som kan tyda på marknadsmisslyckande.

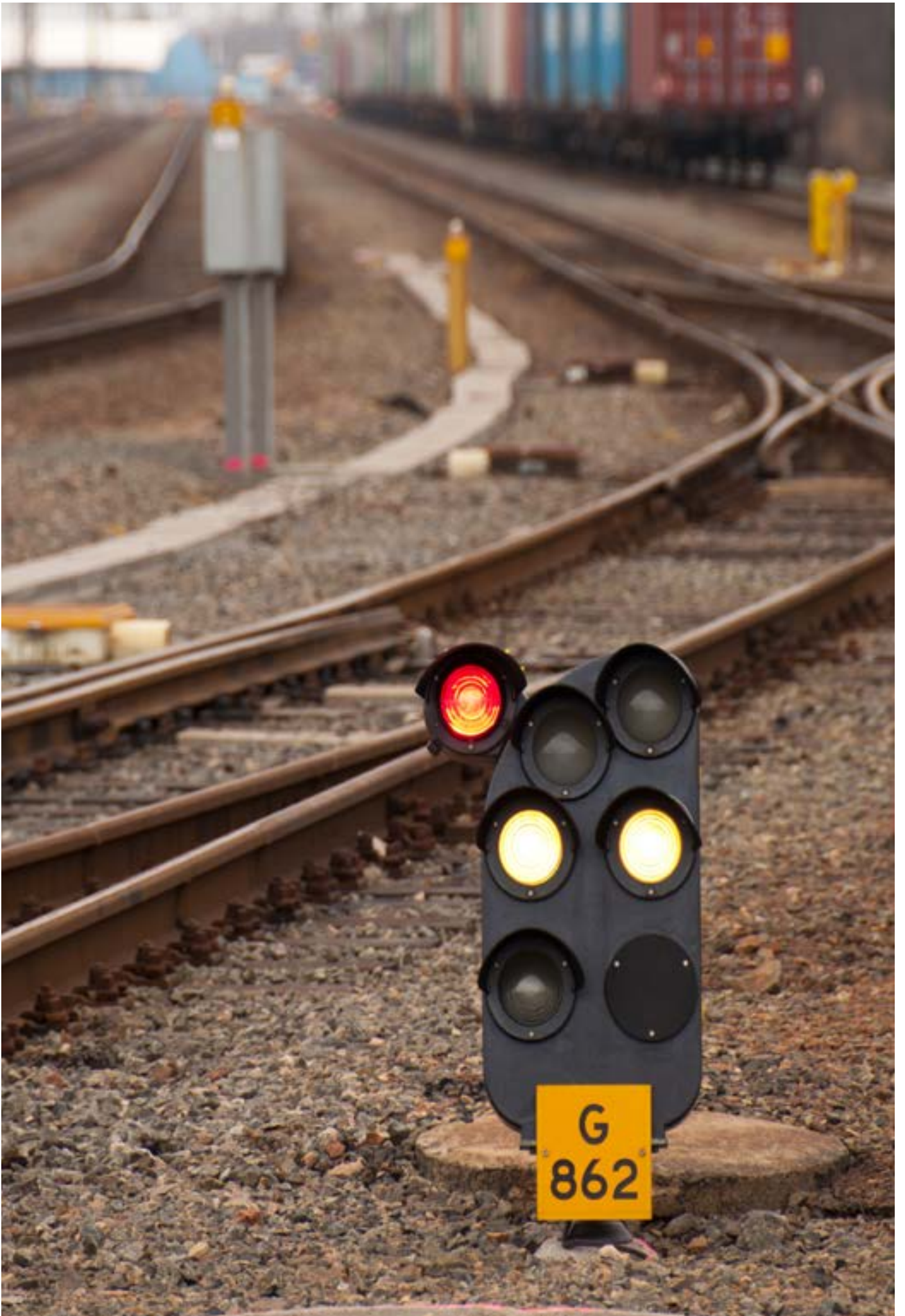
Konsekvenserna för tredje man är kraftigt negativa och påtagliga vid fel och fördröjda insatser. Effekterna av ett fel i en bandel fortplantar sig snabbt till andra delar i järnvägssystemet via den trafik som äger rum. Det är väsentligt för förvaltaren som svarar för trafikledning, trafikplanering och trafikeringsavtalen med järnvägsföretagen att ha kontroll över systemet. Med kontrakterade entreprenörer, ökande inslag av underentreprenörer och med personal från bemanningsföretag finns risk att en effektiv kontroll undermineras.

