

Ny syn på järnvägsunderhållet



Ändrad organisering av järnvägsunderhållet och ny myndighetsstruktur för effektivisering av den statliga transportinfrastrukturverksamheten

Bengt Jäderholm

Förord

Den svenska järnvägen har under de senaste åren hamnat under allmänhetens granskande lupp. Det är inte konstigt med tanke på de problem järnvägen kantas av. Om inte något görs för att vända utvecklingen kommer dagens låga förtroende för järnvägen att bli ännu lägre. Järnvägens kris är inte bara ett hot mot jobben och samhällsekonomin utan också mot de anställda i sektorn.

På Sekos uppdrag ställde TNS-SIFO frågor till svenska folket om de, generellt sett, litade på att tågen i Sverige kommer fram enligt tidtabell? Hela 66 procent svarade nej. Detta innebär att förtroende för järnvägens möjlighet att leverera enligt tidtabell är uselt.

Risken är uppenbar att människor och företag väljer andra mer miljöskaadliga transportsätt framför tåget. Svenska Dagbladet har tidigare kunnat visa att nästan en tredjedel av befolkningen någon gång valt bort tåget som resealternativ och istället åkt bil eller flyg av rädsla att bli försenade.

De företag som är beroende av järnvägstransporter för att få ut sina produkter på den globala marknaden får med en järnväg som blir allt sämre ett försämrat konkurrensläge. Faktum är att godstågen bär en stor del av svensk export på sina hjulaxlar.

För människor som använder tåget i sin dagliga pendling innebär förseningar och inställda tåg välfärd förluster genom stress och oro. Det leder till inkomstförluster på grund av missad arbetstid och det leder till förlorad produktion för företagen då arbetet inte kan utföras.

Problemen påverkar även de anställda i branschen. Personalen ombord på tågen får utstå hot och våld samt lägga energi på att lugna arga resenärer. När AFA Försäkring ombads att lista antalet allvarliga arbetsolycksfall på grund av hot, våld och rån inom ett antal utsatta yrkesgrupper hamnade ombordpersonal på tågen skyhögt i topp.

En stor del av järnvägens problem finns i hur underhållet organiseras. Trafikverket har i dagsläget inte de förutsättningar som krävs för att ha kontroll över läget i spåren. Myndigheten vet därför inte hur de ska genomföra väl avvägda upphandlingar.

För att vända järnvägens negativa trend måste de anställda på Trafikverket få möjlighet att göra ett fullgott arbete utan att bakbindas av en oorganiserad politik. Vi anser därför att Trafikverkets organisation ska stöpas om och att myndigheten tillåts utföra underhåll i egen regi. På så sätt skapas de förutsättningar som krävs för samordning och kontroll i järnvägsspåren.

Med anledning av de problem Seko ser inom järnvägen tog förbundet initiativ till den här rapporten. Rapporten är framtagen av en oberoende konsult, Bengt Jäderholm. Jäderholm fick Sekos uppdrag att, utifrån ett objektiva och kvalitativa sätt, föreslå en ny organisation för järnvägsunderhållet.

Rapporten argumenterar på ett övertygande sätt för varför organisationen för järnvägsunderhåll bör göras om. Argumenten som förs fram tål hård granskning och Seko vill att rapporten utgör en viktig del i debatten kring den framtida järnvägsorganisationen.

Janne Rudén
Förbundsordförande Seko

Innehåll

1. Sammanfattning	5
2. Uppdraget	10
3. Bakgrund	10
4. Kriterier för bolagisering – politik och marknad	15
5. Marknaden för järnvägsunderhåll i landet – struktur och resultat	17
6. Alternativ till marknaden för järnvägs- underhållet	21
7. Nuvarande organiseringen av förvaltningen av statlig infrastruktur	23
8. Alternativ organisering av förvaltning av järnvägsinfrastrukturen och dess effekter och konsekvenser	25
9. Från Trafikverk till en ny organisering av planering och förvaltning av järnvägs- och väginfrastruktur	26
10. Övergång av besiktning- och underhålls- verksamhet till egenregi i ny myndighet för förvaltning av järnvägsinfrastrukturen	27

1. Sammanfattning

Den 1 januari 2010 etablerades Infranord AB och tog över den verksamhet som tidigare bedrivits som en konkurrensutsatt resultatenheter i Banverket (Banverket Produktion). Den 1 april 2010 etablerades Trafikverket och tog över den verksamhet som tidigare bedrivits i Vägverket och Banverket jämte ytterligare uppgifter som bedrivits i några andra myndigheter. Allt ingick i en stor omdaning och förändring av myndighetsstrukturen och myndighetsuppgifterna inom den statliga transportinfrastrukturverksamheten. Syftet med förändringen var att renodla den statliga verksamheten som skulle bedrivas i ramen för myndighetsformen och skilja ur verksamhet som skulle bedrivas i aktiebolagets form på marknads villkor.

Det har snart gått fem år sedan riksdagen tog beslutet. Vilka bevekelsegrunder hade riksdagen för sitt beslut? Hur ser erfarenheterna ut? Blev det som man tänkt sig? Och, om inte, varför gick det annorlunda? Vilka åtgärder krävs i så fall för att åstadkomma en bättre ordning? Vilka alternativ finns och vad medför dessa för verksamheten?

Denna utredning har gjorts på uppdrag av fackförbundet SEKO och syftar till att redovisa bärande argument för en annan organisering av förvaltning och underhåll av den statliga järnvägsinfrastrukturen än den nu gällande.

En bolagisering skulle stärka marknaden...

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

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

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

Mot denna bakgrund tillkallades en särskild utredare med uppdraget att analysera behovet av åtgärder samt föreslå lämpliga sådana för att förbättra förutsättningarna för ökad konkurrens på marknaden för drift och underhåll samt investeringar på järnvägsområdet. Utredaren konstaterade att organisationsformen ska stödja det man vill att verksamheten ska åstadkomma och att den dåvarande

formen inte fullt ut stödde den fortsatta utvecklingen. Risken för en eventuell tunn och omogen marknad kunde bara avhjälpas genom att konkurrensutsättningen fortsatte och att processen med bolagisering fullföljdes.

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 erfarenhet 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 skäras 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.

Marknaden för järnvägsunderhåll är fortfarande tunn trots bolagisering...

Det finns ett betydande antal infrastrukturförvaltare i landet. I gruppen stora infrastrukturförvaltare ingår Trafikverket, A-Train, Inlandsbanan, Öresundsbrokonsortiet, och Göteborgs hamn. Trafikverket som förvaltar huvudparten av statens järnvägsanläggningar är en helt dominerande aktör och svarar för förvaltningen av nästan 90 procent av spåren. Inlandsbanan AB som ansvarar för underhållet av den statligt ägda inlandsbanan, svarar för knappt 10 procent av spåren. Som beställare av underhållstjänster har Trafikverket en helt dominerande ställning och är den enda förvaltaren som finns i hela landet och i stora delar av landet den enda beställaren som upphandlar underhållstjänster. Endast på ett fåtal ställen i landet finns andra infrastrukturförvaltare representerade, företrädesvis i storstadsområdena. Även där är Trafikverket dominerande.

Antalet järnvägsföretag inom det svenska järnvägsunderhållet är få. Antalet företag med kompetens inom hela teknikområdet – bana, el, signal och tele är f.n. tre (3). Härutöver finns flera företag specialiserade inom visst teknikområde och/eller verksamma inom ett geografiskt begränsat område. Det dominerande företaget är Infranord AB (f.d. Banverket Produktion) med ca 65 procent av kontraktsvolymen 2012. Branschen uppvisar mycket svag lönsamhet. Det största företaget redovisar en sammanlagd förlust under de tre första verksamhetsåren. Även för första halvåret 2014 redovisas förlust.

Marknaden för underhållstjänster är således mycket särpräglad med en i förhållande till de andra helt dominerande beställare och köpare av underhållstjänster. De på marknaden befintliga större underhållsföretagen är helt beroende av beställningar från den store beställaren. De s.k. underhållsentreprenaderna, med avtalslängder på

över 5 år ofta med en option om ytterligare ett par år och som omfattar relativt stora geografiska områden, utgör ofta basen för de stora företagens verksamhet. Förlorar man ett sådant kontrakt är man i praktiken borta från den marknaden under minst 5 år. Konkurrensen om dessa kontrakt är därför stark. Eftersom priset i praktiken betyder i stort sett allt leder konkurrensen till en hård prispress. Priset kan enbart avse sådant som är direkt kalkylerbart. Det förutsätter en betydande och aktuell kännedom om anläggningens tillstånd hos infrastrukturförvaltaren och att den presumtive entreprenören får del av den kunskapen. Sviktar den kunskapen riskeras det dagliga underhållet att bli bristfälligt, inte till följd av att utföraren inte fullgjort kontraktet utan till följd av att kontraktet inte omfattar eller av förståeliga skäl inte kan omfatta allt.

I en nyligen färdigställd studie har inverkan av upphandlingar i konkurrens på kostnaderna för det s.k. avhjälpande järnvägsunderhållet beräknats. För perioden från 1999 till 2011 har kostnadsreduktionen beräknats till ca 12 procent utan att kvaliteten mätt i form av urspårningar, spårkvalitet och spårsläge därför försämrats. Det är inte orimligt att en sådan kostnadsreduktion har inträffat. Det är mycket troligt att så sker när en verksamhet som länge drivits skyddad utsätts för konkurrens. Effekten som uppstår är i allt väsentligt initial. Någon studie av bolagiseringens inverkan finns inte.

Den studie som gjorts har inte undersökt hur transaktionskostnaderna har förändrats till följd av konkurrensutsättningen av underhållet. En beställarorganisation har byggts upp. Om inte hela så i vart fall delar av den uppbyggnaden torde vara direkta konsekvenser av konkurrensutsättningen och bolagiseringen. För att få en fullständig bild av effekterna av konkurrensutsättningen bör storleken av och utvecklingen av transaktionskostnaderna värderas. Dit hör förutom kostnaderna för att ta fram förfrågningsunderlag, utvärderingsverktyg, m.m. för att göra och utvärdera upphandlingar också kostnader för tvister och fördröjningar till följd av att upphandlingar överklagats jämte kostnader för förhandlingar och kontrakt samt uppföljningar. Till detta kommer också de långsiktiga kostnaderna som rör kompetens som riskeras att gå förlorad.

En marknadslösning är att föredra om marknaden kan tjäna som ett godtagbart övervakningssystem. Men om marknaden inte kan tjäna som ett effektivt övervakningssystem för all typ av verksamhet måste andra effektivare övervakningssystem nyttjas. Att en bolagisering av en myndighets konkurrensutsatta underhållsverksamhet i sig skulle få en marknad att förbättra sin förmåga som övervakningssystem är mycket osäkert. Det är andra och mycket viktigare förhållanden som styr utveckling av marknader och konkurrens och särskilt på marknader som det svenska järnvägsunderhållet. Höga etablerings- trösklar, stora marknadsrisker och höga transaktionskostnader utgör några av de hinder som torde vara av betydligt allvarligare art för att få marknaden att tjäna som ett effektivt övervakningssystem än frågan om finslipning av

konkurrensvillkoren mellan egenregiverksamheten och privata entreprenörer.

Vilka alternativ finns för att få en effektiv underhållsverksamhet...

Målet är att hålla en järnvägsinfrastruktur som är farbar, tillgänglig och framkomlig för de trafikföretag med vilka avtal om kapacitet och trafikering har tecknats. Infrastrukturförvaltaren har ett tydligt ansvar att leverera det som utlovats i avtal om trafikering. Tilldelning av kapacitet ska ske enligt grunder i järnvägslagen och i enlighet med statsmakternas mål och riktlinjer för verksamheten. Ett samhällsekonomiskt synsätt ska prägla agerandet. Målet är ett effektivt transportsystem.

Alternativet till marknaden är att bedriva besiktnings- och (i vart fall delar av) underhållsverksamheten i egen regi, dvs. i myndighetens form. Några mellanting mellan marknad och egenregi synes inte finnas. De risker som finns att infrastrukturförvaltaren inte har en aktuell kunskap om sin anläggning begränsas kraftigt genom att besiktningsverksamheten inte utförs i egenregi. Det finns knappast några rationella skäl att den ska utövas av någon annan och särskilt inte av kontrakterade utförare av underhåll.

Besiktningsverksamheten bör därtill vara integrerat med utförandet av det akuta underhållet. Det synes betydligt mer rationellt att åtgärda den akuta bristen direkt på plats när den upptäcks vid besiktningen än att göra anmärkningen, ange bristen och med hjälp av en order låta någon annan ta sig dit och utföra åtgärden. Tid går förlorad och mer resurser åtgår.

Valet av att bedriva verksamheten i egenregi grundas i dessa fall på att det är svårt att ange och utvärdera tjänstens egenskaper. Det medför svårigheter att prissätta tjänsten. Ett annat avgörande skäl är att marknaden är tunn. Beroendet mellan parterna är mycket stort och det är förenat med stora kostnader att bryta en relation. Slutligen ställs så höga krav på flexibilitet i verksamheten att man måste ha stark kontroll på insatser och resurser. Det är lättare och effektivare att styra och kontrollera egna resurser och egna insatser än ett fristående företags resurser och insatser via kontrakt.

De beteenden, som på mer teoretiska grunder kunnat förutses förekomma på en marknad som det svenska järnvägsunderhållet, beskrivs också i liknande ordalag av de aktörer som är verksamma i branschen. Det finns en tydlig risk att den specifika kunskapen om järnvägen håller på att gå förlorad. På lite längre sikt kan det vara ytterst besvärande för järnvägens effektivitet. I tilläggsdirektiven till "Utredningen om järnvägens organisation¹ (N2013:02)" anser regeringen att det är absolut nödvändigt att Trafikverket liksom varje annan infrastrukturförvaltare har tillräcklig kunskap om anläggningen. Det påkallar enligt direktiven att utredaren bedömer om åtgärder behöver vidtas, och i så fall vilka, för att säkerställa att Trafikverket besitter den kunskap som är nödvändig för att

¹ Dir 2014:52

kunna fullgöra infrastrukturförvaltningen i alla tidsperspektiv – från långsiktig planering till operativ tågföring.

I direktiven behandlar regeringen också de speciella systemegenskaper som gäller för järnvägen då underhållsarbeten och annat arbete ska utföras på eller i direkt anslutning till trafikerad bana. All trafik liksom annan aktivitet som sker på spåren måste vara planerad. Det måste finnas möjlighet att på kort sikt omplanera banarbeten om tågen ska kunna komma fram i tid. Regeringen konstaterar i direktiven att det finns behov av snabba och effektiva åtgärder i dialogen mellan trafik- och anläggningsansvariga inom en infrastrukturförvaltare och den som utför underhållsarbete på spåret. Underhållsavtal mellan Trafikverket och externa entreprenörer måste därför utformas så att nödvändig flexibilitet för att kunna omplanera banarbeten säkerställs. Utredaren ska därför analysera och utvärdera de avtal som finns. Regeringen ber utredaren att särskilt uppmärksamma frågan om avvägningen mellan internt och externt bedriven underhålls- och besiktningens verksamhet.

Regeringen har gått från att bedöma frågan om marknadslösning enbart som en fråga om bolagisering av egenregiverksamhet för att få konkurrens på lika villkor till att också omfatta frågor om marknadslösningen är att föredra i alla lägen när det gäller underhålls- och besiktningens arbeten.

Som framgår måste enligt regeringen underhållsavtalen utformas så att nödvändig flexibilitet för att kunna omplanera banarbeten säkerställs. Ju flexiblare avtalen utformas för att kunna omplanera arbeten i desto högre utsträckning kommer verksamheten att ledas av beställaren och man närmar sig en situation som påminner väldigt mycket om egenregiverksamhet. Beställaren tar över ledningen av insatserna. Sannolikt får man betala ett relativt sett högt pris för att åstadkomma nödvändig flexibilitet via kontraktstyrning. Flexibiliteten handlar i icke ringa utsträckning om kortare inställelsetider och kortare åtgärdstider. I ett sådant läge är det fördelaktigare att ha egen kontroll och styrning av resurser, insatser och den operativa planeringen. Genom den egna planeringen, insatserna och resursanvändningen får man också den aktuella kunskapen om infrastrukturens skick och kvalitet och bättre utgångslägen inför den fortsatta verksamheten.

