

Privatiseringar på räls

Vem tar ansvar för
järnvägsunderhållet?

Innehåll

1. Sammanfattning, slutsatser och rekommendationer	3
2. Bevekelsegrunderna för bolagiseringen av Banverket Produktion	5
3. Utredningar under perioden 2010–2023.....	6
2.1 Koll på anläggningen (SOU 2015:42).....	6
3.2 Framtidens järnvägsunderhåll (SOU 2020:18).....	7
3.3 Drift och underhåll av järnvägar – omfattande kostnadsavvikelser (RiR 2020:17)	8
3.4 Goda möjligheter till ökat välbefinnande (SOU 2024:29)	9
3.5 Bildandet av Svevia och Infranord – bristfälligt infriade intensioner (RiR 2024:10).....	11
4. Regeringsuppdrag till Trafikverket rörande järnvägsunderhållet och verkets svar.....	12
4.1 Regeringsuppdrag den 22 december 2021.....	12
4.2 Regeringsuppdrag den 24 augusti 2023.....	13
5. Utvecklingen under perioden 2011 – 2023 på några viktiga punkter i Trafikverket och dess verksamhet.....	16
6. Analys utifrån risker för marknads- och andra misslyckanden	20
Källor	24

1. Sammanfattning, slutsatser och rekommendationer

Under åren 2009 och 2010 beslutade riksdag och regering om betydande förändringar i organiseringen av de statliga uppgifterna inom transportinfrastrukturen. Bl.a. Vägverket, Banverket och SIKÄ lades ner och i stället etablerades Transportstyrelsen, Trafikverket och Trafikanalys. Vidare bolagiserades bl.a. Vägverket Produktion och Banverket Produktion och skildes därmed från Vägverket och Banverket. Syftet var att åstadkomma en högre inre och yttre effektivitet och produktivitet i verksamheten inom den statliga transportinfrastrukturen.

Det har nu gått 15 år sedan reformarbetet inleddes och de organisatoriska förändringarna genomfördes. Ingen samlad utvärdering har skett av reformerna. Däremot har ett par statliga utredningar genomförts som rört bl.a. organiseringen av underhållet av järnvägen. Flera granskningar har genomförts av Riksrevisionen och uppdrag har av regeringen getts Trafikverket när det gäller underhållet av järnvägsinfrastrukturen. 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 ägnat betydande utrymme för att utreda problemen och den bristande produktiviteten och effektiviteten inom 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.

Trafikverket har efter en inledande period från och med år 2015 och till och med år 2023 ökat de interna resurserna med över 4 200 årsarbetskrafter eller 57 procent jämfört med år 2012. Ökningen har därvid varit över 3 gånger så stor som ökningen i den reala verksamhetsvolymen. Den interna produktiviteten synes ha minskat kraftigt. Jämfört med den interna kostnadsmassan 2014 var den ca 4,2 mdr kronor högre 2023 i 2023 års pris- och lönenivå. Det synes inte orimligt att produktiviteten i den interna verksamhet som huvudsakligen rör vägar och banor borde kunna öka med 1 – 1,5 procent årligen genom bl.a. förbättrade IT-system, ökad kunskap och successiva organisationsanpassningar. Den verkliga utvecklingen har gått kraftigt i motsatt riktning.

Trafikverket har inga egna resurser och ingen egen organisation för att projektera, bygga och underhålla den transportinfrastruktur som verket ansvarar för. Dessa resurser handlas 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 förekommer också hos dem som ska lämna anbud, förhandla och teckna kontrakt och se till att leverera det som överenskommits till kvantitet, kvalitet, tid och kostnad. Transaktionskostnaderna utgör därför en betydande del av de samlade kostnaderna för att bygga och underhålla transportinfrastrukturen i form av vägar och järnvägar.

Av den totala verksamhetsvolymen i Trafikverket exkl. 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 om drygt 4 mdr kronor faller inom infrastrukturverksamheten och avser ökade transaktionskostnader. Det torde ha fått en negativ inverkan på omfattningen av konkreta fysiska åtgärder på vägarna och banorna. Trafikverket konstaterar i sin årsredovisning för år 2023 att standarden på vägarna och järnvägen har försämrats under många år. Inom järnvägen yttrar det sig också i svårigheter för tågen att hålla tidtabellerna. År 2023 var tidshållningen den sämsta under hela perioden 2011 – 2023.

Det finns risker med marknadslösningar. Riskerna för marknadsmisslyckanden är särskilt stor 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 andra lösningar. Många av dessa risker återfinns inte minst på marknaden för avhjälpande och löpande underhåll av järnvägen. Riksrevisionens granskningar bekräftar de farhågor som fördes fram inför bolagiseringen av Banverket Produktion och som därefter påtalats i olika sammanhang. Produktiviteten och effektiviteten i underhållsverksamheten har inte stigit som var syftet utan tvärtom sjunkit.

De begränsade åtgärder som Trafikverket avser utveckla och därefter vidta för att stärka sin förmåga som beställare torde knappast påverka situationen i någon större utsträckning, vart fall inte under de närmaste fem åren och förmodligen inte heller på längre sikt. Det krävs helt andra åtgärder och av betydligt större dignitet än att ersätta produktionsledningen i några basentreprenader med egen personal för att bli en förhoppningsvis bättre beställare.

Den översyn av Trafikverket och sektorn som Produktivitetskommissionen förordar bör vara ett första och viktigt steg mot en ändrad ordning i styrningen och organiseringen av den statliga infrastrukturförvaltningen jämte organiseringen av basunderhållet av 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.