3. Utvecklingen under perioden fram till bolagiseringen

Både i Vägverket och i Banverket påbörjades konkurrensutsättningen av underhållsverksamheterna långt innan själva bolagiseringen. I Vägverket påbörjades konkurrensutsättningen av det avhjälpande och löpande underhållet år 1992 för att sedan stegvis öka och var helt genomförd under början av 2000-talet. För Banverket påbörjades konkurrensutsättningen av dess produktionsverksamhet år 2001 och var inte helt genomförd förrän år 2014. Inför konkurrensutsättningen gjordes omfattande organisatoriska förändringar i både Vägverket och Banverket.

Anpassningen till den nya situation som man ställdes inför medförde/krävde en betydande rationalisering i form av nedskrivningar av tillgångsvärden som låg över marknadsvärdena, försäljning eller skrotning av andra reala tillgångar och bantning av personalantalet. Till det kom en tydligare avgränsning av verksamhetsansvaret mellan den beställande och utförande organisationen. Vid den konkreta konkurrensutsättningen ägde ytterligare anpassningar av organisation och resurser rum. Dessa var dock inte av samma storleksordning som de initiala.

Syftet med konkurrensutsättningen var att effektivisera produktionen och därmed frigöra resurser för ytterligare produktionstjänster. Detta övergripande syfte var gemensamt för både den beställande och den utförande organisationen. Den egna organisationen hade inte som yttersta syfte att generera vinst för investerare på en marknad. "Investeraren" och infrastrukturförvaltaren var i denna del en och samma person. Konkurrensutsättning var medlet och skulle främja en god underhållsverksamhet till gagn för de trafikpolitiska målen på lång sikt. De undersökningar som gjorts visar också på produktivitetsförbättringar, se bland annat Odolinski, m.fl. (2014).



4. Utvecklingen efter bolagiseringen och Trafikverkets bildande

Trafikverket, som bildades i april 2010, har till skillnad från Vägverket och Banverket, inga egna resurser och ingen egen organisation för att projektera, bygga och underhålla den transportinfrastruktur som verket ansvarar för. Dessa resurser handlas sedan dess upp på marknaden i form av uppdrag och entreprenader. Förutom kostnader för själva produktionen ger upphandlingarna upphov till kostnader för själva transaktionen. Dessa kostnader återfinns inte enbart hos beställaren utan också hos dem som ska lämna anbud, förhandla och teckna kontrakt och se till att leverera det som överenskommit till kvantitet, kvalitet, tid och kostnad. Transaktionskostnaderna utgör en betydande del av de samlade kostnaderna för att bygga och underhålla transportinfrastrukturen i form av vägar och järnvägar.

Trafikverket har vuxit med cirka 4 200 årsarbetskrafter från 2015 och till och med år 2023 eller med över 55 procent jämfört med åren 2012 - 2014. Ökningen har varit över 3 gånger så stor som ökningen i den reala verksamhetsvolymen (se tabell 1). Omorganiseringen av Vägverket och Banverket under år 2010 till Trafikverket var en omfattande process. Den drog in även på år 2011. De första åren i Trafikverket fram till och med år 2014 finns en stark korrelation mellan den reala verksamhetsvolymen och sysselsättningen av egna personella resurser och anlitade resurs- och kompetenskonsulter. Från och med år 2015 sker en märkbar förändring. Antalet årsarbetskrafter ökar snabbare än den reala verksamhetsvolymen.