En avvägning behövs mellan egenregiverksamhet och marknad i fråga om underhållet av järnväg...

Marknaden kan inte – med de höga transaktionskostnader som är förknippade med byte av entreprenör - tjäna som ett effektivt övervakningssystem i alla delar. Det finns vidare påtalade och uppenbara risker med att den förvaltande myndigheten förlorar kontrollen över och kunskapen om infrastrukturens tillstånd och utveckling. Det krävs en mycket avancerad form av kontraktstyrning för att skapa de rätta incitamenten för en rationell underhållsverksamhet på kort och lång sikt. Ett skäl härför är järnvägens speciella karaktär med mycket starka samband mellan fordon, trafikering, trafikledning och underhåll för att säkra en god

tillgänglighet och framkomlighet på banan. Verksamheten är mycket operativ till sin karaktär och ska fungera dygnet runt, sju dagar i veckan, året om.

Den exakta avvägningen mellan vad som ska handlas upp på marknaden och vad som ska bedrivas i egenregi av underhållsverksamheten bör avgöras utifrån vad som är mest kostnadseffektivt på kort och lång sikt. Underhållsverksamhet är ett relativt vitt begrepp och omspänner allt från avhjälpande underhåll till reinvesteringar och kan ibland också beröra s.k. trimnings- och effektiviseringsåtgärder. Det finns ingen skarp gräns mellan olika åtgärdstyper. Samma typ av åtgärd kan ha olika syften.

En väsentlig komponent vid avvägningen av vad som ska drivas i egenregi och vad som bör överlåtas till marknaden är vilket övervakningssystem som är effektivast jämte möjligheterna och förmågan att avgränsa och precisera vad som ingår i olika former av uppdrag. Övervägande skäl talar tydligt för att de verksamheter som rör besiktning och kontroller av järnvägsinfrastrukturen bör ligga hos den förvaltande myndigheten och drivas i egenregi. En förvaltning utan fullständig kontroll över den egna anläggningen kan inte effektivt fullgöra sin grundläggande uppgift.

Det avhjälpande underhållet bör också utföras i egenregi. Det är starkt knutet till den operativa verksamhet som skapar tillgänglighet och framkomlighet för järnvägstrafiken. I den delen krävs en hög flexibilitet i de insatser som krävs och en hög närvaro av personal och maskiner. Dessa krav på flexibilitet gör det utomordentligt svårt att styra effektivt i uppdragskontraktets form. Man kan på förhand svårligen bestämma omfattningen och inriktningen på de uppdrag som ska utföras. Med det höga kravet på flexibilitet bör mandatet att styra och kontrollera resurser och insatser behållas i den förvaltande myndigheten. Till detta kommer att marknaden inte kan erbjuda ett tillräckligt effektivt övervakningssystem i denna del av marknaden. Kostnaderna för byte av leverantör tenderar att bli alltför höga.

De i dag förekommande underhållsentreprenaderna innefattar det avhjälpande underhållet. Dessa entreprenader har över tiden bestyckats med ett ökat inslag av åtgärder som rör det förebyggande underhållet. Bakom detta ligger en strävan att skapa en sådan omfattning av innehåll i entreprenaderna att man kan åstadkomma ett effektivare resursutnyttjande och därmed få ned de samlade kostnaderna. Den ordningen bör också påverka egenregiverksamheten. Det är väsentligt att sträva efter ett effektivt resursutnyttjande. Egenregiverksamheten bör därför även omfatta delar av det förebyggande underhållet och också reinvesteringar.

Ett relativt stort antal företag har etablerat sig på marknaden för järnvägsunderhåll, m.m. och när den marknaden öppnade i början på 2000-talet. Det är företag som ofta är specialiserade eller agerar som underentreprenörer. Den marknaden bör i princip inte begränsas till följd av att delar av de verksamheter som rör underhåll, reinvesteringar, uppgraderingar, m.m. kan komma att utföras i egenregi.

Skäl finns att ändra myndighetsstrukturen inom transportinfrastrukturen....

Den statliga transportinfrastrukturen är organiserad i olika verksamhetsformer. De statliga flygplatserna är organiserade i aktiebolagets form. Flygtrafikledningen återfinns inom Luftfartsverket som är ett affärsverk. Sjöfartsverket svarar för förvaltningen av de stora allmänna farlederna. Förvaltningen av väg- och järnvägsinfrastrukturen är organiserad i myndigheten Trafikverket och är i allt väsentligt anslagsfinansierad. Den nuvarande organiseringen av ban- och väginfrastrukturen ägde rum år 2010 då Banverket och Vägverket lades ned och verksamheterna överfördes till det nyinrättade Trafikverket.

Inrättandet av Trafikverket föreslogs av Trafikverksutredningen. Trafikverksutredningens uppgift var att kartlägga och analysera vissa verksamheter och funktioner hos myndigheterna inom transportsektorn, huvudsakligen inom Vägverkets, Banverkets, Sjöfartsverkets, Luftfartsverkets, Luftfartsstyrelsens, Rikstrafikens, Statens institut för kommunikationsanalys (SIKA), Affärsverkets Statens järnvägars (ASJ) och Rederinämnadens ansvarsområde. Utifrån analysen skulle utredningen föreslå lösningar, organisatoriska eller andra, som krävdes för att bäst uppnå riksdagens och regeringens mål för transportpolitiken.

Översynen syftade till att finna de lösningar som bäst stödde ett effektivt utförande av statens uppgifter inom transportområdet och som skulle leda till att medborgare och näringslivet satts i centrum, att det trafikslagsövergripande synsättet stärktes i planeringsprocessen, att det fanns en god regional förankring och ett ökat ansvarstagande i planeringsprocessen samt att övriga verksamheter inom transportsektorn bedrevs på ett effektivt sätt. Trafikverksutredningen föreslog en gemensam funktion för planeringen av transportinfrastruktur.

Utredningen konstaterade att statens roll inom transportsektorn hade förändrats påtagligt under årens lopp. Rollen som producent och trafikutövare hade reducerats kraftigt. I stället hade rollerna som policyskapande, systemförvaltande och beställare blivit alltmer framträdande. Den dåvarande organiseringen hade i betydande utsträckning baserats på rollen som producent. Den rollen bedrevs konstaterade utredningen alltmer i bolagsform eller på konkurrensutsatta marknader. Den förskjutningen i statens roll aktualiserade frågan om den framtida organiseringen av de uppgifter som numera var framträdande för staten. Det var i den systemförvaltande och systemutvecklande rollen som krav på en ny organisering av uppgifterna inom den statliga transportsektorn gjorde sig särskilt gällande. I grunden handlade det om den yttre effektiviteten, dvs. den som rör det samlade transportsystemets effektivitet. Genom att staten redan kraftigt minskat sin producerande roll och avsåg att minska den ytterligare kvarstod inte längre den produktionsrollen som bestämmande för organiseringen av statens fortsatta uppgifter.

Utredningen prövade i sammanhanget tre olika organisatoriska lösningar, nämligen

- Väsentligt utvidgat Regeringskansli där det trafikslagsövergripande planeringsarbetet och övrigt analysarbete bedrivs internt. Kompetens och resurser överförs från de olika trafikverken. Trafikverken är renodlade exekutiva organ,
- En ny myndighet, ett planeringsverk, med i stort motsvarande uppgift som i alternativ 1 och med trafikverken som exekutiva organ eller
- Ett trafikverk där hela eller delar av nuvarande verk slås samman till en myndighet med både planerande och systemförvaltande uppgifter.

Trafikverksutredningen avvisade det förnämnda alternativet med att det skulle bryta det mönster som sedan länge gällt inom svensk statsförvaltning med små departement och relativt stora myndigheter med i praktiken stor självständighet att lösa olika uppgifter. Utredningen fann alternativ 2 mera i överensstämmande med traditionell organisationslösning inom svensk statsförvaltning. Inrättande av ett planeringsverk skulle uppfylla just det kravet. En sådan myndighet skulle ha nära koppling till regeringskansliet. Även det alternativet avvisades dels mot bakgrund av tidigare erfarenheter dels att den logiska kedjan planering, genomförande och uppföljning bröts. Utredningen förordade därför alternativ 3.

Organisering av verksamheter är ett bland flera medel att för att nå viktiga mål i samhället. Genom olika organiseringar kan man tydliggöra ansvaret för olika uppgifter och processer. Trafikverket bildades för att regering och riksdag ska få ett genomarbetat tjänstemannaförslag när det gäller avvägningen av olika åtgärder mellan trafikslagen för att få ett samhällsekonomiskt effektivt transportsystem för personer och gods. Förslaget skulle komma till uttryck i en nationell plan som regeringen skulle fastställa. Det fanns starka motiv för en sådan ordning och bildande av Trafikverket för den uppgiften hade ett brett stöd.

Det var inte lika självklart att Trafikverket också skulle ha ansvaret för förvaltningen av väg- resp. järnvägssystemet. Det fanns synpunkter mot en sådan ordning bland remissinstanserna. Trafikverksutredningen redovisade också alternativ som gick ut på att skilja på planeringen och förvaltningen av infrastrukturen. Utredningen valde med hänsyn till att i ett sådant alternativ skulle den logiska kedjan planering – genomförande – uppföljning brytas organisatoriskt.

Med begreppen planering, genomförande och uppföljning betonas processerna. Genom att i en och samma organisation samla ansvaret för hela kedjan förväntades en god effektivitet i den samlade verksamheten. Steget från fastställd plan till genomförande skulle bli kort. Den interna processen mellan plan och genomförande har dock visat sig inte bli så smidig som antogs. I stället uppvisar den interna processen i denna del en tröghet som kommer till uttryck i sena beställningar av investerings- och underhållsåtgärder.

Ett bärande motiv för organisera förvaltningen och planeringen av väg- och järnvägstransportinfrastrukturen i

en och samma organisation var således att inte bryta den logiska kedjan planering – genomförande – uppföljning. Effektiviteten i processerna skulle gynnas av ett sådant organisatoriskt arrangemang. Utfallet av organiseringen i denna del synes emellertid inte peka i den riktningen.

Med begreppen plan, färdigställande och mål betonas vad processerna ska resultera i. Det kan finnas skäl att organisera verksamheter efter vad som ska åstadkommas i stället för att organisera efter aktiviteterna. En fördel med ett sådant angreppssätt är att en myndighet har ansvaret för att ta fram planen, vilket är en tydlig prestation som kan utvärderas och andra myndigheter har ansvaret för att genomföra planen, vilket också är en tydlig prestation och som kan utvärderas. Uppföljningen av den fastställda planen bör åvila den som planerat. Processen planering - genomförande – uppföljning blir transparent och offentlig.

En annan fördel är att den planerande myndigheten står fri från egna intressen som förvaltare av viss transportinfrastruktur, men inte annan. Planeringen behöver därmed inte bli misstänkliggjord för att vara gynnande eller missgynnande av enskilda trafikslag eller åtgärder i transportsystemet som inte är direkt knutna till transportinfrastrukturen utan tar sikte på att påverka med andra typer av åtgärder.

En förutsättning för etableringen av Trafikverket var att de producerande uppgifterna i Banverket och i Vägverket hade skiljts ut och bolagiserats. Ett återtagande av underhållsuppgifterna till järnvägsförvaltaren skulle ur den aspekten underlättas om järnvägsförvaltningen hanterades av en självständig myndighet. Skulle en särskild myndighet för järnvägen bildas följer som en logisk konsekvens att även förvaltningen av väginfrastrukturen hanteras av en egen självständig myndighet. Med en planeringsmyndighet jämte självständiga enheter för väg- resp. järnvägsförvaltning erhålls en balans i systemet som minskar behovet av en myndighet av Trafikanalys karaktär. De uppgifter som finns där kan läggas på planeringsmyndigheten. Centrala stödfunktioner såsom ekonomi- och personaladministration, juridik, inköp, information, IT, m.m. kan vara gemensamma för de myndigheter som bildas ur Trafikverket och Trafikanalys. Det synes vara en rationell ordning att samverka kring denna typ av gemensamma uppgifter och värna de effektiviseringar som därvidlag skett genom bildandet av och åtgärder i Trafikverket.

Förslagen kräver beslut och närmare preciseringar...

I dag sköts de delar av järnvägsunderhållet som här förordas ska utföras i egenregi av olika på marknaden verk-samma bolag, däribland Infranord AB (f.d. Banverket Produktion) som bolagiserades den 1 januari 2010. Dessa bolag har avtal med Trafikverket. De avtal som omfattar de s.k. underhållsentreprenader vari ingår det avhjälpande underhållet bör löpa ut men inte förlängas såvitt det rör bolag som inte ägs till 100 procent av staten. För de kontrakt som det helägda statliga bolaget Infranord AB bör en annan ordning kunna gälla.

Infranord AB svarar för en betydande del av järnvägsunderhållet idag. När det gäller det avhjälpande underhållet eller de s.k. underhållsentreprenaderna svarar Infranord för omkring 50 procent av den totala verksamheten. Bolaget bör avvecklas och verksamheten överfö-ras till den myndighet som framgent kommer att svara för förvaltningen av den statliga järnvägsinfrastrukturen. Inriktningen bör vara att föra över verksamheten så fort det är möjligt med hänsyn till gällande beslutsordning. Beslut om förändrad myndighetsstruktur får förutsättas ska redovisas för riksdagen och avveckling av Infranord AB och överföring av verksamheten till statlig myndighet måste sannolikt underställas riksdagens beslut.

De närmare förutsättningarna och villkoren för en övergång till egenregiverksamhet när det gäller underhållet av järnvägen, m.m. bör närmare utredas. En förändring är alltid förenad med risker. En sådan risk är att kompetent personal lämnar bolaget. För att reducera denna risk bör samtlig personal erbjudas anställning i den myndighet som ska ansvara för underhållet av järnvägsinfrastrukturen och i enlighet med bestämmelserna i lagen om anställningsskydd (1982:80 §6b). Det bör vidare säkerställas att maskinella och andra tillgångar som bolaget äger kan föras över till den aktuella myndigheten.

Det föreligger som redovisats bärande motiv för en annan myndighetsstruktur inom transportinfrastruktur-området och det finns inga avgörande hinder för en förändring. En organisationskommitté bör få uppdraget att genomföra förändringen med utgångspunkt från direktiv som ger riktlinjer för förändringen.



2. Uppdraget

Riksdagen godkände i beslut den 19 november 2009 att verksamheten vid Banverkets enhet Banverket Produktion överfördes till ett eller flera av staten direkt eller indirekt helägda aktiebolag. Det helstatliga Infranord AB övertog den samlade verksamheten från och med den 1 januari 2010.

Vilka bevekelsegrunder hade riksdagen för sitt beslut? Hur såg riksdagen på möjligheterna att förverkliga de vinster som enligt propositionen skulle följa av bolagiseringen? Fanns det några risker förknippade med bolagiseringen och hur skulle de i så fall hanteras? Vilka farhågor fördes fram? Och om det inte skulle bli som man tänkt sig, vilka åtgärder förutsågs vara tillgängliga?

Det har snart gått fem år sedan riksdagen tog beslutet. Hur ser erfarenheterna ut? Blev det som man tänkt sig? Och, om inte, varför gick det annorlunda? Vilka åtgärder krävs i så fall för att åstadkomma en bättre ordning? Vilka alternativ finns och vad medför de för verksamheten?

Denna utredning försöker ge svar på dessa frågor utifrån vad som ägt rum sedan beslutet och utifrån den teoribildning om marknader som kännetecknas av de egen-skaper som är förknippade med marknaden för underhåll av järnvägar i Sverige.

Utredningen har gjorts på uppdrag av fackförbundet SEKO och syftar till att redovisa bärande argument för en annan organisering av förvaltning och underhåll av den statliga järnvägs-infrastrukturen än den nu gällande.