2. Bevekelsegrunderna för bolagiseringen av Banverket Produktion

I propositionen 2008/09:23 *”Ändrad verksamhetsform för delar av Vägverket och Banverket”* bedömde regeringen att verksamheten vid Banverkets enhet Banverket Produktion (BVP) borde skiljas från Banverket och överföras till ett av staten helägt aktiebolag. Bolagiseringen skulle genomföras så snart det fanns förutsättningar för en fungerande konkurrens på marknaden.

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. 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 (intern resultatenheter) 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.

I propositionen 2009/10:10 konstaterade regeringen att Banverket arbetat med att stimulera marknadens aktörer för att få fler att lämna anbud och att arbetet under det senaste året hade intensifierats. Myndigheten hade erfarit att ytterligare en aktör hade etablerat sig på underhållsmarknaden under det senaste året och fått tydliga indikationer på att ytterligare aktörer var intresserade av att ta sig in på denna marknad. Det var enligt regeringen även rimligt att anta att aviseringen om bolagisering av Banverket Produktion skulle stärka intresset för marknaden hos dessa och även andra aktörer. Därmed kunde konkurrensen skärpas och marknaden utvecklas. Med en fungerande konkurrens skulle riskerna minska för ökade kostnader vid den statliga upphandlingen av främst drift och underhåll. En utebliven bolagisering skulle enligt regeringen minska möjligheterna att attrahera ytterligare företag att etablera sig på marknaden.

3. Utredningar under perioden 2010–2023

Utvecklingen efter det att Trafikverket bildades och efter det att den operativa underhållsverksamheten skilts bort från Banverket och bolagiserats har belysts i både statliga utredningar och i revisionsrapporter.

2.1 Koll på anläggningen (SOU 2015:42)

Den första mer omfattande utredning tillsattes i maj 2013 med uppgift att se över järnvägens organisation. Den utredningen fick tilläggsdirektiv den 19 december 2014 som innebar att

- analysera utvecklingen av underhållsmarknaden, inklusive förutsättningarna för spårentreprenörsföretagen att kontinuerligt leverera effektiva tjänster till infrastrukturförvaltarna,
- utvärdera avtalen mellan Trafikverket och spårentreprenörsföretagen, bl.a. avseende möjligheten att ta hänsyn till behov av omplanering av banarbeten för att säkerställa trafikens framkomlighet,
- utvärdera vilka åtgärder som behöver vidtas för att säkerställa Trafikverkets kunskap om statens järnvägsinfrastruktur,
- utvärdera och analysera behov av åtgärder för att säkerställa att Trafikverket i egenskap av infrastrukturförvaltare tar det samlade ansvaret för utförande och uppföljning av underhållet,
- särskilt utreda förutsättningarna för Trafikverket att utföra besiktning och kontroll av järnvägsanläggningen.

Regeringen angav att den såg ett behov av att öka de resurser som är avsatta för underhåll av statens järnvägsanläggning, samtidigt som det även krävs organisatoriska förändringar. Särskild uppmärksamhet borde ägnas frågan om avvägningen mellan internt och externt bedrivna underhålls- och besiktningssverksamhet.

Utredningen om järnvägens organisation lämnade ett delbetänkande SOU 2015:42, "Koll på anläggningen" i vilket frågan om Trafikverkets hantering av järnvägsunderhållet och reinvesteringar behandlades och med särskild tyngdpunkt på underhållet av järnväg. Betänkandet och förslagen till åtgärder utgick från den process som Trafikverket hanterade järnvägsunderhållet: Kunskap om anläggningen, Planering, Beställning, Utförande och Uppföljning och återkoppling.

Utredaren konstaterade att *kunskap om anläggningen och dess användning är den mest centrala delen* i ett fungerande system för planering och utförande av underhåll och andra åtgärder i järnvägsanläggningen. Utredaren konstaterade vidare att det vid den tidpunkten saknades ett ändamålsenligt system för att skapa en övergripande bild över järnvägens tillstånd, användning och behov, men att betydande insatser görs på området, dock med den omständigheten att det skulle dröja åtminstone till år 2018 innan det nya systemet för anläggningsdata (ANDA) skulle vara på plats.

Banverket och sedermera Trafikverket hade sedan början av 2000-talet gradvis konkurrensutsatt utförandet av järnvägsunderhållet. Marknadskoncentrationen har minskat över tid och även om antalet anbud i Trafikverkets upphandlingar var relativt få kunde man enligt utredaren inte säga att marknaden generellt var alltför svag för att medge en fungerande konkurrens. Allt underhåll utfördes av externa entreprenörer. De vetenskapliga studier som finns visar på kostnadsfördelar med konkurrensutsättningen¹. När mätbara transaktionskostnader inkluderas minskar de positiva kostnadseffekterna, men nettot var

alltjämt betydande. Analysen av utvecklingen i Storbritannien och Nederländerna visade att både egen regi och en långtgående entreprenadverksamhet kan fungera väl. I båda fallen ställs stora krav på kunskap om anläggningen hos infrastrukturförvaltaren och system för att samla in och förvalta denna kunskap.

Det gick inte enligt utredaren att generellt säga vilket av alternativen egen regi eller användande av externa entreprenörer för utförande av järnvägsunderhåll som alltid är det mest effektiva och ändamålsenliga. Hänsyn behöver tas till olika förutsättningar i tid och rum. Trafikverket har ett stort arbete att göra för att komma till rätta med de brister som då förelåg bl.a. vad gällde kunskapen om anläggningen och planeringen av åtgärder, som är centrala för att Trafikverket skulle kunna ta ansvar för underhållet.