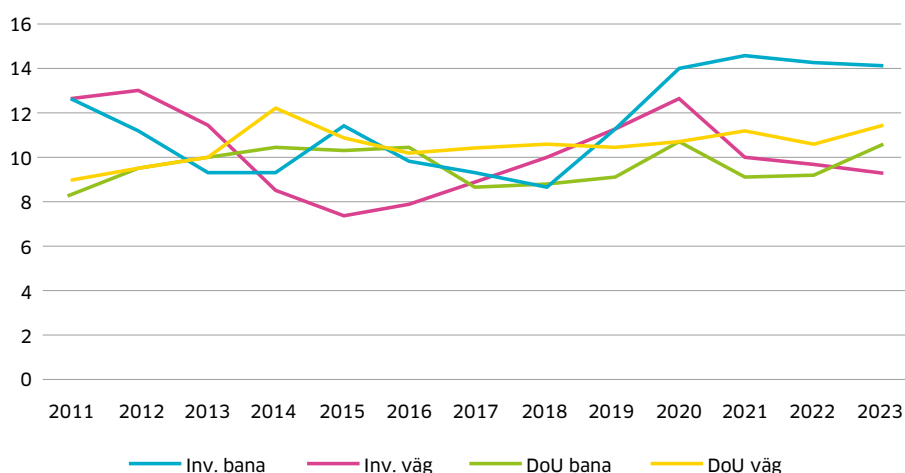
Den interna produktiviteten synes därvid ha minskat kraftigt. Jämfört med den interna kostnadsmassan år 2014 var den cirka 4,2 miljarder kronor högre år 2023 i 2023 års pris- och lönenivå. Det skulle tvärtom ha varit rimligt att genom förbättrade IT-system, ökad kunskap och successiva organisationsanpassningar ha ökat produktiviteten, men den verkliga utvecklingen har gått kraftigt i motsatt riktning. Uppdelningen mellan förvaltare och entreprenörer har enligt många initierade bedömare och verksamma inom området 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.

Tabell 1. Trafikverkets totala verksamhetsvolym (exkl. bidragsgivning) och sysselsättning i form av årsarbetskrafter under perioden 2011 - 2023, prisnivå 2011

Årtal	Real verksamhetsvolym, mdr kr	Procentuell förändring, basår 2011	Årsarbetskrafter, antal	Procentuell förändring, basår 2011
2011	47,4	100	7 804	100
2012	46,6	98	7 402	95
2013	44,0	93	7 407	95
2014	46,1	97	7 472	96
2015	46,6	98	7 834	100
2016	47,1	99	8 021	103
2017	42,2	89	8 688	111
2018	45,8	97	9 509	122
2019	49,7	105	10 227	131
2020	56,4	119	10 333	132
2021	52,9	112	10 734	138
2022	51,6	109	11 093	142
2023	54,2	114	11 650	149

Av den totala verksamhetsvolymen i Trafikverket exklusive bidragsgivning har den som rör drift, underhåll och byggande av vägar och järnvägar under perioden 2011 – 2023 i genomsnitt uppgått till 88 procent. Den har varierat någon procentenhet mellan åren, men varit relativt stabil. Det betyder att den alldeles övervägande delen av kostnadsökningen på drygt 4 miljarder kronor faller inom infrastrukturverksamheten och handlar om ökade direkta och indirekta transaktionskostnader. Det torde ha skett på bekostnad av konkreta fysiska åtgärder på vägarna och banorna.

Diagram 1. Real verksamhetsvolym, mdr kr, åren 2011-2023



Den reala verksamhetsvolymen innehåller såväl investeringar som drift och underhåll för respektive trafikslag. Investeringsvolymen har under perioden 2011 – 2023 varierat betydligt mer än verksamhetsvolymen för drift och underhåll. Den reala volymen för drift och underhåll varierar mer för järnvägen än för de statliga vägarna. Det finns flera orsaker till detta förhållande. En viktig orsak är respektive trafikslags flexibilitet.

Trafikverket konstaterar i sin årsredovisning för år 2023 att standarden på vägarna och järnvägen har försämrats under många år. Inom järnvägen yttrar det sig i svårigheter för tågen att hålla tidtabellerna. År 2023 var tidshållningen den sämsta under hela perioden 2011–2023. I tabellen nedan redovisas punktligheten i persontrafiken för åren 2014 – 2023. Målet är att minst 95 procent av tågen ska komma i rätt tid enligt tidtabell och ankomma till slutstation med högst 5 minuter och 59 sekunders fördröjning. Som framgår av tabell 2 har målet inte nåtts under något av åren 2014 – 2023. Utfallet på 87,7 procents punktlighet för persontågen totalt 2023 är, som nämnts, det lägsta resultatet sedan 2010. Utfallet år 2023 var 2,4 procentenheter lägre än 2022 och lägre för alla tre segmenten: kortdistans-tågen minskade med 3,2 procentenheter, medeldistanstågen minskade med 1,7 procentenheter och långdistanstågen minskade med 1,8 procentenheter. Även godstrafikens punktlighet var lägre 2023 jämfört med 2022 och godstågens resultat 2023 blev det lägsta sedan 2011. (Årsredovisning för Trafikverket 2023).