3. Bakgrund

I propositionen 1990/91:87 om näringspolitik för tillväxt presenterade regeringen förslag inom en rad områden i syfte att främja den strukturomvandling som krävdes för att möta bl.a. ändrade efterfrågemönster, ökad internationell integration och nya konkurrentländer. I denna omställning ansågs ekonomins funktionssätt spela en viktig roll liksom tillgångar på väl utbildad arbetskraft, en god forsknings- och utvecklingsmiljö, en ändamålsenlig infrastruktur och väl fungerande marknader. Mot den bakgrunden föreslog regeringen bl.a.

- Satsningar och vidareutveckling av kommunikationer och övrig infrastruktur
- Regelförändringar för att tillgodose behovet av väl fungerande marknader och effektivare konkurrens
- Utveckling och effektivisering av affärsverken och av myndigheter inom näringspolitikens område

I propositionen presenterades bland en mängd andra förslag en ändrad organisation av Vägverket. Den ändrade organisationen innebar bl.a. att myndigheten delades in i en beställardel och en produktionsdel. Produktionsuppgiften skulle utföras på företagsekonomiska grunder. Enligt propositionen borde Vägverket när erfarenheter vunnits av den nya organisationen och beställar- och prodicentrollen

trimmats in närmare utreda frågan om att helt eller delvis bolagisera produktionsorganisationen.

Våren 1993 ställde sig riksdagen bakom ett uttalande från regeringen om att produktionsverksamheten borde helt marknadsanpassas och utsättas för full konkurrens. Samtliga nyinvesteringar skulle upphandlas i konkurrens från och med år 1994 och 50 procent av drift- och underhållsverksamheten. År 1994 beslutade riksdagen godkänna att Vägverkets produktionsdivision skulle ombildas till ett av staten helägt aktiebolag den 1 januari 1996. Vägverket borde enligt vad som framhölls i propositionen till den 1 januari 1996 ha stärkt sin beställarkompetens så att en effektiv upphandling av det samlade behovet av väghållningstjänster och väghållningsprodukter kunde ske från och med den dagen med fullt beaktande av de trafikpolitiska målen.

I september 1995 redovisade Vägverket två rapporter avseende dels de ekonomiska förutsättningarna för en bolagisering av Vägverkets produktionsdivision, dels organisering av produktionsverksamhet inom Vägverket i bolagsliknaden form. Vägverkets styrelse hade vid en analys av rapporterna funnit att förutsättningarna för att genomföra en ombildning av egenregiverksamheten till aktiebolagsform inte kunde anses vara uppfyllda. Regeringen gjorde samma bedömning (prop. 1995/96:91, TU 1995/96: TU11). Regeringen konstaterade också i likhet med Vägverket att beställningsförfarandet borde förbättras och att konkurrensutsättningen av driftentreprenader borde ske successivt. Regeringen framhöll också att Vägverkets produktionsdivision inte kommit så långt i uppbygganden av sin interna struktur att det var lämpligt att flytta ut verksamheten i egen regi till extern regi. Mot den bakgrunden föreslog regeringen riksdagen att upphäva sitt beslut om att Vägverkets Produktionsdivision skulle bedrivas i aktiebolagsform efter den 1 januari 1996. Så blev också riksdagens beslut.

Den utveckling som ägde rum i Vägverket kom också att få konsekvenser för Banverket och dess produktionsverksamhet. Uppdelningen i en beställarenhet och en produktionsenhet i Vägverket fick sina efterföljare i Banverket. Motivet i Banverket var inte primärt att konkurrensutsätta produktionsverksamheten utan fastmer att få en tydlighet i organisationen när det gällde olika arbetsuppgifter. Den reformen ägde rum från och med 1998. Redan 1994 hade emellertid frågan om att bolagisera bl.a. Banverkets Industridivision utretts. Utredningen föreslog en bolagisering från och med den 1 januari 1995. Förslaget bereddes dock aldrig vidare. Något förslag lämnades aldrig till riksdagen.

I regleringsbrevet för verksamhetsåret 2000 fick Banverket i uppdrag att redovisa förutsättningarna för och konsekvenserna av en konkurrensutsättning av hela eller delar av produktionsverksamheten. Efter en intern utredning beslutade Banverkets styrelse att Banverket Projektering och all ny- och ombyggnadsverksamhet avseende järnvägsspecifika delar skulle konkurrensutsättas fullt ut från och med den 1 juli 2001. Det förebyggande

underhållet skulle enligt beslutet upphandlas i konkurrens produktvis eller i lämpliga produktkombinationer med start senast den 1 juli 2001. Vidare innebar beslutet att driften och det avhjälpande underhållet skulle börja upphandlas i konkurrens med start den 1 januari 2002 (prop. 2009/10:10, sid 5).

I sammanträde den 26 april 2007 beslutade regeringen att utreda förutsättningarna för att ombilda vissa verksamheter i Banverket och Vägverket till aktiebolagsform (Dir. 2007:64). Banverket och Vägverket hade enligt direktiven framhållit att nuvarande relationer mellan verkens olika delar har varit positiva ur effektivitetssynpunkt och bidragit till att förbättra den transportpolitiska målpuppfyllelsen.

Det var - framhöll regeringen i direktiven - olämpligt att myndigheter bedrev affärsverksamhet i konkurrens med privata aktörer på en öppen marknad. Det fanns risk för korssubventioner av uppdragsverksamhet vilket kunde leda till konkurrensnedvridande effekter på marknaden. Att vara myndighet och verksam på en konkurrensutsatt marknad försvarades bl.a. genom begränsningar när det gäller att balansera vinstmedel, finansiera anläggningstillgångar och sätta avgifter. Detta skapade problem för en myndighet på en öppen marknad. Mot den bakgrunden skulle utredaren utreda förutsättningarna för att överföra verksamheten vid bl.a. Banverket Produktion till aktiebolagsform.

Utredaren skulle bl.a.

- Lämna förslag på vilken eller vilka av de angivna verksamheterna som eventuellt lämpade sig för bolagisering i form av ett eller flera bolag innebärande att de bolagiserade verksamheterna skulle kunna klara sig utan framtida kopplingar till tidigare moderverksamheter.
- Analysera en bolagisering av verksamheterna med nuvarande ekonomiska förutsättningar samt föreslå lämplig framtida kapitalstruktur och föreslå eventuellt lämplig finansiering och tidsplan för kapitaliseringsprocessen.
- Bedöma hur de kvarvarande verksamheterna påverkades, exempelvis ekonomiskt och när det gäller transportpolitisk målpuppfyllelse.
- Genomföra en omvärldsanalys för den marknad som bolaget (bolagen) skulle verka på. Omvärldsanalysen skulle omfatta identifiering av konkurrenter, marknadsandelar, ägande samt då gällande och framtida efterfrågan från olika kundsegment.
- Utifrån omvärldsanalysen undersöka hur marknaden fungerar och fastställa eventuella behov av ett fortsatt statligt åtagande av särskilda verksamheter. Vid utvecklingen av analysen skulle utredaren beakta fördelar och nackdelar med ett statligt åtagande på marknaden och redovisa en långsiktigt hållbar lösning för staten.

Utredaren lämnade sina förslag i betänkandet Bolagisering för ökad konkurrens och effektivitet (SOU 2007:78).

Utredaren konstaterade att för en verksamhet som inte primärt styrdes av politiska mål eller uppgifter, som inte

innebar myndighetsutövning och som agerade på en väl fungerande marknad med konkurrens, så fanns det knappast någon anledning att vara orolig för att en bolagisering skulle hota demokrati, rättssäkerhet eller effektivitet. Tvärtom kunde effektiviteten i vissa avseenden förväntas öka. Utredaren angav tre motiv för att bolagisera en myndighets affärsverksamhet, nämligen förvaltningspolitiska motiv, konkurrenspolitiska motiv samt ekonomiska motiv. Utredaren utvecklade i betänkandet de principiella motiven.

En central del i de förvaltningspolitiska riktlinjerna var en renodling av det statliga åtagandet. I detta ansågs ligga att uppgifter som inte tillhör statens kärnverksamhet borde avvecklas eller överföras till någon annan huvudman. Till statens kärnverksamhet brukade enligt utredaren räknas upprätthållandet av ett rättväsende, skydd mot inre och yttre fiender samt olika former av myndighetsutövning.

En myndighet som både var beställare av vissa tjänster och utförare av tjänsterna ifråga skulle ofrånkomligen komma att samtidigt sitta på två stolar. Å ena hade myndigheten ett intresse av att dra nytta av konkurrens för att kunna köpa de varor och tjänster den behöver till så låga priser som möjligt då detta skapa ett mervärde för medborgarna givet att kvaliteten på de levererade tjänsterna upprätthålls. Å andra sidan hade myndigheten ett intresse av att den egna affärsenheten är framgångsrik och genererar avkastning till "ägaren", dvs. till myndigheten. Den beställande myndigheten har då ett intresse av att på olika sätt gynna den egna enheten. Det fanns således en inneboende konflikt mellan dessa båda intressen. Genom en bolagisering av utförarenheten renodlades myndighetens verksamhet till att enbart beställa varor och tjänster så prisvärt som möjligt med följd av målkonflikten skulle upphöra att existera.

En bolagisering av en myndighets uppdragsverksamhet kunde även motiveras av konkurrenspolitiska skäl. En väl fungerande konkurrens mellan producenter av en vara eller tjänst skulle främja effektiviteten i resursanvändningen i såväl statisk som dynamisk betydelse. Konkurrens skulle tvinga företagen att pressa sina produktionskostnader, förmå dem att bättre än rivalerna tillfredsställa kundernas behov, samt vara kreativa och finna nya och bättre produktionsmetoder och produkter. Konkurrensen på en marknad skulle gynnas i allmänhet av att det fanns flera ungefär jämnstarka företag som kämpade sinsemellan om kundernas gunst.

Den tredje gruppen motiv var de ekonomiska motiven. En omvandling av en affärsdrivande enhet vid en myndighet till ett aktiebolag kunde i sig förväntas bidra till högre kostnadseffektivitet. För det första ansågs aktiebolagsformen mer lämpad för att driva en verksamhet vars syfte är att tjäna pengar. Den interna styrningen mot största möjliga affärsmässighet kunde förväntas bli bättre i ett aktiebolag än i en myndighet. För det andra ansågs en utförarenhet vid en statlig myndighet ha vad som på ekonomjargong brukar kallas för en "mjuk" budgetrestrik-

tion. Ett aktiebolag tvingas att ha intäkter som överstiger kostnaderna för att inte på sikt tvingas likvidera företaget. Budgetrestriktion är i denna mening "hård". För en utförarenhet vid en statlig myndighet ansågs inte denna fundamentala ekonomiska lag gälla i samma utsträckning. Finansiellt stöd skulle i utsatta ekonomiska lägen kunna erhållas från myndighetsdelen. För det tredje kan inte utförarenheten hotas av konkurs, vilket ansågs försvaga drivkrafterna att vara kostnadseffektiv jämfört med ett aktiebolag. För det fjärde ansågs en konsekvens av att bedriva affärsverksamhet inom ramen för en myndighet vara att ledningen för enheten inte riskerade att köpas upp. Hotet av att bli ersatt av andra och duktigare företagsledare ansågs starkare i en verksamhet som bedrevs aktiebolagsform.

Utredaren redovisade sina bedömningar och förslag rörande Banverket Produktion på följande sätt.

- **Betydande konkurrensneutralitetsproblematik hämmade sannolikt leverantörsmarknadens utveckling**

Enligt utredaren fanns en skepsis bland Banverket Produktions konkurrenter rörande om konkurrensen ägde rum på lika villkor. Misstankar fanns om både underprissättning och korssubventionering. En starkt bidragande orsak till misstankarna var förhållandet att Banverket Produktion tilldelas uppdrag utan föregående konkurrens.

Det var olyckligt för marknadens utveckling att det fanns dessa uppfattningar om konkurrensvillkoren. Det skulle i förlängningen finnas en risk att de privata aktörerna på marknaderna, eller snarare deras ägare, bedömde att den svenska marknaden inte var intressant och lämnade marknaden. Detta vore olyckligt av flera skäl. Det var av vitalt intresse att få in nya stora spelare på den svenska bygg- och anläggningsmarknaden. Om företag som fått fäste på den svenska marknaden bestämde sig för att lämna Sverige på grund av att konkurrensförutsättningarna inte upplevdes som neutrala var detta inte bra. Det kunde heller inte uteslutas att den upplevda bristen på konkurrensneutralitet bidraget till att intresset för att lämna anbud i vissa upphandlingar var lågt. Sammantaget fanns det enligt utredarens uppfattning anledning att tro att den upplevda bristen på konkurrens på lika villkor bidrog till att hämma marknadens utveckling.

- **En snar bolagisering av Banverket Produktion var ett bra sätt att skapa konkurrensneutralitet**

Ur ett marknadsutvecklingsperspektiv vore det därför enligt utredaren önskvärt att snarast åstadkomma en högre grad av konkurrensneutralitet. Ett bra sätt att göra detta skulle vara att bolagisera Banverket Produktion. Det skulle skicka en tydlig signal till marknaden om att en harmonisering av konkurrensvillkoren kommer att ske. Detta skulle inte betyda att takten i konkurrensutsättningen borde forceras. Takten var så

vitt utredaren kunde bedöma hög och det var knappast varken önskvärt eller möjligt att gå snabbare fram. Banverket borde dock lägga större vikt vid att se till att avtalsförhållandena för de driftområden som ännu inte upphandlats i konkurrens var affärsmässiga och inte avvek från de konkurrensupphandlade kontrakten.

- **Flertalet av statsmakternas kriterier för när en bolagisering av en myndighet bör övervägas var uppfyllda**

En genomgång av de kriterier som statsmakterna satt upp för när en bolagisering borde övervägas visade att flertalet var uppfyllda för Banverket Produktion. Verksamheten var av betydande omfattning, inslaget av politiska uppgifter var minimalt, och det fanns flera leverantörer av banhållningstjänster. Förvisso konstaterade utredaren var leverantörsmarknaden då ganska tunn, men den var under utveckling och kunde dessutom förväntas få skjuts i positiv riktning av en bolagisering.

- **Ett frågetecken rörde Banverket Produktions lönsamhet**

Det fanns dock en tveksamhet rörande Banverket Produktions kommersiella mognad. Den finansiella genomlysning av resultatet som gjorts för utredningens räkning visade på att de ekonomiska förutsättningarna var sådana att den kommersiella mognaden kunde ifrågasättas. Problemen var delvis avhängiga en för stor kostnadskostym, som Banverket Produktion bar. För att en bolagisering skulle kunna komma ifråga måste Banverket Produktion få en långsiktigt stärkt lönsamhet. Detta skulle sannolikt inte kunna ske med mindre än att ett antal åtgärder vidtogs för att reducera kostnaderna. På basis av den finansiella analysen bedömdes det finnas förutsättningar att relativt snart bolagisera Banverket Produktion givet att ett antal åtgärder vidtogs för att bättra lönsamheten. Till att börja med borde en ny genomarbetad affärsplan tas fram för den sammanslagna enheten. Utredaren ansåg att en utgångspunkt för den nya affärsplanen borde vara att förbereda en bolagisering. För att uppnå den långsiktiga och uthålliga rörelsemarginal som krävdes för en bolagisering krävdes det lönsamhetsförbättrande åtgärder. Den sammantagna effekten av åtgärderna borde kunna leda till en mindre kostnads massa och därmed förbättrad lönsamhetspotential.

- **En bolagisering skulle vara övervägande positivt för Banverket Produktion**

Enligt utredaren skulle man inte glömma bort att en bolagisering skulle vara övervägande positivt för Banverket Produktion. Man skulle slippa de misstankar om ojust konkurrens som fanns. Man skulle få en väsentligt mer ändamålsenlig associationsform för att driva kommersiellt inriktad verksamhet, nämligen aktiebolagsformen. Man skulle kunna förvärva andra

verksamheten och expandera utomlands. Sist men inte minst skulle man tvingas stå på egna ben med allt vad det innebar för drivkrafter till kostnadseffektivitet m.m. Mot bakgrund denna genomgång föreslog utredaren att Banverket Produktion bolagiserades den 1 januari 2010.