3.2 Framtidens järnvägsunderhåll (SOU 2020:18)

Regeringen beslutade vid regeringssammanträde den 21 mars 2018 att tillsätta en särskild utredare med uppgift att utreda hur ett överförande av verksamhet som avser järnvägsunderhåll, i form av basunderhåll, från Infranord AB till Trafikverket skulle kunna genomföras. Utredaren skulle bl.a. analysera Infranord AB:s och Trafikverkets verksamhet i fråga om järnvägsunderhåll, genomföra en omvärldsanalys samt föreslå vilka delar av Infranord AB:s verksamhet i fråga om järnvägsunderhåll som ska föras över till Trafikverket. Uppdraget skulle redovisas senast den 17 augusti 2018. Regeringen beslutade vid kommande regeringssammanträden om förlängning av utredningstiden och visst begränsat tillägg till direktivet. Utredaren lämnade sitt betänkande Framtidens järnvägsunderhåll (SOU 2020:18) i maj 2020.

Utredarens utgångspunkt i utredningsarbetet var de transportpolitiska mål som riksdagen beslutat om, där det övergripande målet är att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet. Riksdagen hade beslutat om ökade satsningar på järnvägsunderhåll och det var av yttersta vikt att dessa resurser används på bästa sätt.

Avsikten var därför att förslagen, om de genomförs, skulle bidra till

- en mer robust och tillgänglig järnväg för såväl resenärer som köpare av godstransporter
- att Trafikverket kan utveckla och stärka sin kontroll av järnvägsunderhållet
- ett modernt, mer effektivt järnvägsunderhåll för framtidens krav.

Utredaren konstaterade att det vid den tidpunkten inte fanns förutsättningar för att styra underhållet på ett optimalt sätt. Allt för stor del av resurserna gick till att åtgärda fel i anläggningen i stället för till förebyggande underhåll för att undvika fel och därpå följande trafikstörningar.

Produktivitetsutvecklingen i järnvägsunderhållet var svag i förhållande till näringslivet i övrigt. Det ansågs visserligen svårt att mäta produktiviteten i underhållsverksamhet men den allmänna uppfattningen, som utredaren delade, var att den var låg. Det var därför viktigt att Trafikverket kontinuerligt och systematiskt prioriterade sitt produktivitets- och innovationsarbete samt att såväl ledning som styrelse följde utvecklingen.

I stort ansåg utredaren att Trafikverket hade rätt inriktning i sitt långsiktiga arbete. Däremot menade denne att utvecklingstakten avseende arbetsmetoder och teknik var för låg. Trafikverket

tenderade att ha en för bred ansats i sitt arbete, vilket hämmade utvecklingstakten. Utifrån ett samhällsekonomiskt perspektiv krävdes en större prioritering och ett tydligare fokus i arbetet. Att ha den kunskap om järnvägsanläggningen som krävs för att kunna underhålla den på bästa sätt utifrån ett samhällsekonomiskt perspektiv var enligt utredaren det absolut viktigaste för Trafikverket som ansvarig för den statliga järnvägsanläggningen. Det tillhör kärnverksamheten för en infrastrukturförvaltare och är grunden för hela underhållsprocessen, oavsett om åtgärderna i anläggningen köps på en marknad eller utförs i egen regi. Utredaren konstaterade att det inte fanns tillräcklig kunskap i Trafikverket vare sig om anläggningens nedbrytning eller om effekter av åtgärder i anläggningen. Med den omfattande och snabba teknikutveckling som sker fanns betydande möjligheter att utveckla den kunskapen.

Marknadskoncentrationen på leverantörsmarknaden för järnvägsunderhåll var hög. Dessutom var enligt utredaren inte drivkrafterna i de kontrakt som Trafikverket tillämpade sådana att de i tillräcklig omfattning stimulerade förebyggande underhåll samt utveckling och innovation vad avsåg arbetsmetoder och teknik. Osäkerheten om huruvida Trafikverket enligt utredaren kommer att börja utföra underhåll i egen regi och i så fall i vilken omfattning, påverkar leverantörsmarknadens vilja att utveckla sin verksamhet i Sverige. Osäkerheten påverkade också viljan hos nya leverantörer att lämna anbud vid Trafikverkets upphandlingar.

Bättre kunskap om anläggningens nedbrytning är av största betydelse för att bättre kunna precisera uppdrag och kunna följa upp kontrakt. Bättre kunskap skulle också innebära bättre förutsättningar för Trafikverket att ge leverantörerna frihetsgrader i arbetet i syfte att stimulera produktiviteten. Utöver detta arbete behövde Trafikverket enligt utredarens uppfattning ta ett antal konkreta steg i syfte att stimulera leverantörsmarknaden.

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

Riksrevisionen har granskat om Trafikverket säkerställer att staten får så mycket järnvägsunderhåll som möjligt för tillgängliga resurser. Granskningens resultat som återfinns i Riksrevisionens rapport Drift och underhåll av järnvägar – Omfattande kostnadsavvikelser (RiR 2020:17) indikerar att upphandlingen av järnvägsunderhåll inte fungerade så effektivt som den borde och att staten i förlängningen skulle kunna få mer underhåll för de spenderade resurserna. Kostnadsökningarna var större jämfört med Trafikverkets samtliga entreprenader och även jämfört med motsvarande kontrakt för vägunderhåll.

Av 31 studerade kontrakt för basunderhåll av järnvägar som löpte mellan 2007 och 2019 hade 28 en högre slutkostnad jämfört med anbudssumman. Den genomsnittliga kostnadsökningen var 74 procent även om trenden gick mot lägre kostnadsavvikelser i slutet av den studerade perioden. Kostnadsavvikelserna var betydligt större än när det gäller Trafikverkets entreprenader totalt sett. För dem var ökningen 32 procent för kontrakt som avslutades 2017 och 21 procent för kontrakt som avslutades 2018. Kostnadsavvikelserna var även större än motsvarande kontrakt för underhåll av vägar som Riksrevisionen granskade 2019. Där var ökningen 41 procent. Vinterunderhåll utgjorde ungefär en tiondel av kontrakten. För denna del var den genomsnittliga kostnadsökningen större - 91 procent.