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 självfallet inte av fel i infrastrukturen, men en betydande del äger den orsaken.

Tabell 2. Persontågens punktlighet till slutstation (RT+5), procent under perioden 2014–2023

Årtal	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Procent	91,3	91,2	91,4	91,8	89,6	92,6	94,9	92,0	90,1	87,7

Trafikverkets verksamhetsvolym under perioden 2011 – 2023 för drift och underhåll av statens innehav av järnvägar framgår av tabell 3. Som framgår av tabellen har verksamhetsvolymen för drift och underhåll av det statliga järnvägsnätet efter år 2012 och 2013 varit relativt stabil, med undantag av åren 2020 och 2023. De ökningar av totala verksamhetsvolymen som ägde rum åren 2020 och 2023 kom i första hand järnvägsunderhållet till del.

Tabell 3. Trafikverkets verksamhetsvolym i mdr kronor under perioden 2011–2023 för drift och underhåll av statens innehav av järnvägar, prisnivå 2011

Årtal	Löpande priser, mdr kr	Fasta priser, mdr kronor	Förändring, % jämfört med år 2011	Förändring, % jämfört med föregående år
2011	7,2	7,2	-	-
2012	8,3	8,4	16,7	16,7
2013	8,9	8,8	22,2	4,8
2014	9,7	9,4	30,5	6,8
2015	9,3	9,1	26,4	-3,2
2016	9,8	9,3	29,2	2,2
2017	10,3	9,4	30,5	1,2
2018	10,0	8,8	22,2	-6,4
2019	10,5	9,1	26,4	3,4
2020	12,5	10,8	50,0	18,7
2021	11,8	9,1	26,4	-15,3
2022	13,0	9,2	27,8	1,1
2023	15,0	10,5	45,8	14,1

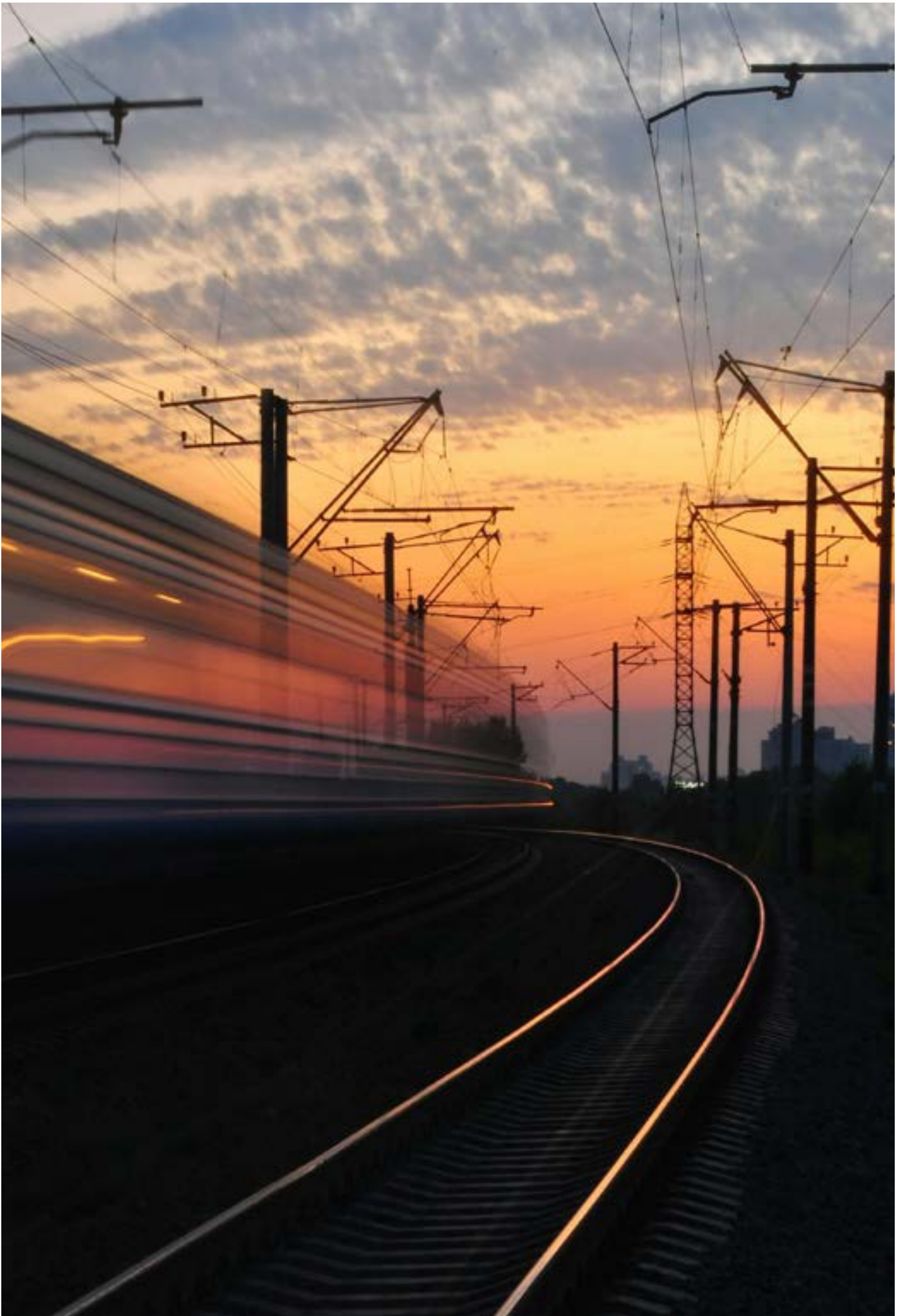
Riksdagen hade flera olika intentioner för hur marknaden skulle utvecklas efter att Svevia och Infranord bolagiserats. Riksrevisionen bedömer i sin granskningsrapport ”Bildandet av Svevia och Infranord – bristfälligt infriade intensioner” (RiR 2024:10) att dessa intentioner till en del har infriats. Bland annat har risken för korssubventionering försvunnit i och med bolagiseringen i sig. Svevia och Infranord har inte heller fått några anslag, subventioner eller liknande stöd från staten efter bildandet.