- **Farhågorna om att en bolagisering i närtid riskerade att försämra banhållningen och innebära höjda priser föreföll överdrivna...**

Banverket avstyrkte i en skrivelse till utredningen en eventuell bolagisering av resultatenheter Banverket Produktion bl.a. med motiveringen att leverantörsmarknaden inte är tillräckligt utvecklad och att en bolagisering därför borde anstå tills marknaden mognat. Samma slutsats drogs i en utredning som fackförbundet ST låtit ta fram. Båda menade att det fanns en risk för att en bolagisering kommer att innebära stigande priser och därmed ökade kostnader för Banverket, vilket kommer att negativt påverka banhållningen, och en möjlig brist på leverantörer i vissa delar av landet.

Utredaren menade att det fanns anledning att förhålla sig kritisk till dessa farhågor. Det var riktigt att leverantörsmarknaden då var mycket koncentrerad och ännu inte fullt utvecklad, bl.a. var ju inte all verksamhet öppen för konkurrens. Från konkurrenssynpunkt fanns det skäl att vara bekymrad över en marknad som var så koncentrerad. Det vore både önskvärt med fler aktörer och mer jämnt fördelade marknadsandelar. Det fanns dock enligt utredarens uppfattning knappast någon anledning till att vara rädd för att konkurrensen på marknaden för banhållningstjänster skulle försämrans av en bolagisering av Banverket Produktion, varken på kort eller på lång sikt. Tvärtom talade mycket för att en bolagisering kommer att förbättra konkurrensen genom att bidra till ökad konkurrensneutralitet, vilket skulle göra marknaden intressantare från investeringssynpunkt. Eftersom ökad konkurrens i allmänhet brukar leda till lägre priser fanns det anledning att tro att banhållningen på sikt kommer att gynnas av en bolagisering av de aktuella resultatenheter vid Banverket - det blir mer banhållning för pengarna.

Därtill måste man, menade utredaren, problematisera kring den prisbild som råder på marknaden i dag. På en sund och väl fungerande konkurrensmarknad kommer priserna på marknaden att väl avspeglar värdet av alla de resurser som används i produktionen, vilket inkluderar råvaror, material, arbetskraft, kapital samt en normal vinst. På lång sikt måste det vara så annars går det inte att bedriva en kommersiell verksamhet.

Den frågan att man borde ställa var om den prisnivå som då rådde på den konkurrensutsatta delen av banhållningen var sådan att den uppfyllde det här kriteriet, dvs. var det möjligt att med de prisnivåer

som där rådde få täckningar för samtliga resurser som användes i produktionen. Det faktum att Banverket Produktion, trots sin storlek och de därmed sannolikt betydande stor- och samproduktionsfördelarna, trots tilldelningen av icke konkurrensutsatta uppdrag, trots att man inte bar de fulla produktionskostnaderna, hade svårt att generera tillfredsställande rörelsemarginaler indikerade att prisnivån kanske var för låg vid den tidpunkten.

Summa summarum, fanns det skäl att ifrågasätta om rådande prisnivå var uthållig och det alldeles oavsett en bolagisering eller ej. Sedan var det ju på det viset att de resurser, det stora kunnandet och den höga kompetens som finns inom Banverket Produktion, inte upphör att existera vid en bolagisering. De kommer att finnas krav på marknaden och resurserna behöver sysselsättas precis som i dag – det kan till och med bli så att kravet på att sysselsätta resurserna blir starkare efter en bolagisering. Bolaget kommer dessutom att ägas av staten som kommer att kunna utöva ett betydande inflytande över bolagets agerande via tillsättning av ledning, ägardirektiv och dialog. Sammanfattningsvis delade utredaren således inte den oro som Banverket med flera kände inför en bolagisering av Banverket Produktion.

- **...och flera åtgärder kunde vidtas för att förbättra marknadens funktionssätt**

Den enskilt viktigaste åtgärden för att förbättra leverantörsmarknadens funktionssätt var att åtgärda den bristande konkurrensneutralitet som uppenbarligen fanns på marknaden. Utöver en bolagisering av Banverket Produktion skulle ett antal andra åtgärder kunna vidtas för att förbättra konkurrensförhållandena. Under utredningsarbetet hade det framkommit att det fanns vissa problem som kunde försvåra leverantörsmarknadens utveckling. Det rörde bl.a. utbildning av entreprenörernas personal, tillgång till specialmaskiner, materialförsörjning och godkännandeprocessen för fordon och maskiner.

Ett exempel gällde tillgången till centrala maskinresurser. För att kunna bedriva entreprenadverksamhet inom järnvägen krävs det tillgång till specialmaskiner. Det var möjligt för entreprenörer att hyra vissa av dessa från Banverket Produktion. Andra, de s.k. strategiska maskinerna gick inte att hyra utan var förbehållna Banverket Produktion. För att utveckla marknaden och få ett effektivt utnyttjande av dessa specialmaskiner ansågs det viktigt att säkerställa tillgång av dessa till alla entreprenörer på konkurrensneutrala villkor. En annan åtgärd som kunde övervägas var att bolagisera Banverket Produktion i flera separata delar, dvs. man skulle kunna bilda två eller flera bolag av Banverket Produktion. Banverket Produktion var många gånger större än konkurrenterna. Det ansågs tveklöst så att konkurrensen skulle gynnas av att styrkeförhållandena jämnades ut. En

styckning av Banverket Produktion i två eller tre separata bolag skulle vara ett effektivt sätt att åstadkomma detta och skulle med största sannolikhet vara positivt ut ett konkurrensperspektiv. Det var inte troligt att de stor- och samproduktionsfördelar som karaktäriserar verksamheten skulle gå förlorade i någon större utsträckning av en sådan åtgärd. Den samhällsekonomiska effektiviteten skulle således öka. Staten skulle initialt stå som ägare till bolagen men på sikt kunna sälja ett eller flera bolag till den privata marknaden. Lämpligheten i förfarande borde dock prövas närmare, vilket inte bedömdes vara möjligt att göra inom ramen för utredningen.

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

Regeringen ansåg att starka skäl talade för en bolagisering av BVP. Förutsättningarna för konkurrensneutralitet på marknaden ökade och grunden för misstankar om kors-subsventionering eliminerades vid en bolagisering. Med en bättre fungerande marknad ökade kraven 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. Från förvaltningspolitisk utgångspunkt saknades skäl att bedriva verksamheten i myndighetsform. Bolagsformen var mer ändamålsenlig. Verksamheten uppfyllde också huvudsakligen de kriterier som riksdag och regering tidigare ställt upp för när en affärsverksamhet inom en myndighet kunde bedömas aktuell för ombildning till aktiebolagsform. Därutöver skulle en bolagisering bidra till förbättrade förutsättningar för verksamheten att utvecklas.

Samtidigt delade regeringen uppfattningen att det fanns brister på marknaden för drift och underhåll samt entreprenader på järnvägsområdet. Flera remissinstanser ansåg att konkurrensläget var oklart och att marknaden för främst drift och underhåll inom järnvägsområdet inte fungerade tillfredsställande. Några remissinstanser menade att BVP borde delas i två bolag i syfte att stärka konkurrensen.

Regeringen menade för sin del att ett större antal aktörer och jämnare konkurrensförhållanden behövdes för att marknaden skulle fungera tillfredsställande. Med den då gällande marknadssituationen fanns uppenbara risker för ökade kostnader vid den statliga upphandlingen av främst drift och underhåll inom järnvägsområdet. Regeringen var därför inte beredd att vid denna tidpunkt föreslå en bolagisering av BVP men avsåg att under 2009 återkomma till riksdagen med ett sådant förslag. Regeringen avsåg att utreda hur förutsättningarna kunde öka för en bättre fungerande

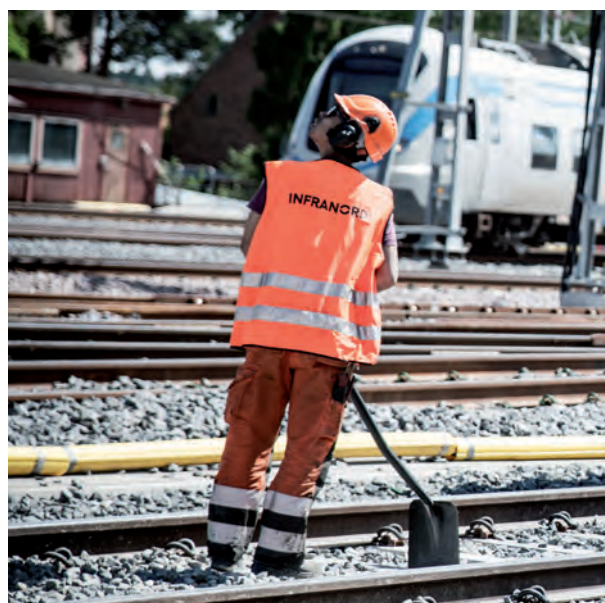
konkurrens på marknaden för drift och underhåll samt investeringar inom järnvägsområdet.

Regeringens bedömning var att en bolagisering var möjlig att genomföra under första halvåret 2010.

Mot denna bakgrund tillkallades den 25 september 2008 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 (Dir 2008:108). Utredaren lämnade sitt betänkande Mer järnväg för pengarna (SOU 2009:20) i mars 2009. I betänkandet återfinns en rad förslag. Enligt utredaren ska organisationsformen stödja det man vill att verksamheten ska åstadkomma och att den gällande formen inte fullt ut stödde den fortsatta utvecklingen. Risken för en eventuell tunn och omogen marknad skulle bara kunna avhjälpas genom att konkurrensutsättningen fortsatte och att processen med bolagisering fullföljdes (SOU 2009:20 sid. 12–13).

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 erfarenhet att ytterligare en aktör har 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 BVP kommer att stärka intresset för marknaden hos dessa och även andra aktörer. Därmed skulle 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.



4. Kriterier för bolagisering – politik och marknad

I föregående kapitel har redovisats de motiv och grunder som regeringen och riksdagen baserade sina beslut på ifråga om bolagisering av Banverkets produktionsverksamhet. Genom att verksamheten inte rörde myndighetsutövning och att den drevs i en resultatenheter och konkurrerade med andra på marknaden befintliga företag ansåg regeringen och riksdagen att en bolagisering borde ske. Man konstaterade också att genom en bolagisering skulle den i och för sig tunna marknaden för järnvägsunderhåll stimuleras på sådant sätt att fler företag skulle söka sig området och priserna skulle pressas till följd av en ökad konkurrens. Bolagiseringen var ett medel för att förstärka marknaden.

Det finns en god teoribildning när det gäller att diskutera marknader och deras funktionssätt. Fanns det fog för ett sådant optimistiskt antagande som regeringen och riksdagen baserade sina beslut på eller fanns det anledning att ifrågasätta den optimistiska prognosen? En klassisk fråga i sammanhanget är när slutar företaget och när börjar marknaden, dvs. när finns det anledning att driva en verksamhet helt eller delvis i egen regi och när finns det anledning att handla upp hela eller delar av en verksamhet.

Transaktionskostnadsanalys är en teoribildning som försöker förklara de avtal, spelregler och normer som gäller mellan olika aktörer inom en ekonomi. Med aktörer avses juridiska personer som har fullmakt att träffa avtal med finansiärer, anställda, leverantörer, kunder, etc. Analysen ger möjligheter till förståelse för de olika samarbetsformer som uppträder inom näringsliv och offentlig sektor. Den kunskapen har stor praktisk betydelse (se Företaget – en kontraktekonomisk analys, Per-Olof Bjuggren, m.fl. SNS 1989). Ledningen i ett företag eller för en offentlig myndighet ställs ständigt in för frågor som rör formerna för samverkan. Vad av den totala verksamheten ska bedrivas i egen regi och när ska vi förlita oss på marknaden?

Ett grundläggande antagande i analysen är att aktörerna i ekonomin kan förbättra situationen för sig själva genom handel och genom samverkan. Handel och samverkan uppstår dock inte av sig själv. Det krävs information för att bedöma olika alternativ, det krävs tid och kunskap för att förhandla och komma överens och det kostar att följa upp att avtal hålls. Det finns också begränsningar i förmågan att bedöma alla alternativ och vilka risker som kan finnas. Den samlade kostnaden för själva bytet – transaktionskostnaden – kan överstiga vinsterna med handeln eller samverkan. Handeln och samverkan uteblir eller borde utebli i sådana fall.

Transaktionskostnaderna brukar delas in i sökkostnader, kontraktskostnader och kontrollkostnader. Sökkostnaderna består av kostnader för att hitta rätt motpart samt kostnader för information om priser, villkor och kvaliteter. Kontraktskostnader består av kostnader för förhandlingar och uppräta kontrakt. Kontrollkostnader består av kostnader för att förvissa sig om att man fått det som man har avtalat om.

För att få information om priser, villkor och kvaliteter är det nödvändigt att beställaren vet vad den vill ha. Specifikationen av den tjänst eller produkt måste vara så tydlig att leverantören kan offerera ett pris, ange de villkor som gäller och med vilken kvalitet som leveransen ska ske. Båda parterna måste kunna bedöma riskerna med bytet. Beställaren måste därför i efterhand kunna konstatera att den fått en leverans i enlighet med sin beställning. Kostnaden för att byta leverantör får inte vara så hög att ett byte av leverantör framstår som närmast omöjligt. John D Donahue² Professor vid John F Kennedy School of Government vid Harvard har uttryckt det på följande sätt:

”Ju mer precist en uppgift kan specificeras i förväg och dess verkställande i efterhand desto säkrare är det att man kan få entreprenörer att konkurrera.”

”Ju lättare entreprenörer som inte gör ett bra jobb kan ersättas (eller på annat sätt bestraffas) och ju angelägnare myndigheten är om målen på bekostnad av medlen desto starkare blir argumenten för att hellre nyttja vinstdrivande företag än offentligt anställda tjänstemän.”

Ett vanligt antagande är att marknadsstrukturen påverkar marknadsagerandet som i sin tur ger upphov till ett marknadsresultat. En monopolist agerar på ett visst sätt som ger ett resultat på marknaden. Ett företag på en starkt konkurrensutsatt marknad med många säljare och köpare agerar på ett annat sätt än monopolisten i frågor som exempelvis rör prissättning. Resultatet på marknaden blir olika.

Så långt är sambanden enkla. I verkligheten är företagen medvetna om att deras beteende och de åtgärder de vidtar påverkar marknadsstrukturen. De kan genom ett avsiktligt agerande påverka marknadsstrukturen. Detta kan ske på olika sätt. Marknadsstrukturen kan således fortlöpande komma att förändras på grund av företagets marknadsagerande. Företag kan arbeta utifrån ett eller flera mål. Framförallt kan de arbeta utifrån olika mål beroende på hur marknadsstrukturen ser ut och vilka bedömningar man gör. Eftersom strukturvillkoren bestämmer mycket av företagets förutsättningar att agera finns det starka drivkrafter att påverka villkoren så att de blir så fördelaktiga som möjligt. Dessa kan förbättras genom att företaget exempelvis ökar sin marknadsandel.

En marknad består av både köpare och säljare. Köparna kan vara få eller många – säljarna likaså. En säljare kan vara monopolist, dvs. vara helt ensam om sin tjänst eller produkt. De kan vara några få och bilda ett s.k. oligopol, som kännetecknas av att de företag som bildar oligopolet är starkt beroende av varandras agerande. De kan vara många som är oberoende av varandra, dvs. det råder fullständig konkurrens. På motsvarande sätt kan köparen vara en, vilket uttrycker att monopsoni råder. Köparna kan vara ett fåtal – det råder oligopsoni. Köparna kan vara många och oberoende av varandra.

Marknadsförutsättningarna kan skilja sig åt med avseende på graden av koncentration bland säljare och köpare på en marknad, till följd av produktdifferentiering, etablerings- och utträdes hinder, marknadsefterfrågans stor-

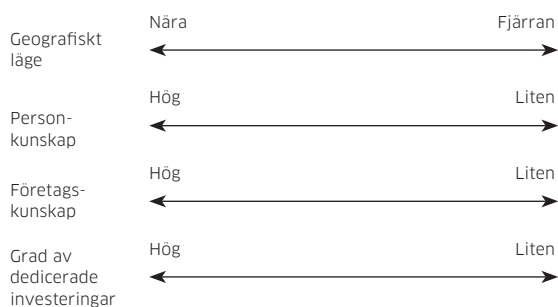
² "Konsten att privatisera" John D. Donahue SNS Förlag 1992 sid 95 och 96

lek, företagets kapacitets- och kostnadsförhållanden jämte skilda finansiella villkor.