Det fanns ett antal systematiska faktorer som samvarierade med storleken på kostnadsavvikelserna. Vissa av faktorerna var utanför Trafikverkets rådighet, medan andra kunde påverkas av Trafikverket. Kontraktssområdets egenskaper och väder var exempel på faktorer som Trafikverket inte kan påverka. Men myndigheten ansågs behöva kunna hantera

dem så effektivt som möjligt vid framtagande av förfrågningsunderlag och utformning av kontrakt.

Det fanns även faktorer som Trafikverket kan påverka. Kostnadsavvikelserna var mindre för drift och underhåll, exklusive vinterunderhåll, när Trafikverket upphandlade entreprenaden som totalentreprenad. Även valet av ersättningsmodell för vinterunderhållet samvarierade med kostnadsavvikelserna. Kostnadsavvikelserna var mindre när samma projektledare ansvarade för upphandling och genomförande av hela kontraktet. Det fanns regionala skillnader i kostnadsavvikelser vilket tydde på att Trafikverkets underhållsdistrikt hade kommit olika långt i arbetet med att utveckla verksamheten för att åtgärda brister i effektivitet. Det förekom också skillnader i kostnadsavvikelse mellan vissa entreprenörer. Dessutom var kostnadsavvikelsen större när samma entreprenör ansvarade för ett kontraktsområde under två kontraktperioder i rad. Det kunde indikera att det fanns så kallad obalanserad budgivning med syfte att maximera ersättningen i förhållande till mängden utfört arbete. Detta tydde på att det fanns ett stort utrymme för att tillämpa olika prissättningsstrategier för entreprenörerna, i synnerhet i kontraktets vinterunderhållsdel.

De it-system som Trafikverket använder uppfyllde inte de krav som kan ställas på ett effektivt anläggningsregister. Det saknades ett system som ger en aggregerad bild av tillståndet i anläggningen, inklusive historiska tillstånd och tänkbara framtida tillstånd. Resultatet av besiktningar användes inte till att prognostisera nedbrytningstakten och analysera det framtida underhållsbehovet. Det saknades även systematisk inrapportering av vad Trafikverket köpt inom ett kontrakt, så att köpta mängder kunde kopplas ihop med kostnaderna på en tillräckligt detaljerad nivå. Det förekom felkontering av kostnader i olika utsträckning i samtliga underhållsdistrikt och kontrakt. Utan tillräcklig kunskap om anläggningen och verktyg för ändamålsenlig analys blir kraven enligt Riksrevisionen större på Trafikverkets ansvariga för enskilda kontrakt. På grund av svårigheten att beskriva entreprenörens åtagande tydligt och träffsäkert var det heller inte alltid möjligt att utforma kontrakten på det sätt som i normala fall minimerade risken för kostnadsökningar och ge bäst förutsättningar för ett långsiktigt effektivt underhåll.

Det fanns systematiska skillnader i kostnadsavvikelser mellan exempelvis olika regioner, olika entreprenörer och olika sätt att utforma kontrakten. Trafikverkets kunskap om anläggningen och deras uppföljning av genomfört arbete kan förbättras. På sikt skulle Trafikverket kunna även utforma basunderhållskontrakt på ett bättre sätt, men för att det skulle vara möjligt krävs först att förmågan att uppskatta underhållsbehov framåt i tiden utvecklas.

3.4 Goda möjligheter till ökat välstånd (SOU 2024:29)

I Produktivitetskommissionens betänkande Goda möjligheter till ökat välstånd (SOU 2024:29) behandlas transportinfrastrukturens roll och uppgifter i samhällsutvecklingen. Kommissionen konstaterar att samtidigt som transportinfrastrukturen är väl utbyggd i Sverige har stora delar närmast sig eller passerat sin tekniska livslängd vilket leder till försämrad kapacitet och tillförlitlighet. Fokus bör därför skifta från nyinvestering till underhåll och reinvestering i högre grad. Detta har enligt Trafikverkets egna bedömningar god samhällsekonomisk lönsamhet.

Trafikverket är enligt kommissionen en central aktör för hela transportsystemet. Myndigheten bildades 2010 genom en sammanslagning av Vägverket och Banverket. Det fanns flera syften med sammanslagningen. Den övergripande idén var att stärka en sammanhållen trafikslagsövergripande transportplanering men det fanns också tydliga formuleringar om att förbättra produktiviteten i sektorn som helhet (prop. 2009/10:59).

Åtgärderna tog sikte på att skapa förutsättningar för en ökad produktivitet och innovation genom möjligheter till upprepning, skalekonomier, specialisering, och stordrift. Åtgärderna syftade också till att föra in nya drivkrafter så att korta störningstider vid produktion och tidigare idrifttagning av anläggningar premieras. Genom ändrad riskfördelning skulle omvandlingstrycket kunna stärkas.

Överlag var förväntningarna på den nya myndigheten stora före inrättandet. Tanken var att få samordningsvinster i administrationen, skalfördelar i produktionen, en mer professionell beställar- och upphandlingsorganisation och en mer effektiv planering samt att stimulera innovation och försöksverksamhet. Den bild som ges av Trafikverket i dag, drygt ett decennium senare, tyder på att det enligt kommissionen finns skäl att utvärdera huruvida förväntningarna uppfyllts. Flera av de aktörer Produktivitetskommissionen varit i kontakt med beskriver Trafikverket som en trögriktig, svårstyrd och svåröverskådlig organisation. Det beskrivs hur upphandlingarna fortfarande inte är effektiva och att innovationstakten i sektorn fortsatt är låg. Samtidigt har – konstaterar kommissionen – myndigheten ökat från ungefär 6 000 anställda till 10 000 anställda under perioden sedan sammanslagningen.