Sett över hela den granskade perioden mellan 2011 och 2022 förekommer det betydande skillnader i anbudspris mellan vinnande och näst bästa anbud i en femtedel av Trafikverkets upphandlingar, vilket tyder på att vinnarna kan ha en alltför stor fördel av ett kunskapsövertag om arbetsbehovet i dessa upphandlingar. Särskilt påtagligt är detta på delmarknaden för underhåll av järnväg. Riksrevisionen konstaterar också att i dessa upphandlingar har den genomsnittliga skillnaden i anbudspris mellan vinnande och näst bästa anbud varierat under den granskade perioden och det finns inte någon tydlig trend på någon delmarknad. Detta kan indikera att fördelen av kunskapsövertag vid upphandlingar i stort sett inte har förändrats över tid och att förutsättningarna för att konkurrensen sker på lika villkor generellt inte blivit bättre.

Riksrevisionen konstaterar också att konkurrensen i form av antalet anbudsgivare i upphandlingarna har blivit bättre på endast en av fyra delmarknader. Det genomsnittliga antalet anbud per upphandling har ökat på delmarknaden investering järnväg. På övriga tre delmarknader har dock utvecklingen i genomsnittligt antal anbud per upphandling varit varierande över åren och någon trend går inte att se.

En av riksdagens intentioner med bolagiseringarna var lägre priser på marknaden till följd av ökad produktivitet och effektivitet i Svevia och Infranords verksamheter. Detta har inte blivit fallet. Riksrevisionen kan tvärtom konstatera att priserna på anläggningsmarknaden har ökat, ungefär dubbelt så mycket som de generella konsumentpriserna. Riksrevisionen bedömer dock också att förändringar i Svevia och Infranords produktivitet och effektivitet sannolikt inte kan påverka prisutvecklingen på marknaden i någon större utsträckning eftersom bolagens marknadsandelar inte är stora nog.

Slutligen kan Riksrevisionen konstatera att enligt sina beräkningar så har produktiviteten på anläggningsmarknaden ökat. Produktivitet i termer av arbetsproduktivitet och total faktorproduktivitet har haft en svagt positiv utveckling på anläggningsmarknaden.