Vad som är den relevanta produktmarknaden och den relevanta geografiska marknaden brukar mätas med graden av substitutionsmöjligheter. På efterfrågsidan handlar det om med vilken lätthet köparna kan tillfredsställa sin efterfrågan genom att byta till andra leverantörer, några närliggande produkter och tjänster eller kombinationer av dessa vid ändrade prisrelationer. Substitutionseffekter på utbudssidan handlar om med vilken lätthet (lönsamhet) producenter kan ställa om sin produktionsapparat och producera mer av den produkt/tjänst som priset har höjts på. I grunden handlar det om beroendeförhållanden mellan köpare och säljare. Ju starkare beroendet är desto högre pris för att bryta en relation och etablera en ny. Transaktionskostnaderna stiger med beroendet.

Beroendet är i sin tur en funktion av hur specifik relationen är mellan köparen och säljaren. Har säljaren en för köparen specifik kunskap, en specifik personlig relation, utrustningar som är dedicerade för viss kund och geografisk närhet är beroendet mycket starkt och det är förenat med stora uppoffringar att bryta relation och etablera en ny kontakt och investera i en ny relation. När två parter är beroende av varandra föreligger en förhandlingssituation. Hur denna kommer att avlöpa beror av den förhandlingsstyrka som resp. part besitter. Ofta föreligger en asymmetrisk information som kan utnyttjas till någons fördel.

Faktorer som påverkar graden av bundenhet i en relation

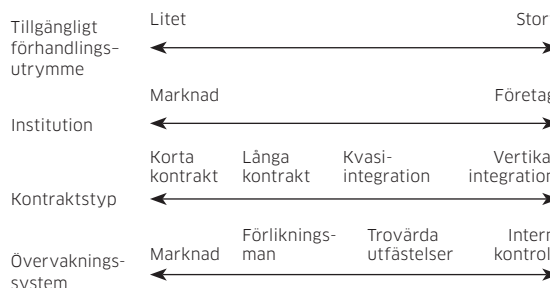


Källa: Företaget - en kontaktsekonomisk analys, Per-Olof Bjuggren, m fl, SNS 1989, sid 22, m m

Beslut att etablera sig på en marknad grundar sig på att det finns en långsiktig lönsamhet som är tillräckligt stor för ytterligare ett företag eller att det nytillträdande företaget har utvecklat en affärsidé eller produktionsmetod eller en produkt/tjänst som är konkurrenskraftig gentemot vad den etablerade marknaden kan prestera. Det måste således finnas förutsättningar på marknaden och det måste finnas förutsättningar hos det planerade företaget för en etablering. Det räcker således inte enbart att stödja sig på förvaltningspolitiska principer för en bolagisering utan det krävs också att marknaden har inslag som innebär att konkurrensen fungerar både på kort och

på lång sikt. Marknaden måste präglas av sådana kännetecken att den kan tjäna som ett effektivt övervakningssystem. Marknadsresultatet måste kännetecknas av en ökad produktivitet och en fortlöpande leverans av bättre tjänster och produkter i olika avseenden.

Sambanden mellan tillgängligt förhandlingsutrymme, institution och övervakningssystem



Källa: Företaget - en kontaktsekonomisk analys, Per-Olof Bjuggren, m fl, SNS 1989, sid 109

Om det är fråga om relativt homogena produkter och tjänster och ett stort utbud av företag som kan leverera produkterna eller tjänsterna och det inte är förenat med stora kostnader att byta leverantör föreligger en situation där marknaden erbjuder ett gott övervakningssystem. Är man missnöjd med en leverantör kan man gå till nästa. Ett företag som vill överleva är tvungen att leva upp till kundens förväntningar i annat fall förlorar det marknadsandelar. Köparen kan rösta med "fötterna".

I en situation där beroendet mellan kunden och leverantören är starkt är det inte lika lätt att byta leverantör. Andra leverantörer har inte i samma grad den specifika kunskap som krävs, kanske saknar specifik utrustning och inte har den geografiska närhet som är betydelsefull. Kostnaden för ett byte av leverantör är hög. Annorlunda uttryckt är det för ett nytt företag förenat med höga trösklar att ta sig in på en sådan marknad. I sådana lägen försvagas marknaden som ett effektivt övervakningssystem i stället för korta kontrakt krävs långa kontrakt eller ett så nära samarbete att det närmar sig en integration.

I en situation där både köparen och säljaren befinner sig på en konkurrensutsatt marknad finns ett starkt intresse av att investera i relationen och se till att den är effektiv. Båda parter tjänar på det, vilket ger starka incitament. I det fall där ena parten finns på en konkurrensutsatt marknad och den andra utgörs av en myndighet som i allt väsentligt är anslagsfinansierad blir förhållandena annorlunda. De lagar som styr den offentliga upphandlingen ger inte utrymme för långa kontrakt vars längd är beroende av hur man sköter relationen utan förhållandet mellan den offentliga myndigheten och leverantören ska med jämna mellanrum brytas för att utsättas för konkurrens. Det finns goda skäl för det, men det innebär också att valet mellan olika övervakningssystem i praktiken står mellan marknaden och ett system baserat på den interna kontrollen. Valet dem emellan måste ske utifrån vad som gagnar verksamheten bäst.

5. Marknaden för järnvägsunderhåll i landet – struktur och resultat

Det finns ett betydande antal infrastrukturförvaltare i landet, totalt 464 år 2011 enligt Transportstyrelsen. I gruppen stora infrastrukturförvaltare ingår Trafikverket, A-Train, Inlandsbanan, Öresundsbrokonsortiet, och Göteborgs hamn. Trafikverket som förvaltar huvudparten av statens järnvägsanläggningar är en helt dominerande aktör och svarar för förvaltningen av nästan 90 procent av spåren. Inlandsbanan AB som, ansvarar för underhållet av den statligt ägda inlandsbanan, svarar för knappt 10 procent av spåren. Som beställare av underhållstjänster har Trafikverket en helt dominerande ställning och är den enda förvaltaren som finns i hela landet och i stora delar av landet den enda beställaren som upphandlar underhållstjänster. Endast på ett fåtal ställen i landet finns andra infrastrukturförvaltare representerade, företrädesvis i storstadsområdena. Även där är Trafikverket dominerande.

Antalet företag inom järnvägsunderhållet är få. Antalet företag med kompetens inom hela teknikområdet – bana, el, signal och tele är f.n. tre(3). Härutöver finns 10-tal specialiserade företag inom visst teknikområde och/eller verksamma inom ett geografiskt begränsat område. Det dominerande företaget är Infranord AB (f.d. Banverket Produktion) med ca 65 procent av kontraktsvolymen 2012. Branschen uppvisar mycket svag lönsamhet. Det största företaget redovisar en sammanlagd förlust under de tre första verksamhetsåren. Även för första halvåret 2014 redovisas förlust.

Tabell 1 De fem största leverantörerna till Trafikverket av tjänster som rör det avhjälpande underhållet under åren 2011, 2012 och 2013 (procent av totala Trafikverksmarknaden)

Företag	2011	2012	2013
Infranord AB	59	57	57
Strukton Rail AB (Koncern)	14	14	15
Balfour Beatty Rail AB	11	6	3
VR Track OY, Sverige (Koncern)	3	7	8
SweMaint AB	2		
Peab Anläggning AB		4	4
Andel de fem största leverantörerna	89	88	87
Totala marknaden mätt i milj. kronor	687	728	844

Källa: Trafikverket 2014

Marknaden för underhållstjänster är således mycket särpräglad med en i förhållande till de andra helt dominerande beställare och köpare av underhållstjänster. De på marknaden befintliga större underhållsföretagen är helt

beroende av beställningar från den store beställaren. De s.k. underhållsentreprenaderna, med avtalslängder på över 5 år ofta med en option om ytterligare ett par år och som omfattar relativt stora geografiska områden, utgör ofta basen för företagets verksamhet.

Av tabell 1 framgår strukturen på marknaden för det avhjälpande underhållet som utgör den helt dominerande delen av underhållsentreprenaderna. Förlorar man ett sådant kontrakt är man i praktiken borta från den marknaden under minst 5 år. Konkurrenten om dessa kontrakt är därför stark. Eftersom priset i praktiken betyder i stort sett allt leder konkurrenten till en hård prispress. Priset kan enbart avse sådant som är direkt kalkylerbart. Det förutsätter en betydande och aktuell kännedom om anläggningens tillstånd hos infrastrukturförvaltaren och att den presumtive entreprenören får del av den kunskapen. Sviktar den kunskapen riskeras det dagliga underhållet att bli bristfälligt, inte till följd av att utföraren inte fullgjort kontraktet utan till följd av att kontraktet inte omfattar eller av förståeliga skäl inte kan omfatta allt.

Det gäller alltså att vinna kontraktet som avser de s.k. underhållsentreprenaderna, annars är man borta från marknaden. På motsvarande sätt som beställaren har svårt att finna nya leverantörer av tjänsterna har entreprenören betydande svårigheter att ställa om sin produktion till närliggande marknader. I praktiken tvingas entreprenören avveckla sin verksamhet, vart fall i de områden som denne förlorat kontraktet med Trafikverket. Även den som får kontraktet har svårigheter. Det svaga finansiella resultat som det kontraktet ger hoppas man kunna ta igen på beställningar av andra typer av underhållsarbeten som kan komma. Genom att vara på plats har man i sådana lägen en konkurrensfördel gentemot andra aktörer. Man kan dock möta direkt eller - i vart fall - hot om prispressande konkurrens även i dessa fall varför hela affären kan bli förlustbringande eller inte tillräckligt lönsam. Genom svag lönsamhet kan inte företagen utveckla sin verksamhet med investeringar i nya metoder, ny utrustning eller förbättrad kompetens, samtliga väsentliga områden för vilka utförarna har ansvaret. Därtill kommer att efterfrågan på underhållstjänster varierar till följd av förändringar i anslagens storlek mellan åren och i utnyttjande av de krediter som är knutna till de statliga anslagen för järnvägen. Varsel om friställning av personal är inte ovanlig bland företag som sysslar med järnvägsunderhåll.

Infranord AB svarade 2013 ca 57 procent av det avhjälpande underhållet som totalt uppgick till 844 miljoner kronor. Av den totala underhållsmarknaden i Trafikverket svarar de 8 största företagen för drift- och underhållsentreprenader om 3 570 miljoner kronor. Av dessa svarade Infranord AB för lite drygt 60 procent samma år. Strukton Rail AB hade 15 procent av det avhjälpande underhållet och ca 21 procent av den 8 största företagen del av den totala underhållsmarknaden. Strukton Rail har övertagit Balfour Beattys verksamhet i Sverige.

Förklaringen till branschens låga lönsamhet kan sannolikt sökas i den struktur som kännetecknar marknaden

för järnvägsunderhåll och det beteende och agerande som den tenderar att ge upphov till.

Genom låga priser borde rimligvis beställaren få mer ut av varje underhållskrona. Det är dock inte säkert. Det beror dels på de långsiktiga kontraktens utformning och innehåll dels på upphandlingarna av och kontrakten rörande det planerbara underhållet och dels på hur dessa kontrakt sammantaget svarar mot de akuta behoven. Det är fråga om en mycket komplex och avancerad form av kontraktsstyrning om slutresultatet ska bli det önskvärda. Riskerna för misslyckanden är stora. Det kräver inte bara en mycket god och aktuell kunskap om anläggningen och dess tillstånd utan det kräver också en betydande förmåga att förutse händelser, bedöma trafik och transporter och hur olika händelser ska hanteras. I grunden en nästintill omöjlig uppgift att hantera via olika kontrakt.

Riksrevisionen har i sin årsrapport 2014 redogjort för sin granskning av järnvägsunderhållet på följande sätt.

”Hur underhållet av järnvägsbanorna sker har också stor betydelse för punktligheten. Vår granskning visar att under ett antal år har underhållet inte stått i paritet med förslitningen på banorna vilket i sin tur har skapat problem för punktligheten. Under senare år har dock Trafikverket genomfört ett antal satsningar på underhåll, samtidigt som myndigheten har gått över till att upphandla underhållet av underhålls-entreprenörer. Granskningen visar att underhållet av infrastrukturen inte har hållit utlovad kvalitet på grund av att Trafikverket inte gett underhålls-entreprenörerna rätt styr signaler i upphandlingen och inte heller tillräckligt följt upp entreprenörernas underhållsarbete. Priset är den avgörande faktorn i upphandlingen och funktionskraven är inte tillräckligt avvägda och relevanta. Vidare visade vår granskning att entreprenörernas ersättningsform i kontrakten inte ger incitament till förebyggande underhåll till fast pris, utan avhjälpande underhåll till rörligt pris lönar sig bättre”.

Även i det fall infrastrukturförvaltaren själv svarar för produktionen ställs utomordentligt höga krav på organisationen och organiseringen och samordningen av resurser och insatser. I det fallet har man dock betydligt större möjligheter att handla efter läge då man har en annan form av kontroll och styrning av resurser och insatser. Återigen för att citera John D Donahue³: ”När man ska till att omdefiniera en uppgift kan det hända att kontraktet – de koder som begränsar ett vinstdrivande företags ansvar – måste upphävas temporärt eller omförhandlas. Att använda offentligt anställda tjänstemän medför att myndigheten har kvar den värdefulla rätten att förändra mandatet.”

Ett exempel härpå utgör kostnaden för att omförhandla ett kontrakt om en underhålls-entreprenad på fem år till följd av skilda tolkningar av avtalets innehåll.⁴

Det synes särskilt väsentligt att ha det mandatet kvar hos beställaren i fråga om järnvägsanläggningar som ingår i ett slutet system där frihetsgraderna är små och där konsekvenserna av ett fel ofta är stora och medför höga kostnader för trafikföretagen och deras resenärer och transportköpare. Järnvägsinfrastrukturen har härvidlag betydande likheter med anläggningar inom processindustrin. Det krävs en noggrann och ständig övervakning av anläggningen och styrning av processen och det krävs snabba åtgärder om något tenderar att gå fel. Den dagliga tågtrafiken och ansvaret och resurserna för det akuta underhållet är och måste vara starkt integrerade.

Av det föregående kan man konstatera att det finns betydande marknadsrisker för företagen och det krävs betydande och specifika kunskaper om järnvägsanläggningen och dess trafik jämte utrustning som är dedicerad för järnvägen. Det krävs också en stark geografisk närvaro. Mot den bakgrunden kan man knappast förvänta sig nyetableringar av företag på en marknad som har denna typ av kännetecken. Till detta bidrar självfallet också den svaga lönsamheten. Det har etablerats nya företag inom järnvägsområdet i landet. De flesta företagen etablerade sig i början av 2000-talet. Efter 2010 synes inte finnas något nytt företag som etablerat sig inom järnvägsunderhållet.

Det kan finnas skäl att jämföra marknaderna för väg- resp. järnvägsunderhållet i landet. Av nedanstående tabell framgår det genomsnittliga antalet anbud inom olika typer av underhållsarbete inom väg resp. järnväg.

Tabell 2 Medelantalet anbud inom olika underhållskategorier under åren 2011, 2012 och 2013

Företag	2011	2012	2013
Basentreprenader, väg	3,5	3,7	3,7
Beläggningsunderhåll, väg	4,0	4,2	4,5
Övrigt underhåll, väg och broar	2,7	2,9	3,3
Basentreprenader, järnväg	2,4	2,5	2,5
Övrigt underhåll, järnväg	3,0	2,7	2,8

Källa: Trafikverket

På underhållsmarknaden för väg kan konstateras att medelantalet anbud för de olika kategorierna har ökat under de tre åren. Marknaden för järnvägsunderhåll visar inte på samma trender. Antalet anbud är i stort sett oförändrade.

³ Se tidigare fotnot

⁴ Ett avtal mellan dåvarande Banverket och Balfour Beatty på fem år med det totala värdet om ca 1 miljard kronor med början 1 september 2010) upphörde att gälla redan den 31 maj 2012 genom en överenskommelse bolaget och Trafikverket till följd av meningsskiljaktigheter om tolkningen av avtalet. Trafikverket betalade 125 miljoner kronor för att säkra järnvägstrafiken fram till att avtalet upphörde.