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. Givet den återkommande kritiken mot Trafikverkets organisation och sektorns bristfälliga produktivitet utveckling är det motiverat att göra en översyn och utvärdering av Trafikverket och sektorn som helhet för att analysera om organiseringen av sektorn är ändamålsenlig.

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 bl.a. 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 bl.a. förvaltningsutgifter sorteras på Trafikverkets anslag. Ekonomistyrningsverket föreslog därför en förändrad anslagsstyrning av bl.a. 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.

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

Riksrevisionen har granskat utfallen efter bildandet av bolagen Svevia AB och Infranord AB. Resultatet av granskningen redovisas i en granskningsrapport ”Bildandet av Svevia och Infranord – bristfälligt infriade intensioner” (RiR 2024:10). Den innehåller slutsatser som avser regeringen, Svevia AB, Infranord AB och Trafikverket.

Riksdagen hade flera olika intentioner för hur marknaden skulle utvecklas efter att Svevia och Infranord bolagiserats. Riksrevisionen bedömer att dessa intentioner delvis 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 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, vilket motsvarar en årlig ökning på 1–2 procent.

4. Regeringsuppdrag till Trafikverket rörande järnvägsunderhållet och verkets svar

4.1 Regeringsuppdrag den 22 december 2021

Regeringen gav den 22 december 2021 Trafikverket i uppdrag att, med utgångspunkt från betänkandet *"Framtidens järnvägsunderhåll"* (SOU 2020:18) och i enlighet med vad som angavs i övrigt om uppdraget, 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. Redovisningen ska vidare innehålla Trafikverkets beräkningar och en beskrivning av de kostnader som bedöms uppstå vid ett genomförande av underhåll i egen regi. Vidare ska redovisningen innehålla vilka konsekvenser som bedöms uppstå för övrig verksamhet vid ett genomförande av järnvägsunderhåll i egen regi.

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 att ge ytterligare något bidrag i detta avseende. Det nya upplägget ska införas i samband med att de nuvarande kontrakten löper ut. Trafikverket planerade dessutom att utveckla den nationella verksamheten för periodisk mätning genom nya affärsupplägg, exempelvis genom att utveckla affärerna med förändrade ansvarsgränssnitt och genom att utveckla den egna kompetensen inom området. Trafikverket bedömer att det dagliga operativa arbetet tillsammans med branschens aktörer kommer att utveckla Trafikverket som beställare men också ge bättre förutsättningar för företag att utvecklas och verka på marknaden. Bedömningen var 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. Även här antas att verksamheten i egen regi startar när kontrakten löpt ut. 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, exempelvis utveckling av organisation och affärsmodeller, 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.

Det finns enligt Trafikverkets mening stora osäkerheter förenade med ett organisationsupplägg där Trafikverket utöver resurser för planering och arbetsledning även anställer personer som

utför det operativa arbetet. Det är redan i dag brist på kompetens och resurser inom anläggningsbranschen i allmänhet och inom järnvägsbranschen i synnerhet. Osäkerheterna ökar om andelen verksamhet i egen regi ökar i omfattning, och detta gäller även tillkommande kostnader.

Oavsett val av upplägg för verksamhet i egen regi, planerar Trafikverket att se över det egna behovet av förfogande över maskiner. Utgångspunkten är ett nationellt och samlat perspektiv. Det omfattar teknisk utveckling, klimatkrav, åtgärder för att sänka etableringshinder för leverantörer av järnvägsunderhåll, förbättra vinterberedskap. Dessa åtgärder ger också förutsättningar för en ökad förmåga när det gäller kris- och beredskapshantering. Huvudinriktningen är att mest värde och effekt för detta skapas genom utvecklade affärsmodeller. För att åstadkomma detta behöver Trafikverket fördjupa samarbetet med maskinmarknaden. Genom en sådan utveckling tillgodoses även den egna verksamhetens behov av maskiner.

4.2 Regeringsuppdrag den 24 augusti 2023

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. Den närmare beskrivningen av uppdraget var följande:

”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, bet. 2020/21:TU16, rskr. 2020/21:409) 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. En förutsättning för att kunna genomföra en större andel järnvägsunderhåll är att skapa tillgång till anläggningen och tider i spår och att det genomförs på effektivast möjliga sätt och så att tågtrafiken störs så lite som möjligt för resenärer och godstrafik. Den kapacitet som tilldelas för underhållsåtgärder, t.ex. så kallade servicefönster, måste nyttjas på bästa sätt. 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. Trafikverket ska därför redogöra för hur myndigheten i samverkan med branschen och andra relevanta aktörer avser att verka för en långsiktig kompetensförsörjning för järnvägsunderhåll.

Regeringen bedömer även att Trafikverket i samverkan med underhållsentreprenörer och järnvägsföretag behöver verka för att korta tider för felavhjälpning vid trafikstörande fel. Det kan till exempel avse att korta reparationstider och säkerställa en effektiv röjning av banan vid tågstopp.

Redovisningen ska därför omfatta en beskrivning av vilka åtgärder som Trafikverket och branschen i samverkan vidtar för att korta ledtider för att återställa anläggningen till normal drift vid trafikstörningar.

Regeringen bedömer 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. För området anläggningskunskapen beskrivs bland annat pågående arbete med regelverk, målstyrning, klimatanpassning och digitalisering. För området planering och prioritering beskrivs målkonflikter kring kapacitet för åtgärder och trafik, nyetablerade arbetssätt för stråckkoordinering och dagens branschsamverkan. I området genomförande, beskrivs hur Trafikverket gemensamt med marknaden förverkligar åtgärder i anläggningen via upphandlade entreprenader och hur Trafikverket via särskilda utvecklingsprojekt strävar efter att bli leverantörernas första val.