4. Aktuella åtgärder för att hantera ineffektiviteten

Regeringen gav den 22 december 2021 Trafikverket i uppdrag att, med utgångspunkt från betänkandet ”Framtidens järnvägsunderhåll” (SOU 2020:18) redovisa vilka åtgärder som Trafikverket fortsatt behöver vidta för att myndigheten ska kunna bedriva visst järnvägsunderhåll i egen regi. De organisatoriska åtgärder som Trafikverket redovisar ska kunna utföras på ett sådant sätt att det kan säkerställas att framtida effekter av ett järnvägsunderhåll i egen regi kan utvärderas och jämföras med järnvägsunderhåll upphandlat i konkurrens.

I ”Åtgärder för visst järnvägsunderhåll i egen regi” (Publikation 2022:057) redovisar Trafikverket vilka åtgärder som verket ansågs behöva vidta för att genomföra visst järnvägsunderhåll i egen regi. Syftet anges vara att utveckla beställarkompetensen och samtidigt utveckla marknaden. Med det syftet var det verkets plan att genomföra basunderhåll i tre geografiska områden, med ett organisationsupplägg där Trafikverket har egen personal för planering och produktionsledning av det operativa arbetet. Trafikverket bedömdes därvid få full insyn i hur det operativa arbetet genomförs.

Att öka andelen egen regi med fler operativa resurser skulle enligt Trafikverkets uppfattning inte ge ytterligare något bidrag i detta avseende. Det nya upplägget ska införas i samband med att de nuvarande kontrakten löper ut. Trafikverket bedömer att det dagliga operativa arbetet tillsammans med branschens aktörer kommer att utveckla Trafikverket som beställare. Bedömningen är att verksamheten i form av planering och produktionsledning med egen personal kan påbörjas år 2025 och vara i full drift under år 2027. Kostnaden för detta uppskattas till 100–200 miljoner kronor.

Trafikverket har dessutom som jämförelse studerat ett upplägg för verksamhet i egen regi där Trafikverket utöver egen personal som planerar och leder det dagliga arbetet har merparten av den personal som krävs för att utföra arbetet, kompletterat med upphandlade specialresurser. Rekrytering av personal och anskaffning av exempelvis maskiner, it-system och material genom upphandling i konkurrens kommer att kräva väsentliga insatser. Tillsammans med andra förberedelser uppskattas förberedelsetiden vara upp till fem år efter det att beslut fattats. Detta upplägg skulle innebära engångskostnader på uppskattningsvis 275–525 miljoner kronor samt löpande merkostnader på 50–100 miljoner kronor per år.

Regeringen gav i beslut den 24 augusti 2023 Trafikverket i uppdrag att redovisa åtgärder för att stärka järnvägsunderhållets genomförande och järnvägstrafikens robusthet, tillförlitlighet och punktlighet. Regeringen konstaterade att ”Trafikverket är den dominerande beställaren av järnvägsunderhåll inom den svenska järnvägen. Det har under många år underinvesterats i underhåll av den statliga transportinfrastrukturen och det har medfört att det finns ett stort behov av insatser för underhållsåtgärder. De ökade ekonomiska ramarna som riksdagen fastställde efter regeringens förslag i propositionen Framtidens infrastruktur – hållbara investeringar i hela Sverige (prop. 2020/21:151) har skapat förutsättningar för

en ökad verksamhetsvolym av järnvägsunderhåll. Regeringen förutsätter att de ökade ekonomiska resurserna kommer medföra att ett större antal arbeten kan genomföras i järnvägsanläggningen och att det i förlängningen ska förbättra järnvägens robusthet, tillförlitlighet och punktlighet.”

Viktiga förutsättningar för detta är förstärkt kostnadskontroll och hög effektivitet i Trafikverkets verksamhet. Trafikverket ska därför i sin redovisning redogöra för hur myndigheten avser att öka sin operativa förmåga och sin kunskap om anläggningen. Trafikverket ska även redogöra för hur myndigheten avser att verka för att förbättra förutsättningarna på marknaden avseende järnvägsunderhåll så att underhållet sker på ett kostnadseffektivt sätt och i den omfattning som de ekonomiska ramarna medger. Trafikverket ska därför redovisa hur myndigheten ska arbeta för att underhåll kan utföras mer effektivt än hittills. Regeringen bedömer

- att kompetens- och resursförsörjning är viktiga förutsättningar för att kunna upprätthålla ett effektivt genomförande av järnvägsunderhåll.
- även att Trafikverket i samverkan med underhållsentreprenörer och järnvägsföretag behöver verka för att korta tider för felavhjälpning vid trafikstörande fel.
- vidare att planering, prioritering och genomförande av underhållsåtgärder i järnvägsanläggningen ska baseras på effektsamband och ska utgå från åtgärdernas samhällsekonomiska lönsamhet och kostnadseffektivitet med avseende på t.ex. punktlighet och kapacitet i järnvägssystemet.