I betänkandet (SOU 2013:83) En enkel till framtiden? från utredningen om järnvägens organisation redovisas synpunkter som utredningen tagit del av. Det kan finnas skäl att återge de synpunkter som redovisas.

”Trafikverket redovisade i en rapport 2012 sin syn på marknaden för spårunderhåll. Den bedömdes ännu vara i behov av utveckling, med låg lönsamhet och stor spridning i anbudssummor vid upphandling. Spårrentreprenörerna själva vittnar om att de är starkt beroende av beställaren för att få uppdrag och därmed säkra sin existens på marknaden. Ett problem i sammanhanget är fördelningen av arbeten över tid som Trafikverket beställer.

Anslagsfinansieringen, budgetprocessen och interna rutiner kan leda till att arbeten läggs ut sent och till en ojämn produktion under året. Det kan också leda till högre kostnader och att Trafikverket därmed får mindre underhåll för pengarna. I flera fall har spårrentreprenörer tvingats varsla ett stort antal anställda om uppsägning, trots att det på senare år tillkommit flera särskilda anslag för ökat underhåll. Det bidrar till en svårighet att behålla kompetensen inom företagen och kan öka beroendet av underentreprenörer för plötsliga insatser. Generellt finns en kritik mot hur spårarbeten kommer in i planeringen inför kapacitetstilldelningen, där såväl spårrentreprenörer som trafikutövare menar att otillräcklig samordning leder till större trafikpåverkan och störningar.

Som tidigare nämnts kan underhållsåtgärder vara av olika typer: förebyggande underhåll, avhjälpande underhåll samt reinvesteringar som återställer en anläggning till ursprungligt tillstånd, exempelvis kontaktledningsbyten och spårbyten. Enligt fackliga företrädare, spårrentreprenörer och personer som arbetar direkt med spårarbeten har det förebyggande underhållet minskat, medan det avhjälpande ökat, vilket betraktas som problematiskt när trafiken samtidigt har ökat. Enligt vissa har Trafikverket helt gått ifrån att göra rullande revisioner med s.k. revisionslag som tar en sträcka i taget. Trafikverket redovisar å sin sida att cirka 2/3 av underhållet är förebyggande mot ca 1/3 avhjälpande. Även om det bokförda avhjälpande underhållet ökat snabbare än det förebyggande sedan 2008 kan man enligt Trafikverket inte säkert säga att det avhjälpande underhållet ökat, eftersom ca 30 procent av allt underhållsarbete inte särredovisas, beroende på att det upphandlas utifrån järnvägens funktion.

Enligt spårrentreprenörer har funktionsupphandling blivit ett modeord som i Trafikverkets tillämpning innebär att man försöker överlåta så mycket ansvar för anläggningen som möjligt till entreprenören, inklusive kunskapen om anläggningens tillstånd. En järnvägsanläggning består av ett antal komponenter som påverkas av väder och trafik, t.ex. är slitaget på spåren större när tyngre fordon används. Komponenter har olika livslängd. Vad gäller underhållsåtgärder kan en del hanteras enligt manualer, annat behöver tillsyn och fortlöpande insatser om kvaliteten på anläggningen ska vidmakthållas. När dåvarande Banverket hanterade underhållet internt fanns lokalkännedom beträffande anläggningen.

Det fanns kunskap hos enskilda, inte bara om vad som behövde åtgärdas utan även hur det skulle åtgärdas och var reservdelar fanns vilket medförde att en del brister snabbt kunde avhjälpas. Denna kunskap riskerar att försvinna om Trafikverket inte har egna resurser som känner anläggningen. I den mån kunskap byggs upp hos entreprenören under kontraktstiden riskerar den att gå förlorad vid ett entreprenörsbyte.

Riksrevisionen har påtalat att Trafikverket genom användandet av konsulter riskerar att successivt förlora kunskapen om sin anläggning, vilket kan leda till privata kunskapsmonopol som blir svåra att konkurransutsätta i framtiden när anläggningarna ska underhållas.

Hos spårrentreprenörerna menar man att det är infrastrukturförvaltaren som måste veta när anläggningen ska bytas och att den statistik över infrastrukturen och trafikbelastningen på olika delar, som bör utgöra underlag för detta, finns men inte används. Därutöver har påtalats att Trafikverket som beställare måste ha egna resurser för tillståndskontroll beträffande anläggningen.

Från flera håll har framförts att konkurrensen om underhållsuppdragen har lett till ett driv i verksamheten och en kostnadsmedvetenhet. Att priset är den dominerande parametern för att avgöra vem som vinner de upphandlade kontrakten menar dock vissa aktörer är problematiskt, eftersom Trafikverket sällan frågar varför skillnaderna i pris kan vara så stora mellan olika entreprenörers anbud. Fokus på pris innebär vidare att bara det som beställs utförs och inget mer även om det är uppenbart att underhållet borde vara mer omfattande. Om det t.ex. i ett kontrakt anges att tre sliprar ska bytas byter entreprenören enbart dessa även om fem borde bytas. Risken är att detta leder till ett senare behov av akut felavhjälpning med störningar i trafiken som följd. Järnvägsmateriel har generellt sett lång livslängd, en anläggning beräknas t.ex. hålla i 40 år.

Trafikverket tillämpar i sina underhållskontrakt i regel femåriga avtal (med möjlighet till två års förlängning), vilket spårrentreprenörer menar är för kort tid. Om entreprenören har ett femårigt avtal finns en risk att denne gör det som behövs för att behålla kontraktet under denna tid men inte mer. Det lönar sig helt enkelt inte att göra förebyggande underhåll under kontraktstiden. Det ger en risk för suboptimering ur ett anläggningsperspektiv. Åsikten har framförts att SL:s sätt att upphandla spårunderhåll för anläggningar i Stockholmsområdet är att föredra. Avtalen är längre (9+2 år) och ambitioner finns att kunna utveckla och anpassa verksamheten inom ramen för ett kontrakt. Dessutom sker ett närmare samarbete mellan SL, trafikoperatörerna och spårrentreprenörerna.

För att utföra visst underhåll, t.ex. byta räls, krävs tillgång till specialmaskiner. Dessa maskiner är dyra, köps normalt in för användning i 25 år och behöver nyttjas under ett visst antal timmar för att förränta sig. Om efterfrågan från Trafikverket är ojämn eller om det föreligger stor osäkerhet kring volym och tidsåtgång finns en risk för att entreprenörerna inte har

möjlighet att hålla med utrustning, eller att underhålla och byta delar på denna. En del nya entreprenörer som inte har råd att köpa in specialmaskiner väljer istället att använda enklare och billigare utrustning, som t.ex. spårgående traktorer istället för lyftmotorvagnar. Ibland är det tillräckligt för uppgiften, men inte alltid. Specialmaskiner är säkrare ur arbetsmiljöhänseende än andra maskiner och arbetet kan utföras snabbare med dessa än med andra maskiner. Vid upphandling behövs en förståelse för detta.

När det gäller upphandling av totalentreprenader har Riksrevisionen påtalat att dessa riskerar att leda till en variantrikedom som på längre sikt riskerar att leda till ineffektivitet, eftersom kvaliteten befaras bli sämre och livscykelkostnaderna högre. Dessutom innebär det att möjligheterna till standardisering minskar. Trafikverket har på sin sida framfört att totalentreprenader följer budget bättre utförandeen-
treprenader.

Bristande kunskap om järnvägsanläggningarna kan få förödande konsekvenser ur säkerhetskänslighet. Säkerhetsfarliga fel behöver både kunna upptäckas snabbt och åtgärdas fort. Ur säkerhetskänslighet är det också mycket viktigt att information om hur arbete i spåren ska utföras når alla som deltar i arbetet. Med många underentreprenörer ska kraven föras vidare i flera led och säkerhetskraven får inte tappas bort under vägen. Trafikverket bär som infrastrukturförvaltare det yttersta ansvaret för säkerheten på anläggningen. Det innebär att Trafikverket i sina upphandlingar måste ange vilka krav som gäller för säkerhetsarbete och försäkra sig om att entreprenören och eventuella underentreprenörer följer kraven. Det är även av stor vikt att avvikelser i säkerhetskänslighet rapporteras och följs upp.

Det har förekommit ett antal tillbud och olyckor i samband med spårarbete på senare år. Ett exempel är tillbudet den 9 juni 2011 mellan Götingen och Nyhem på Norra Stambanan där vid mötebåda godstågen fick körsignal i signalsystemet. Tack vare att lokförarna upptäckte att det var något som inte stämde kunde en kollision undvikas. Utredningen visade att den nye entreprenören utfört en felkoppling av anläggningen som ledde till att linjeblockeringen, skyddssystemet som ska förhindra att två tåg i motstående riktning möts, inte fungerade. Statens Haverikommission har påbörjat en temautredning angående olyckor och tillbud vid arbete i spårmiljö. Den är föranledd av ett antal händelser under senare år.”

De beteenden, som på mer teoretiska grunder kunnat förutses förekomma på en marknad som det svenska järnvägsunderhållet, beskrivs också i liknande ordalag av de aktörer som är verksamma i branschen. Det finns en tydlig risk att den specifika kunskapen om järnvägen håller på att gå förlorad. På lite längre sikt kan det varar ytterst besvärande för järnvägens effektivitet. I tilläggsdirektiven till ”Utredningen om järnvägens organisation⁵ (N2013:02)” anser regeringen att det är absolut nödvändigt att Trafikverket liksom varje annan infrastrukturförval-

tare har tillräcklig kunskap om anläggningen. Det påkallar enligt direktiven att utredaren bedömer om åtgärder behöver vidtas, och i så fall vilka, för att säkerställa att trafikverket besitter den kunskap som är nödvändig för att kunna fullgöra infrastrukturförvaltningen i alla tidsperspektiv – från långsiktig planering till operativ tågföring.

I direktiven behandlar regeringen också de speciella systemegenskaper som gäller för järnvägen då underhållsarbeten och annat arbete ska utföras på eller i direkt anslutning till trafikerad bana. All trafik liksom annan aktivitet som sker på spåren måste vara planerad. Det måste finnas möjlighet att på kort sikt omplanera banarbeten om tågen ska kunna komma fram i tid. Regeringen konstaterar i direktiven att det finns behov av snabba och effektiva åtgärder i dialogen mellan trafik- och anläggningsansvariga inom en infrastrukturförvaltare och den som utför underhållsarbete på spåret. Underhållsavtal mellan Trafikverket och externa entreprenörer måste därför utformas så att nödvändig flexibilitet för att kunna omplanera banarbeten säkerställs. Utredaren ska därför analysera och utvärdera de avtal som finns. Regeringen ber utredaren att särskilt uppmärksamma frågan om avvägningen mellan internt och externt driven underhålls- och besiktningens verksamhet.

Regeringen har således gått från att bedöma frågan om marknadslösning enbart som en fråga om bolagisering av egen-regiverksamhet för att få konkurrens på lika villkor till att också omfatta frågor om marknadslösningen är att föredra i alla lägen när det gäller underhålls- och besiktningens arbeten. En marknadslösning är att föredra om den kan tjäna som ett godtagbart övervakningssystem. Gäller den förutsättningen ska självfallet konkurrens ske på lika villkor. Men om marknaden inte kan tjäna som ett effektivt övervakningssystem för all typ av verksamhet måste andra effektivare övervakningssystem nyttjas. Att en bolagisering av en myndighets konkurrensutsatta underhålls- verksamhet i sig skulle få en marknad att förbättra sin förmåga som övervakningssystem är mycket osäkert. Det är andra och mycket viktigare förhållanden som styr utveckling av marknader och konkurrens och särskilt på marknader som det svenska järnvägsunderhållet. Höga etableringsströsklar, stora marknadsrisker och höga transaktionskostnader utgör några av de hinder som är av betydligt allvarigare art för att få marknaden som ett effektivt övervakningssystem än frågan om finansiering av konkurrensvillkoren mellan egenregiverksamheten och privata entreprenörer.

Som framgår ovan måste enligt regeringen underhållsavtalen utformas så att nödvändig flexibilitet för att kunna omplanera banarbeten säkerställs. Man kan åtminstone säga så mycket att ju flexibla avtalen utformas för att kunna omplanera arbeten i desto högre utsträckning kommer verksamheten att ledas av beställaren och man närmar sig en situation som påminner väldigt mycket om egenregiverksamhet. Beställaren tar över ledningen av

⁵ Dir 2014:52

insatserna. Sannolikt får man betala ett relativt sett högt pris för att åstadkomma nödvändig flexibilitet via kontraktstyrning. Flexibiliteten handlar i icke ringa utsträckning om kortare inställelsetider och kortare åtgärdstider. I ett sådant läge är det fördelaktigare att ha egen kontroll och styrning av resurser, insatser och den operativa planeringen. Genom den egna planeringen, insatserna och resursanvändningen får man också den aktuella kunskapen om infrastrukturens skick och kvalitet och bättre utgångslägen inför den fortsatta verksamheten.

I en studie "Assessing the cost impact of competitive tendering in rail infrastructure maintenance services: evidence from the Swedish reforms (1999 - 2011)"⁶ har inverkan av upphandlingar i konkurrens på kostnaderna för det s.k. avhjälpande järnvägsunderhållet beräknats. För perioden från 1999 till 2011 har kostnadsreduktionen beräknats till ca 12 procent utan att kvaliteten mätt i form av urspårningar, spårkvalitet och spåräge försämrats. Det är inte orimligt att en sådan kostnadsreduktion har inträffat i själva produktionen. Det är mycket troligt vad som äger rum när en verksamhet som länge drivits skyddad utsätts för konkurrens. Effekten är i allt väsentligt initial. Oftast brukar effekten vara större. Ett skäl att den är lägre inom järnvägsområdet kan vara att frihetsgraderna är mindre än inom andra områden till följd bl.a. av de föreskrifter om säkerhet och annat som finns. Det bör understrykas att det är den första studie som gjorts när det gäller att bedöma konkurrensens inverkan på kostnadsutvecklingen inom järnvägen. Man kan av den inte dra slutsatser om vad som händer på sikt när det gäller utvecklingen av priser och kostnader. Någon studie av bolagiseringens inverkan finns inte.

I tidigare avsnitt kunde konstateras att grundläggande antagande är att aktörerna i ekonomin kan förbättra situationen för sig själva genom handel och genom samverkan. Handel och samverkan uppstår dock inte av sig själv. Det krävs information för att bedöma olika alternativ, det krävs tid och kunskap för att förhandla och komma överens och det kostar att följa upp att avtal hålls. Det finns också begränsningar i förmågan att bedöma alla alternativ och vilka risker som kan finnas. Den samlade kostnaden för själva bytet – transaktionskostnaden - kan överstiga vinsterna med handeln eller samverkan. Handeln och samverkan uteblir eller borde utebli i sådana fall. Transaktionskostnaderna brukar delas in i sökkostnader, kontraktskostnader och kontrollkostnader. Sökkostnaderna består av kostnader för att hitta rätt motpart samt kostnader för information om priser, villkor och kvaliteter. Kontraktskostnader består av kostnader för förhandlingar och uppräta kontrakt. Kontrollkostnader består av kostnader för att förvissa sig om att man fått det som man har avtalat om.

Den studie som gjorts har inte undersökt hur transaktionskostnaderna har förändrats till följd av konkurrensutsättningen av underhållet. Dessa torde otvivelaktigen ha

ökat under perioden hos beställaren och infrastrukturförvaltaren. En beställarorganisation har byggts upp. Om inte hela så i vart fall delar av den uppbyggnaden torde vara direkta konsekvenser av konkurrensutsättningen och bolagiseringen. För att få en fullständig bild av effekterna av konkurrensutsättningen bör storleken av och utvecklingen av transaktionskostnaderna värderas. Dit hör förutom kostnaderna för att ta fram förfrågningsunderlag, utvärderingsverktyg, m.m. för att göra och utvärdera upphandlingar också t.ex. kostnader för tvister och fördröjningar till följd av att upphandlingar överklagats jämte kostnader för förhandlingar och kontrakt samt uppföljningar. Till detta kommer också de långsiktiga kostnaderna som rör kompetens som riskeras att gå förlorad.