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 Mälarbanan 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. Upphandling av utförandekontrakt för det förebyggande- och avhjälpande underhållet pågår. Tilldelningsbeslut av tilltänkt entreprenör har överklagats och är under omprövning. Inom upphandlingen av besiktningskontrakt pågår anbudsutvärdering. Förfrågningsunderlag för analyskontrakt är på väg ut för anbudsräkning. Projektet planerar för entreprenadsstart 2025-10-01.

På Ostkustbanan pågår tidigt utredningsarbete, erfarenheter hämtas in från branschen och dialog med befintlig organisation inom Trafikverket har påbörjats. Projektet arbetar vidare med

specifika förutsättningar som finns för området och ett tänkbart upplägg med ett utvecklat koncept från Södra Malmbanan. Under tidig höst kommer ett inriktningsbeslut för det fortsatta arbetet att tas, om beslutet är i favör för en fortsatt utveckling planeras entreprenadsstart 2026-09-01. Mälarbanan ligger sist i kronologisk ordning och befinner sig ännu i ett uppstartskede med tidiga interna dialoger. Entreprenadsstart planeras till 2027-07-01.

Produktions- och planeringsledning i Trafikverkets regi innebär ett förändrat gränssnitt mellan Trafikverket och entreprenören, i detta blir underhållssystemet Gus-Maximo en förutsättning för den operativa styrningen. Införandet av Gus-Maximo bedrivs i ett separat projekt och Visares Basområden har en tät dialog med projektet för att säkerställa att implementeringen av Gus-Maximo går enligt plan.

5. Utvecklingen under perioden 2011 – 2023 på några viktiga punkter i Trafikverket och dess verksamhet

Beskrivningen av utvecklingen under perioden 2011 – 2023 baseras huvudsakligen på uppgifter som återfinns i Trafikverkets årsredovisningar. För att få jämförbarhet mellan åren har korrigeringar skett.

År 2011 var det första hela verksamhetsåret i Trafikverket. Från 2011 till och med 2023 ökade antalet årsarbetskrafter i Trafikverket med 3 846 årsarbetskrafter i form av anställd personal och anlitate resurs- och kompetenskonsulter. Det hör till bilden att den omfattande organisatoriska förändringen slutfördes först en bit in på år 2011. År 2012 uppgick antalet årsarbetskrafter för att fullgöra verksamheten till 7 402 att jämföra med 11 650 år 2023. Ökningen om 4 248 årsarbetskrafter motsvarade ca 57 procent och var således större än antalet årsarbetskrafter i det tidigare Vägverket eller i det tidigare Banverket. 94 procent av ökningen ägde rum från och med 2016.

Verksamhetsvolymen i Trafikverket mätt utifrån verkets kostnader i reala priser ökade under motsvarande perioder med 14 resp. 16 procent (2011/2012 – 2023). Ökningen av antalet årsarbetskrafter är således ca 3,5 gånger så hög som den reala ökningen av verksamhetsvolymen mätt från kostnadssidan. Årsarbetskräftorna skulle inte fått öka med mer än 1 100 – 1 200 årsarbetskrafter jämfört med 3 846 resp. 4 248 givet oförändrad produktivitet i termer av upparbetade medel per anställd. En årsarbetskraft i Trafikverket kostade år 2023 ca 1 miljon kronor. Översatt i ekonomiska termer skulle kostnaderna fått öka med högst 1,1 – 1,2 mdr kronor jämfört med vad som faktiskt ägt rum 3,8 mdr kronor resp. 4,2 mdr kronor.

Kravet på produktiviteten borde kunna ställas högre i verksamheter som drivs internt i Trafikverket. Effektivare informationssystem, ökad kunskap och successiva organisationsjusteringar är exempel på åtgärder som borde kunna bädda för en sådan utveckling. Det skulle ha kunnat frigöra medel till konkreta åtgärder i infrastrukturen. Ökningen av antalet anställda har ägt rum från och med år 2015 och ökade som mest åren 2016 – 2018. Det är från år 2015 som den interna kostnadsmassan ökade.

Som framgår av tabell 1 fanns ett nära samband mellan förändringar i verksamhetsvolym och sysselsättning under åren 2011 – 2014. En viss produktivitetsökning kan skönjas. Från och med år 2015 ökar sysselsättningen mätt i form av antalet årsarbetskrafter betydligt snabbare än ökningen i verksamhetsvolym. Mer anslagsmedel går åt för att finansiera Trafikverkets egen beställarorganisation än till konkreta åtgärder i infrastrukturen. Direkta och indirekta transaktionskostnader hos beställaren ökar på bekostnad av produktionen av konkreta fysiska åtgärder i infrastrukturen.