Trafikverket ska därför redovisa aktuell status och hur arbetet avseende samhällsekonomiska metoder och effektsamband för underhållsverksamheten kan stärkas. Redovisningen ska även omfatta en redogörelse för vilka it-systemstöd som används och vilka system som avses att tas fram inom underhållsverksamheten för att planera, prioritera, genomföra och följa upp åtgärder samt dokumentera anläggningens tillstånd och utveckling över tid.

I rapporten ”**Uppföljning av åtgärder för att stärka genomförandet av järnvägsunderhåll**” 2024:025 redovisar Trafikverket de utvecklingsaktiviteter som genomförs och som har stark koppling till en ökad operativ förmåga. De utvecklingsaktiviteter som redovisas är:

- Pilot Västra stambanan
- Kraftsamling Malmbanan
- Nya planer, arbetssätt och mål för Trafikverkets verksamhet
- Digitaliserad tillståndsbedömning
- Automatiserad analys, beslutsstöd och verksamhetsanpassning
- Utveckling basunderhåll
- Utveckling reinvesteringar
- Ökad operativ förmåga 2024

Med den operativa förmågan menar Trafikverket såväl dess egen som hela branschens förmåga att omsätta kunskap om anläggningens tillstånd och nedbrytning till åtgärdsbehov och genomförda åtgärder i anläggningen. I rapporten beskrivs dagens operativa förmåga nedbruten i tre områden; anläggningskunskap, planering och prioritering samt genomförande.

Målsättningen för delprojektet Basområden är att införa planering och produktionsledning i Trafikverkets regi i delar av järnvägsunderhållet. Just nu pågår arbetet med att förbereda de tre pilotområden Södra malmbanan, Ostkustbanan och Mäljarbanan för en ny underhållsregi.

På Södra malmbanan är det interna resursläget ansträngt. Trafikverket arbetar aktivt med att säkra upp resurser men arbetsmarknaden är utmanande i regionen. Verket planerar för entreprenadsstart 2025-10-01.

Regeringen lade **proposition 2024/25:28 ”Vägen till en pålitlig transportinfrastruktur – för att hela Sverige ska fungera”** på riksdagens bord den 3 oktober 2024. Av denna framgår bland annat åtgärder för att förbättra kostnadskontrollen. Enligt regeringen är det viktigt med en ändamålsenlig finansiell styrning och budgetdisciplin.

Under 2023 inledde Trafikverket en intern genomlysning av myndigheten som blev klar under våren 2024. I genomlysningen konstaterar Trafikverket att förvaltningsutgifterna som andel av total verksamhetsvolym har ökat från cirka 17 procent 2011 till cirka 21 procent 2022, i fasta priser. Myndigheten nämner att förvaltningsutgifter ökat i förhållande till verksamhetsvolymen över tid kan tyda på att Trafikverket har blivit mindre effektivt i genomförandet av uppgifterna.

I januari 2020 fick Ekonomistyrningsverket i uppdrag att göra en översyn av den finansiella styrningen av Trafikverket. I redovisningen av uppdraget konstaterar Ekonomistyrningsverket att det finns ett antal avvikelser mellan principer och praxis i övriga staten och hur bland annat förvaltningsutgifter sorteras på Trafikverkets anslag. Ekonomistyrningsverket föreslog därför en förändrad anslagsstyrning av bland annat Trafikverkets utgifter av förvaltningskaraktär samt av utgifter för utveckling och vidmakthållande av transportinfrastrukturen.

Mot bakgrund av detta har regeringen i budgetpropositionen för 2025 (prop. 2024/2025:1) beräknat att anslagsmedel för Trafikverkets förvaltningskostnader fr.o.m. 2026 omfördelas från berörda sakanslag till myndighetens förvaltningsanslag. Regeringen bedömer att förslaget bör leda till en ökad transparens, bättre budgetdisciplin och starkare kostnadskontroll.