6. Alternativ till marknaden för järnvägsunderhållet

I föregående avsnitt har marknads förmåga att skapa effektivitet i järnvägsunderhållet behandlats. Såväl den teoretiska analysen som de beskrivningar och analyser av verkligheten som där redovisats pekar i stort samma riktning. Av olika skäl har marknaden inte lyckats, även om en kostnadsreduktion skett till följd av konkurrensutsättningen av underhållsverksamheten. Rimliga och grundläggande förutsättningar är inte uppfyllda för att marknaden ska kunna fungera såsom det är tänkt. Det finns därför anledning att gå igenom vilka alternativ som finns att organisera och styra underhållet så att en högre grad av effektivitet kan uppnås.

Målet är att hålla en järnvägsinfrastruktur som är farbar, tillgänglig och framkomlig för de trafikföretag med vilka avtal om kapacitet och trafikering har tecknats. Infrastrukturförvaltaren har ett tydligt ansvar att leverera det som utlovats i avtal om trafikering. Tilldelning av kapacitet ska ske enligt grunder i järnvägslagen och i enlighet med statsmakternas mål och riktlinjer för verksamheten. Ett samhällsekonomiskt synsätt ska prägla agerandet. Målet är ett effektivt transportsystem.

Alternativet till marknaden är att bedriva besiktningsoch underhållsverksamheten i egen regi, dvs. i myndighetens form. Några mellanting mellan marknad och egen regi synes inte finnas som visats i tidigare avsnitt. De risker som finns att infrastrukturförvaltaren inte har en aktuell kunskap om sin anläggning begränsas kraftigt genom att besiktningens verksamheten inte utförs i egen regi. Det finns knappast några rationella skäl att den ska utövas av någon annan och särskilt inte av kontrakterade utförare av underhåll.

Besiktningens verksamheten bör därtill vara integrerat med utförandet av det akuta underhållet. Det synes betydligt mer rationellt att åtgärda bristen direkt på plats när det upptäcks vid besiktningen än att beskriva

⁶ Kristofer Odolinski (VTI), Andrew S.J. Smith (ITS Leeds) VTI Working Paper 2014:17

bristen, ange åtgärden och med hjälp av en order låta någon annan ta sig dit och utföra åtgärden. Tid går förlorad och mer resurser åtgår.

Valet av att bedriva verksamheten i egenregi grundas i dessa fall på att det är svårt att ange och utvärdera tjänstens egenskaper. Det medför svårigheter att prissätta tjänsten. Ett annat avgörande skäl är att marknaden är tunn. Beroendet mellan parterna är mycket stort och det är förenat med stora kostnader att bryta en relation. Slutligen ställs så höga krav på flexibilitet i verksamheten att man måste ha stark kontroll på insatser och resurser. Det är lättare att styra och kontrollera anställdas ageranden och egna insatser än ett fristående företags insatser via kontrakt.

Under de senaste decennierna har beställar-utförarmodellen vunnit starkt gehör inom offentlig sektor. Det finns poänger med att tydliggöra vem som bestämmer vad som ska göras och vem som bestämmer hur det ska göras. Rollerna blir klara. Det finns emellertid en baksida. Modellen genererar interna processer som ofta tenderar att kraftigt reducera fördelarna med de tydliga rollerna och inte sällan helt eliminerar dessa. Beställningarna blir ofta detaljerade och beställaren intar inte sällan en hållning som reducerar utförarens initiativkraft och arbetsglädje. Man riskerar att hamna i samma situation som med kontraktstyrning av extern utförare. Ibland kan de negativa konsekvenserna av modellen till och med bli större.

Det finns ingen enhetlig förvaltningskultur i dagens statsförvaltning. Den Förvaltningspolitiska kommissionen ansåg emellertid att vissa grundläggande element måste vara gemensamma för statsförvaltningen. I sitt

betänkande I medborgarens tjänst – en samlad förvaltningspolitik för staten (SOU 1997:57) är den offentliga förvaltningen en del av demokratin och rättsstaten och att de som arbetar i förvaltningen tjänar vissa gemensamma mål, vilket skiljer dem från anställda i den privata sektorn. Även i en starkt specialiserad eller geografiskt begränsad verksamhet måste insikten finnas att befogenheter och resurser i sista hand kommer från folket. Allmänintresset ska vara styrande⁷.

En övergång till egenregiverksamhet måste därför baseras på en annan modell för styrning och uppföljning än en intern beställar-utförarmodell. Alternativet är att ansvaret för förvaltning, tillsyn och underhåll av järnvägen knyts till en ansvarig person för resp. lämplig bansträcka. Denna person tilldelas de resurser som behövs för en effektiv förvaltning och ett underhåll som svarar mot de behov som följer av anläggningens tillstånd och trafik. Det kräver dessutom att det finns goda och aktuella kunskaper om sambanden mellan åtgärder och deras effekter. Först då kan olika åtgärder värderas och resurser och insatser allokeras på ett effektivt sätt. Den effektiva förvaltningen innebär att se till att banan är farbar, tillgänglig och framkomlig. Infrastruktur och trafik hänger samman. Den operativa organisationen byggs nerifrån och upp.

När det gäller det planerbara underhållet och reinvesteringar jämte uppgraderingar av befintliga bandelar bör strävan vara att så långt möjligt standardisera infrastrukturen med avseende på ban-, el-, tele- och signalteknik i syfte att långsiktigt effektivisera förvaltningen och det löpande underhållet. Den styrningen bör således vara centraliserad. De tekniska lösningarna bör vara enhetliga.



⁷ SOU 1997:57 sid. 147

7. Nuvarande organiseringen av förvaltningen av statlig infrastruktur

Den statliga transportinfrastrukturen är organiserad i olika verksamhetsformer. De statliga flygplatserna är organiserade i aktiebolagets form. Flygtrafikledningen återfinns inom Luftfartsverket som är ett affärsverk. Sjöfartsverket svarar för förvaltningen av de stora allmänna farlederna. Förvaltningen av väg- och järnvägsinfrastrukturen är organiserad i myndigheten Trafikverket och är i allt väsentligt anslagsfinansierad. Det finns ingen enhetlighet i organiseringen av förvaltningen. Den nuvarande organiseringen av ban- och väginfrastrukturen ägde rum år 2010 då Banverket och Vägverket lades ned och verksamheterna överfördes till det nyinrättade Trafikverket.

Inrättandet av Trafikverket föreslogs av Trafikverksutredningen. Trafikverksutredningens uppdrag⁸ var att kartlägga och analysera vissa verksamheter och funktioner hos myndigheterna inom transportsektorn, huvudsakligen inom Vägverkets, Banverkets, Sjöfartsverkets, Luftfartsverkets, Luftfartsstyrelsens, Rikstrafikens, Statens institut för kommunikationsanalys (SIKA), Affärsverkets Statens järnvägars (ASJ) och Rederinnämndens ansvarsområde. Utifrån analysen skulle utredningen föreslå lösningar, organisatoriska eller andra, som krävdes för att bäst uppnå riksdagens och regeringens mål för transportpolitiken.

Översynen syftade till att finna de lösningar som bäst stödde ett effektivt utförande av statens uppgifter inom transportområdet och som skulle leda till att medborgare och näringslivet satts i centrum, att det trafikslagsövergripande synsättet stärktes i planeringsprocessen, att det fanns en god regional förankring och ett ökat ansvarstagande i planeringsprocessen samt att övriga verksamheter inom transportsektorn bedrevs på ett effektivt sätt. Trafikverksutredningen föreslog en gemensam funktion för planeringen av transportinfrastruktur och motiverade förslaget på följande sätt:

”Det trafikslagsövergripande förhållningssätt och fyrstegsprincipen i kombination med synsättet att transportpolitiken är ett medel för att uppnå viktiga samhälls- och välfärds mål gör att planeringen av åtgärder enligt Trafikverksutredningen måste hållas samman i en funktion. Storstädernas trängselproblem, regionförstoringen, klimatfrågan, m.m. kan inte lösas utan att trafikslagen samverkar och planeringen och genomförandet samordnas. För effektiva transportkedjor och förbättrad logistik kommer med ett trafikslagsövergripande förhållningssätt ökad fokus att läggas vid effektiviteten i hamnar och andra terminaler både för gods- och persontransporter. Intermodaliteten förstärks.”

”Den samlade planerings- och avvägningsfunktionens

uppdrag skulle mot den bakgrunden vara att ansvara för hantering och styrning av funktionaliteten i (väg-, järnvägs-, luft- och sjö-) transportsystemen och att den svarar mot och bidrar till viktiga samhälls- och välfärds mål. Kraven på funktionalitet uttrycks i termer av tillgänglighet, framkomlighet, säkerhet, jämställdhet och miljöanpassning. Medlen för att hantera och styra funktionaliteten utgörs av att sköta, underhålla och utveckla anläggningar, att se till att de utnyttjas effektivt, att de som använder anläggningarna får tillräcklig och nödvändig support för säkra, framkomliga och miljöanpassade transporter samt att fordonen interagerar med anläggningarna på ett säkert, framkomligt och miljöanpassat sätt. Med det uppdraget följer att verksamheten ska planeras på kort, medellång och lång sikt med sikte på att uppnå viktiga samhälls- och välfärds mål.”

Utredningen konstaterade att statens roll inom transportsektorn hade förändrats påtagligt under årens lopp. Rollen som producent och trafikutövare hade reducerats kraftigt. I stället hade rollerna som policyskapande, systemförvaltande och beställare blivit alltmer framträdande. Den dåvarande organiseringen hade i betydande utsträckning baserats på rollen som producent. Den rollen bedrevs konstaterade utredningen alltmer i bolagsform eller på konkurrensutsatta marknader. Den förskjutningen i statens roll aktualiserade frågan om den framtida organiseringen av de uppgifter som numera var framträdande för staten. Det var i den systemförvaltande och systemutvecklande rollen som krav på en ny organisering av uppgifterna inom den statliga transportsektorn gjorde sig särskilt gällande. I grunden handlade det om den yttre effektiviteten, dvs. den som rör det samlade transportsystemets effektivitet. Genom att staten redan kraftigt minskat sin producerande roll och avsåg att minska den ytterligare kvarstod inte längre den produktionsrollen som bestämmande för organiseringen av statens fortsatta uppgifter⁹.

Trafikverksutredningen baserade sina förslag rörande organiseringen bl.a. på följande utgångspunkter.

”Organiseringen av uppgifterna inom transportsektorn måste rimligtvis baseras på de roller som finns och de dimensioner som ska hanteras i planeringen och i övrigt. Att besluta om direktiv, väga samman och besluta om fastställelse av planer är uppgifter förbehållna det politiska systemen och är starkt knuten till statens policyskapande roll. Att ta fram underlag för direktiv och underlag inför beslut tillhör den beredande uppgiften och bör därför ligga nära den politiska beslutsfären. Den planerande uppgiften har stark koppling dels till dem som svarar för funktionaliteten i transportsystemen, dels till dem som ansvarar för eller hanterar frågor som rör regional-politik, samhällsplanering, arbetsmarknads- och näringspolitik, etc. Genomförande av planerna ligger på myndighetsnivån.”

⁸ Dir 2008:90 Översyn av myndigheter och verksamheter inom transportområdet

⁹ Effektiva transporter och samhällsbyggande – en ny struktur för sjö, luft, väg och järnväg (SOU 2009:31)

Genom att staten kraftigt reducerat sin roll som producent kunde organiseringen utgå från statens roller som policyskapande, systemförvaltare och beställare inom transportområdet. Utredningen prövade i sammanhanget tre olika organisatoriska lösningar, nämligen

1. Väsentligt utvidgat Regeringskansli där det trafikslagsövergripande planeringsarbetet och övrigt analysarbete bedrivs internt. Kompetens och resurser överförs från de olika trafikverken. Trafikverken är renodlade exekutiva organ,
2. En ny myndighet, ett planeringsverk, med i stort motsvarande uppgift som i alternativ 1 och med trafikverken som exekutiva organ eller
3. Ett trafikverk där hela eller delar av nuvarande verk slås samman till en myndighet med både planerande och systemförvaltande uppgifter.

Trafikverksutredningen avvisade det förslagna alternativet med att det skulle bryta det mönster som sedan länge gällt inom svensk statsförvaltning med små departement och relativt stora myndigheter med i praktiken stor självständighet att lösa olika uppgifter. Utredningen fann alternativ 2 mera i överensstämmande med traditionell organisationslösning inom svensk statsförvaltning. Inrättande av ett planeringsverk skulle uppfylla just det kravet. En sådan myndighet skulle ha nära koppling till regeringskansliet. Även det alternativet avvisades dels mot bakgrund av tidigare erfarenheter dels att den logiska kedjan planering, genomförande och uppföljning bröts organisatoriskt. Utredningen förordade därför alternativ 3.

Det nya Trafikverket organiserade sig i olika verksamhetsområden – Samhälle, Trafik, Investeringar, Stora projekt och Resultatenheter. Till detta fogade man flera olika centrala funktioner, såsom Ekonomi, Personal, Strategisk utveckling, IT och Inköp. I Verksamhetsområde Trafik återfanns underhåll och trafikledning/trafikinformation både för väg och för järnväg. Efter något år delades verksamhetsområde Trafik upp i två verksamhetsområden – Underhåll och Trafikledning. Samtidigt övertog verksamhetsområde Samhälle uppgiften med att teckna trafikavtal med järnvägsföretag.

Kraven på järnvägen har skärpts betydligt de senaste åren. Såväl resenärer som industrin har i dag betydligt högre krav på pålitlighet och punktlighet än för bara 5 – 10 år sedan. Man kan också konstatera att kraven på ledningskapacitet har växt i takt med omvärldens förväntningar och krav. Kraven tar sikte på den operativa verksamheten, dvs. vad som händer idag och mindre vad som händer om 5 – 10 år. Brister i pålitlighet och tidshållning har också gjort att frågorna om järnvägen har blivit många och också fångat ett stort medialt och politiskt intresse. Mycket talar för att även framgent kommer att ställas höga krav på ledningskapaciteten och dess närvaro i tid och rum. Ett omfattande program finns för upprustning av järnvägen. Det kommer att ställa mycket höga krav på genomförandet. I ett Trafikverk som omfattar planeringen av hela trans-

portsystemet jämte förvaltningen av vägar och järnvägar jämte en rad andra uppgifter som återfinns hos verket riskerar andra frågor som rör planeringen, styrningen och uppföljningen av transportsystemet, förvaltning av vägar och andra uppgifter att få en alltför liten del av framtida tillgänglig ledningskapacitet.

Den logiska kedjan planering, genomförande och uppföljning baseras på en fungerande process alldeles oberoende om den processen återfinns helt inom en enda myndighet eller om den skulle innefatta två eller flera myndigheter. Planeringen omfattar både den ekonomisk-politiska planeringen som resulterar i en av regeringen fastställd långsiktig plan och den fysiska planeringen som – såvitt avser byggande - resulterar i en fastställd järnvägplan eller arbetsplan på vägsidan. Dessa planeringar hänger samman genom en växelverkan. Den ekonomisk-politiska planeringsprocessen avser helheten, medan den fysiska avser det enskilda objektet. Det är i den fysiska planeringen som förutsättningar skapas för att kostnads- och nyttoberäkna de olika åtgärderna. Underhållsåtgärder kräver normalt sett inte fastställelse i form av järnvägs- eller arbetsplan. För att ta upp ett objekt i den ekonomisk-politiska planeringen krävs normalt att den fysiska planeringsprocessen påbörjats och drivits så pass lång att det finns möjlighet att upprätta en kalkyl – låt vara med betydande osäkerhet. Det är den ekonomisk-politiska planeringsprocessen som är av centralt politiskt intresse och är starkt knuten till regeringen. Det är ju regeringen som fastställer planen. Det gällande planeringssystemet har också ett starkt fokus på den fysiska planberedskapen.