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

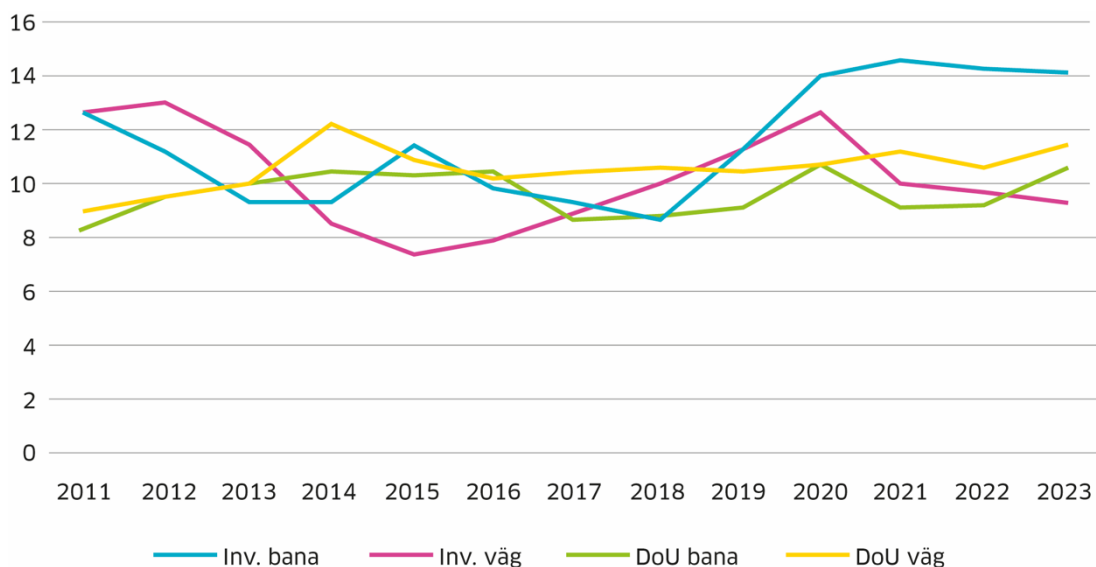
I tabell 2 redovisas Trafikverkets verksamhetsvolym för drift och underhåll av järnvägar för perioden 2011 – 2023. Procentuellt höga ökningar har gällt för år 2012, 2020 och 2023. En stor minskning i verksamhetsvolym ägde rum år 2021. Verksamhetsvolymen beskrivs utifrån kostnader för verksamheten och inkluderar för drift och underhåll såväl själva produktionskostnaden som transaktionskostnaderna.

I figur 1 redovisas den reala verksamhetsvolymen för investeringar och drift och underhåll för respektive trafikslag under åren 2011 – 2023. Investeringsvolymen har 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 resp. trafikslags flexibilitet.

Tabell 2. Trafikverkets verksamhetsvolym under perioden 2011 - 2023 för drift och underhåll av statens innehav av järnvägar, prisnivå 2011

Årtal	Mdr kr, löpande priser	Mdr kr, fasta priser	Förändring i procent, fasta priser, 2011 basår
2011	7,2	7,2	-
2012	8,3	8,4	16,7
2013	8,9	8,8	22,2
2014	9,7	9,4	30,5
2015	9,3	9,1	26,4
2016	9,8	9,3	29,2
2017	10,3	9,4	30,5
2018	10,0	8,8	22,2
2019	10,5	9,1	26,4
2020	12,5	10,8	50,0
2021	11,8	9,1	26,4
2022	13,0	9,2	27,8
2023	15,0	10,5	45,8

Figur 1. Real verksamhetsvolym för investeringar och drift och underhåll av statliga vägar och banor under åren 2011 - 2023.



Sedan bolagen bildades har Svevia ökat sin omsättning, medan Infranord har minskat sin omsättning. Svevias omsättning har ökat från 9,9 miljarder 2009 till 11,3 miljarder 2022 (i 2022 års prisnivå), vilket motsvarar en ökning på 14 procent. Svevias omsättning har visat en minskande trend under många år efter bildandet, vilken sedan har vänt uppåt de senaste åren. Infranords omsättning har minskat från 5,5 miljarder till 4,3 miljarder kronor 2022 (i 2022 års prisnivå). Detta motsvarar en minskning med 22 procent. Infranords omsättning har visat en minskande trend sedan bolagets bildande (RiR 2024:10).

Tillståndet på det statliga vägnätet har gradvis försämrats under en längre tid, och nedbrytningen fortsätter vara högre än åtgärdstakten. Vi kan inte vidmakthålla vägsystemet kostnadseffektivt eftersom nödvändiga åtgärder inte kan utföras förebyggande, i rätt omfattning eller till önskad standard. Konsekvensen blir att tillståndet för både det låg- och högtrafikerade vägnätet försämras, vilket leder till ett växande underhålls- och reinvesteringsbehov (Årsredovisning för Trafikverket 2023).

Järnvägsanläggningens tillstånd har under lång tid försämrats. Det beror på att den stora anläggningsmassa som uppfördes under 1990-talet har börjat uppnå sin tekniska livslängd och inte åtgärdats i den takt som nedbrytningen sker. Dessutom ökar mängden trafik. Mellan åren 2000 och 2022 ökade antalet tågakilometer på järnvägen med 46 procent. (Årsredovisning för Trafikverket 2023)

I tabell 3 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 tabellen har målet inte nåtts under något av åren 2014 – 2023. Utfallet på 87,7 procents punktlighet för persontågen totalt 2023 är det lägsta resultatet sedan 2010. Utfallet år 2023 var 2,4 procentenheter lägre än 2022 och lägre för alla tre segmenten: kortdistanstågen 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)

Tabell 3. Persontåg rörande punktlighet till slutstation (RT+5), procent

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

6. Analys utifrån risker för marknads- och andra misslyckanden

Både i Vägverket och i Banverket påbörjades konkurrensutsättningen av produktionsverksamheterna långt innan själva bolagiseringen. I Vägverket påbörjades konkurrensutsättningen i vissa delar redan år 1992 för att sedan stegvis öka och var helt genomförd under början av 2000-talet. För Banverket påbörjades konkurrensutsättningen 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. I Vägverket uppgick dessa övergångskostnader till avsevärda belopp, beräknade för perioden 1992 – 1995 till ca 600 milj. kronor och transaktionskostnaderna, i Vägverket benämnda kostnader för beställning och uppföljning, uppgick till drygt 4 procent efter några år av konkurrensutsättning. Motsvarande uppgifter finns inte för Banverkets del. Till det kom en i Vägverket tydligare avgränsning av verksamhetsansvaret mellan den beställande och utförande organisationen. Vid den konkreta konkurrensutsättningen ägde ofta 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 gjort visar också på produktivitetsförbättringar. VTI har genom Kristoffer Odolinski, m.fl. (2014) gjort ett mer omfattande försök till skattning av de effekterna av konkurrensutsättningen av järnvägsunderhållet. Studien omfattar perioden 1999 – 2011. Slutsatsen är att kostnaderna har minskat med cirka 11 procent till följd av konkurrensutsättningen. Hänsyn har härvid tagits till ev. kvalitetsskillnader och andra kontrollerbara omständigheter.