5. Sammanfattning och slutsatser

Vägverket påbörjade under 1990-talet konkurrensutsättning av sin produktionsorganisation. Banverket följde efter strax efter sekelskiftet. Stora produktivetsvinster ägde rum i produktionen, huvudsakligen av initial karaktär. Vägverkets och Banverkets produktionsorganisationer bolagiserades inför bildandet av Trafikverket år 2010. Därmed skildes förvaltning av järnvägen och vägarna från produktionen av underhålls- och byggtjänster. De utredningar och granskningar som därefter gjorts rörande Trafikverket, bolagiseringarna och effektiviteten i Trafikverkets verksamhet tyder på att de förväntningar som hystes inför de organisatoriska förändringarna inte har uppnåtts. Utvecklingen har i många fall gått i motsatt riktning. Både den inre och yttre effektiviteten har försämrats.

Produktivetskommissionen har i sitt delbetänkande ”Goda möjligheter till ökat välbefinnande ” (SOU 2024:29) ägnat betydande utrymme för att utreda problemen och den bristande produktiviteten och effektiviteten inom bland annat transportinfrastrukturen. Kommissionen konstaterar att ingen större och övergripande uppföljning har gjorts av huruvida bildandet av Trafikverket uppnått sina syften, exempelvis att stärka produktiviteten, eller hur de trögheter som präglar sektorn kan övervinnas.

De åtgärder som regeringen och Trafikverket hittills genomfört och planerar för att stärka produktiviteten och effektiviteten inom järnvägsunderhållet synes otillräckliga. Åtgärderna är för svaga och långsamma med hänsyn till problemens omfattning, aktualitet och art.

Den översyn av Trafikverket och sektorn som Produktivetskommissionen förordar bör vara ett första och viktigt steg mot en ändrad ordning i styrningen och organiseringen av den statliga infrastrukturförvaltningen och inte minst av organiseringen av basunderhållet i den statliga järnvägsinfrastrukturen. Målet måste vara en kraftigt förbättrad effektivitet och produktivitet för att närma sig de mål som gäller för transportpolitiken.

I det ingår att infrastrukturförvaltaren inom järnvägen har egna resurser för det avhjälpande och löpande underhållet för att säkerställa att tågen kommer och går enligt tidtabell. Med detta följer automatiskt också en ökad kunskap om järnvägen som bör leda till att de upphandlade förebyggande och planerade underhållsinsatserna blir mer träffsäkra. Kunskapen om järnvägen har ju som påtalats sjunkit efter bolagiseringen.

Källor

Prop. 2008/09:23 ”Ändrad verksamhetsform för delar av Vägverket och Banverket”

Prop. 2009/10:59 ”Ny myndighetsstruktur på transportområdet”

Riksrevisionen ”Drift och underhåll av järnvägar – omfattande kostnadsavvikelser” (RiR 2020:17)

Riksrevisionen ”Bildandet av Svevia och Infranord – bristfälligt infriade intensioner” (RiR 2024:10)

Trafikverket Årsredovisningar åren 2011 – 2023

Den statliga beställarfunktionen och anläggningsmarknaden SOU 2009:24

Effektiva transporter och samhällsbyggande – En ny struktur för sjö, luft, väg och järnväg SOU 2009:31

Utredningen om järnvägens organisation, delbetänkande ”Koll på anläggningen” (SOU 2015:42)

”Framtidens järnvägunderhåll” (SOU 2020:18)

”Goda möjligheter till ökat välbefinnande” – delbetänkande av Produktivitetskommissionen (SOU 2024:29)

”Företaget – en kontraktsekonomisk analys” Per-Olof Bjuggren och Göran Skogh (redaktörer, SNS förlag 1989)

Om betydelsen av vinstsyftet i aktiebolagslagen, adjungerad professor Rolf Skog, SvJT 2015

Samhällsekonomisk analys – en introduktion till mikroekonomin, SNS Förlag 2008 professorerna Lars Hultkrantz och Jan-Eric Nilsson

Rapporten är utgiven av Sekos företagsfack vid Infranord i november 2024.

Text: Bengt Jäderholm

Layout: Arena Opinion

Foto: kn1/iStockphoto (s.1), Marcus Lindström (s.4), Martin Wahlborg (s.8), Pixabay (s.14).