Med bolagisering skildes ägandet av produktionsorganisationen 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 barndom, lagens utgångspunkt. Verksamhetens syfte är att generera vinst till fördelning bland aktieägarna, om inte annat framgår av bolagsordningen.

”Att lagen utgår från att verksamheten bedrivs i vinstsyfte ska i stället ses i ljuset av den grundläggande funktion som vinstsyftet har i ett aktiebolag. Det syfte som bolagets verksamhet har fungerar som övergripande handlingsnorm för aktiebolagets beslutande organ. Syftet har en handlingsdirigerande funktion i den meningen att bolagets beslutsorgan – bolagsstämma, styrelse och VD – inte får fatta andra beslut eller vidta andra rättshandlingar än sådana som ligger i linje med bolagsverksamhetens syfte. I ett bolag som följer lagens huvudregel och inte föreskrivit något

annat i bolagsordningen, får bolagsorganen således inte fatta andra beslut eller vidta andra rättshandlingar än sådana som ligger i linje med syftet att bolagets verksamhet ska generera vinst.

Verksamheten i ett aktiebolag kan finansieras genom kapital av två principiellt olika slag, lånekapital och riskkapital. Medan lånekapitalet har rätt till en på förhand bestämd ersättning (ränta) har riskkapitalet inte någon sådan rätt. Aktieägarnas rätt till ersättning är begränsad till en andel i bolagets resultat, dvs. i vad som återstår sedan ersättning utgått till långivare och andra med rätt till en fast ersättning. Aktieägarna är, brukar man säga, residualtagare och det av aktieägarna tillskjutna kapitalet benämns därför ofta riskkapital.

Det säger sig självt att den som erbjuds att investera i en affärsverksamhet, med rätt till ersättning endast i form av andel i verksamhetens resultat, kommer vilja ha garantier för att verksamheten bedrivs på ett sådant sätt att den ger ett så stort överskott som möjligt. Lagens utgångspunkt, att aktiebolagets verksamhet ska bedrivas i vinstsyfte, skapar en grundläggande garanti av det slaget. Utan den garantin skulle potentiella investerare normalt kräva en så stor ersättning för sitt risktagande att bolagets möjlighet att anskaffa riskkapital kraftigt skulle försämrats. Vinstsyftet är därför av fundamental betydelse för aktiebolagsformens funktionssätt.” (Om betydelsen av vinstsyftet i aktiebolagslagen, adjungerad professor Rolf Skog, SvJT 2015).

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 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.

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, som nämnts, 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, övriga resurser och kunskapen om järnvägsanläggningen vara ojämnt fördelad och till nackdel för förvaltaren. Incitamenten är helt olika, vilket påtalats vid flertalet tillfällen. Riksrevisionsverkets granskningar som redovisats i avsnitt 2 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 möjligheten att ha en effektiv kontroll undermineras.

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 tåg förseningar 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.

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. 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 och debatten 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 torde bero 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 torde sannolikt i sammanhanget spela en begränsad roll.

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 avgörande delen av utföraransvaret och riskerna förläggs hos beställaren. Det talar för en annan organisering av det avhjälpande och löpande underhållet. Förebilder finns inom den kapitaltunga processindustrin.

Genom bolagiseringen upphandlas allt underhåll på marknaden såväl det avhjälpande och händelsestyrda som det planerbara underhållet. Kostnaderna omfattar både de som hänförs till själva produktionen och de som uppstår till följd av transaktionen. De sistnämnda kostnaderna, transaktionskostnaderna, indelas ofta i sökkostnader, kontraktskostnader och kontrollkostnader. I sökkostnaderna ingår kostnader för att finna motpart samt kostnader för att ta rätt på och informera om priser, villkor och kvaliteteter. I kontraktskostnader ingår att förhandla och att upprätta kontrakt. Kontrollkostnaderna är en följd av att risken att motparten inte fullföljer överenskommelsen.

Indelningen av transaktionskostnaderna följer en process. Det finns emellertid inga vattentäta skott mellan de olika kategorierna. Ju mer noggrann man är vid upprättande av kontrakt desto lättare kan det vara att övervaka avtalet. På motsvarande sätt kan sökande av lämplig motpart inriktas på att finna en part som är trovärdig och kontrollerbar. Indelningen av transaktionskostnaderna kan också ses utifrån tidsperspektiv om de uppkommer före eller efter transaktionen. Det finns också samband mellan produktionskostnader och

transaktionskostnader. ("Företaget – en kontraktsekonomisk analys", Redaktörer Bjuggren och Skogh, SNS förlag 1989)

Trafikverksutredningen lämnade förslag till åtgärder som syftade till att skapa förutsättningar för en ökad produktivitet och innovation genom möjligheter till upprepning, skalekonomier, specialisering, och stordrift. Åtgärderna syftade också till att föra in nya drivkrafter så att korta störningstider vid produktion och tidigare idrifttagning av anläggningar premieras. Dessa förslag låg också till grund för regeringens ställningstagande. Åtgärderna tog sikte både på transaktionskostnaderna och produktionskostnaderna. Trafikverket synes kraftigt ökat sin del av transaktionskostnaderna sedan år 2015. Totalt ökade Trafikverket, som nämnts, sina interna kostnader med 4,2 mdr kronor från år 2015 till år 2023. Den helt övervägande del av dessa kan hänföras till ökade direkta och indirekta transaktionskostnader som rör den infrastrukturella verksamheten.

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, som tidigare nämnts, 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 endast 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.

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 kostnadsavvikelse”* (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

Text: Bengt Jäderholm