I den nuvarande organisationen i Trafikverket ligger de olika processtegen planering och genomförande inom skilda verksamhetsområden. Det finns en intern organisatorisk gräns mellan de båda stegen. Frågan om med vilken lätthet eller svårighet som steget mellan planering och genomförande tas eller kan tas är dold i den interna processen. Den bygger dock på ett internt beställningsförfarande. Verksamhetsområde Investeringar kan inte påbörja byggande av ett objekt med mindre än att det föreligger en beställning från verksamhetsområde Samhälle. Det betyder att det inte är hela planen som lämnas över för genomförande utan överlämnandet avser enskilda objekt. Hur ett sådant förfarande skulle ha sett ut om man skilt planeringen från genomförandet i enlighet med det alternativ som Trafikverksutredningen behandlade om ett planeringsverk och två exekutiva myndigheter i form av Banverk och Vägverk utreddes aldrig.

Processerna som rör planering, genomförande och uppföljning skiljer sig åt mellan järnväg och väg i flera avseenden. Järnvägsinfrastrukturen är i teknisk mening betydligt mer komplex än motsvande på vägsidan. Interaktionen mellan fordon och infrastrukturen är starkare och strängare inom järnväg än inom väg. Till detta kommer att rivaliteten om spåren är betydligt starkare än rivaliteten om vägen när det gäller underhållsinsatser. Kraven på processerna skiljer sig väsentligt åt.

8. Alternativ organisering av förvaltning av järnvägs-infrastrukturen och dess effekter och konsekvenser

Organisering av verksamheter är ett bland flera medel att för att nå viktiga mål i samhället. Genom olika organiseringar kan man tydliggöra ansvaret för olika uppgifter och processer. Trafikverket bildades för att regering och riksdag ska få ett genomarbetat tjänstemannaförslag när det gäller avvägningen av olika åtgärder mellan trafikslagen för att få ett samhällsekonomiskt effektivt transportsystem för personer och gods. Förslaget skulle komma till uttryck i en nationell plan som regeringen skulle fastställa. Det fanns starka motiv för en sådan ordning och bildande av Trafikverket för den uppgiften hade ett brett stöd.

Det var inte lika självklart att Trafikverket också skulle ha ansvaret för förvaltningen av väg- resp. järnvägssystemet. Det fanns synpunkter mot en sådan ordning bland remissinstanserna. Trafikverksutredningen redovisade också alternativ som gick ut på att skilja på planeringen och förvaltningen av infrastrukturen. Utredningen valde med hänsyn till att i ett sådant alternativ skulle den logiska kedjan planering – genomförande – uppföljning brytas organisatoriskt.

Med begreppen planering, genomförande och uppföljning betonas processerna. Genom att i en och samma organisation samla ansvaret för hela kedjan förväntades en god effektivitet i den samlade verksamheten. Steget från fastställd plan till genomförande skulle bli kort. Den interna processen mellan plan och genomförande har dock visat sig inte bli så smidig som antogs. I stället uppvisar den interna processen i denna del en tröghet som kommer till uttryck i sena beställningar av investerings- och underhållsåtgärder. Produktivitetskommittén¹⁰ konstaterade ”genom att skapa ett gott tidsmässigt utrymme mellan tidpunkten för tilldelningsbeslut i upphandlingen och lämplig starttidpunkt för projektet ges möjligheter till en rationell produktions- och resursplanering (arbetsberedning) i det enskilda projektet samt flexibilitet i byggtid. Entreprenörens anskaffning av resurser, planering av produktionen och val av produktionsmetod och logistikupplägg m.m. kan optimeras och samordnas på ett effektivare sätt än om tidsutrymmet är snävt.

Även på annat sätt är det betydelsefullt att vara ute i god tid med upphandlingarna och ha en god framförhållning i planeringen. Möjligheterna att tillåta alternativa utföranden öppnas på ett helt annat sätt än när beställaren är sent ute med upphandlingarna. I allmänhet accepteras inga alternativa utföranden vid sena upphandlingar. Innovationsmöjligheterna tas därigenom inte tillvara.

Vid sena upphandlingar tillvaratas inte heller möjlig-

heterna att få arbetet utfört under de mest gynnsamma förhållandena såväl väderleksmässigt som från marknadsynpunkt. Produktionen fördyras och resurserna som ska nyttjas kostar mer.

Är man sent ute med upphandlingarna försätter man i grunden möjligheterna att som beställare hantera de övriga beställaruppgifterna på ett optimalt sätt. Upphandlingsförfarandet kommer att helt inriktas på att bli juridiskt korrekt. Däremot kommer man inte att ha tid att på ett effektivt sätt formulera uppdragets omfattning i tid och rum för att få en god konkurrens och ett långsiktigt bra ekonomiskt utfall. Man begränsar möjligheterna till serieupphandlingar och åtaganden som sträcker sig över flera verksamhetsår. Skalfördelar riskerar att inte tas tillvara. Entreprenadformerna och ersättningsformerna blir de traditionella till förfång för förnyelsen i branschen.”

Kommittén hänvisar¹¹ till en särskild utredning som den låtit göra för att jämföra Trafikverkens agerande i Sverige och Finland när det gäller upphandlingar av bl.a. järnvägsunderhållet. Kommittén konstaterar mot bakgrund av uppgifterna från den återopade utredningen att ”särskilt järnvägsunderhållet utmärker sig med sena upphandlingar (nästan 40 procent av upphandlingarna i Sverige sker efterhalvårsskiftet), kort planeringstid (mindre än en månad) och korta kontrakt (utförandet inom aktuellt verksamhetsår). Mycket av underhållsåtgärderna kommer att genomföras under hösten och förvintern. Det blir således ett ojämnt resursutnyttjande under året.” Aktuella uppgifter som erhållit från det svenska Trafikverket visar på ett i stort sett oförändrat beteende i fråga om järnvägsupphandlingarna. Beställningarna är fortfarande sena som ger kort planeringstid och ska utföras på relativt kort tid. Resursutnyttjandet blir inte effektivt.

Motivet för organisera förvaltningen och planeringen av väg- och järnvägstransportinfrastrukturen i en och samma organisation var att inte bryta den logiska kedjan planering – genomförande – uppföljning. Effektiviteten i processerna skulle gynnas av ett sådant organisatoriskt arrangemang. Utfallet av organiseringen i denna del synes emellertid inte peka i den riktningen.

Regeringen har i beslut den 30 april 2014¹² gett Statskontoret i uppdrag att följa upp Trafikverkets och Transportstyrelsens verksamhet och resultat. Uppföljningen ska göras i ljuset av de organisatoriska förändringarna som genomförts på transportområdet, men bör fokusera på Trafikverkets och Transportstyrelsens förutsättningar för att möta och hantera utvecklingen på transportområdet. I uppdraget ingår bl.a. att kartlägga och analysera

- Om förändringen till en i huvudsak trafikslagsövergripande myndighetsstruktur har skapat de synergieffek-

¹⁰ N2009:10 Dir 2009:32 Uppföljning och analys av de statliga upphandlarnas åtgärder för att förbättra produktiviteten och innovationsgraden inom anläggningsbranschen

¹¹ ”Upphandlingar av drift, underhåll och byggande av transportinfrastruktur – en jämförelse mellan Trafikverkens agerande i Finland och Sverige”, Bengt Jäderholm Konsult, 2012-01-18

¹² Näringsdepartementet N2014/2092/TE

ter och andra fördelar som förutsägs samt om förändringen har medfört andra, inte förutsedda, effekter

- Vilka resultat Trafikverket och Transportstyrelsen når samt vilka interna och externa faktorer som kan förklara eventuella brister.

Statskontoret ska delredovisa uppdraget senast den 17 december 2014 och slutredovisa senast den 12 juni 2015.

Med begreppen plan, färdigställande och mål betonas vad processerna ska resultera i. Det kan finnas skäl att organisera verksamheter efter vad som ska åstadkommas i stället för att organisera efter aktiviteterna. En fördel med ett sådant angreppssätt är att en myndighet har ansvaret för att ta fram planen, vilket är en tydlig prestation som kan utvärderas och andra myndigheter har ansvaret för att genomföra planen, vilket också är en tydlig prestation och som kan utvärderas. Uppföljningen av den fastställda planen bör åvila den som planerat. Processen planering - genomförande - uppföljning blir transparent och offentlig.

En annan fördel är att den planerande myndigheten står fri från egna intressen som förvaltare av viss transportinfrastruktur, men inte annan. Planeringen behöver därmed inte bli misstänkliggjord för att vara gynnsamt eller missgynnsamt av enskilda trafikslag eller åtgärder i transportsystemet som inte är direkt knutna till transportinfrastrukturen utan tar sikte på att påverka med andra typer av åtgärder.

En förutsättning för etableringen av Trafikverket var att de producerande uppgifterna i Banverket och i Vägverket hade skiljts ut och bolagiserats. Ett återtagande av underhållsuppgifterna till järnvägsförvaltaren skulle ur den aspekten underlättas om järnvägsförvaltningen hanterades av en självständig myndighet. Skulle en särskild myndighet för järnvägen bildas följer som en logisk konsekvens att även förvaltningen av väginfrastrukturen hanteras av en egen självständig myndighet. Med en planeringsmyndighet jämte självständiga enheter för väg- resp. järnvägsinfrastrukturförvaltning erhålls en balans i systemet som minskar behovet av en myndighet av Trafikanalys karaktär. De uppgifter som finns där kan läggas på planeringsmyndigheten. Centrala stödfunktioner såsom ekonomi- och personaladministration, juridik, inköp, information, IT, m.m. kan vara gemensamma för de myndigheter som bildas ur Trafikverket och Trafikanalys. Det synes vara en rationell ordning att samverka kring denna typ av gemensamma uppgifter och värna om de effektiviseringar som därvidlag skett genom bildande av och åtgärder i Trafikverket.

Trafikverket har idag en rad uppgifter som ligger vid sidan av den strikta förvaltningen av väg- och järnvägsinfrastruktur. Dessa sektoruppgifter bör lokaliseras till den myndighet som ligger närmast till hands för uppgiften ifråga för att få till stånd ett effektivt transportsystem i landet. Kompetens-, säkerhet- och miljöfrågorna för resp. trafikslag bör i allt väsentligt kunna knytas till den infrastrukturförvaltande myndigheten. Järnvägsmyndigheten bör ha ett särskilt utpekat ansvar för att utveckla kompetens inom järnvägsunderhållet och järnvägsbyggandet.

9. Från Trafikverk till en ny organisering av planering och förvaltning av järnvägs- och väginfrastruktur

En separering av ansvaret för planering av transportsystemet och förvaltning av transportinfrastruktur av vägar resp. järnvägar innebär inte att den logiska kedjan planering - genomförande - uppföljning bryts. Det innebär att ansvaret för de olika delarna tydliggörs och processen blir öppen och offentlig. Mellan plan, färdigställande av planen och uppföljning av planen finns fortfarande samband. Det kräver samarbete mellan myndigheterna. Överlämnandet av planen för verkställighet blir tydlig. På motsvarande sätt måste de verkställande myndigheterna för väg och järnväg förse planeringsmyndigheten med underlag som belyser tillståndet i anläggningarna och utvecklingen av tillståndet i anläggningarna.

Det gällande systemet för planering av transportinfrastrukturen grundas på regeringens förslag i prop. 2011/12:118 "Planeringssystem för transportinfrastruktur". Propositionen tog bl.a. sikte på en modell för hur de ekonomiska delarna av planeringssystemet kunde vara uppbyggda samt regeringens bedömningar av hur systemet kunde knytas fastare till den statliga budgetprocessen. Det föreslogs en rullande planering och att de långsiktiga åtgärdsplanerna följdes upp genom årliga beslut om vilka projekt som skulle kunna byggstartas med hänsyn till anslagna budgetramar och aktuellt planeringsläge. Regeringens förslag innebar också att den fysiska planeringen av transportinfrastruktur skulle ske i en sammanhållen planeringsprocess i stället för i flera steg och att en förberedande studie skulle göras inom ramen för den långsiktiga ekonomiska planeringen.

Regeringen konstaterade att förutsättningarna för att genomföra åtgärdsplanerna förändras med tiden, inte minst på grund av att enskilda åtgärder ofta skiljde sig från de ursprungliga antagandena om kostnader, standard och tidsåtgång. Enligt regeringen borde det skapas bättre möjligheter för en successiv omprövning av enskilda åtgärders prioritet i takt med att kunskaper om åtgärdens faktiska förutsättningar och konsekvenser utvecklades. Regeringen bedömde det därför angeläget att den gällande ordningen med långsiktiga åtgärdsplaner kompletterades med årliga beslut om åtgärders genomförande, givet anslagna budgetramar och aktuellt planeringsläge.

I propositionen föreslogs att regeringens möjligheter att påverka vilka projekt som ska genomföras och när skulle stärkas. För att skapa bättre möjligheter till insyn och bättre tydlighet om det aktuella planeringsläget än vad som var fallet ansåg regeringen att Trafikverket bör ges i uppdrag att årligen redovisa till regeringen hur arbetet med pågående och planerade projekt fortskrider. Trafikverket borde samtidigt lämna förslag på vilka åtgärder som ska byggstarta de närmaste åren. Enligt regeringens bedömning borde Trafikverkets förslag vara indelat i en del som avser de närmast följande tre åren (år 1-3) och som består av projekt som är färdiga att byggstarta, och en del som

avser projekt som bedöms kunna byggstarta de därpå följande tre åren (år 4–6).

Med Trafikverkets årliga underlag och förslag som utgångspunkt borde regeringen årligen fatta ett beslut om vilka åtgärder i den nationella planen som får byggstarta de närmast följande tre åren (år 1–3) och ett beslut om vilka åtgärder som bör förberedas för byggstart de därpå följande tre åren (år 4–6). En treårig framförhållning skulle stämma väl överens med statens allmänna budgeteringsprinciper och att det därigenom kan skapas en tydligare koppling mellan åtgärdsplanen och den statliga budgetprocessen. Det betonas att beslutet som avser år 1–3 ska stämma överens med de beslut riksdagen fattat om statens budget och med den information som regeringen har gett riksdagen i den senast lämnade budgetpropositionen. I detta sammanhang borde enligt regeringens bedömning även eventuell alternativ finansiering tydligt framgå. Riksdagen beslutade enligt regeringens förslag i denna del (TU2011/12:13, rsk 2011/12:257).

Den planeringsordning som infördes för några år sedan behöver inte ändras till följd av den organisationsförändring som här förordas. Det är snarare så att uppdelningen på en långsiktig minst tioårig plan och treåriga beslut om byggstart med anvisade anslag faller väl in i den föreslagna myndighetsstrukturen med åtskillnad mellan planerande och verkställande organ. Det blir därutöver en tydlig åtskillnad i organisatoriskt hänseende mellan den fysiska och ekonomiska planeringen. Den åtskillnaden kräver samarbete mellan myndigheterna. Regeringens kontroll över och styrning av processen förbättras. Det föreligger således inga hinder ur dessa aspekter att genomföra den föreslagna organisatoriska förändringen.

Det föreligger bärande motiv för en annan myndighetsstruktur inom transportområdet och det finns inga avgörande hinder för en förändring. En organisationskommitté bör få uppdraget att genomföra förändringen med utgångspunkt från direktiv som ger tydliga riktlinjer för förändringen.

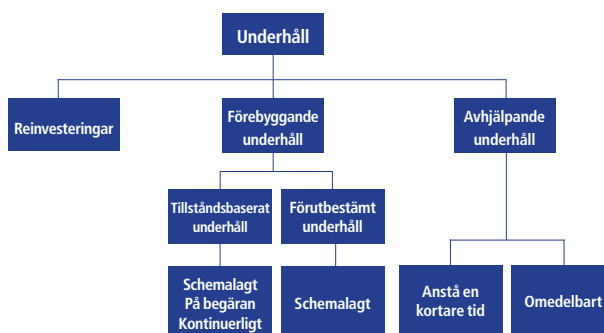
10. Övergång av besiktnings- och underhållsverksamhet till egenregi i ny myndighet för förvaltning av järnvägsinfrastrukturen

I tidigare avsnitt har redovisats motiven för att återta besiktnings- och underhållsverksamhet i egenregi inom ramen för en statlig myndighet med ansvar för förvaltningen av järnvägsinfrastruktur. Marknaden kan inte – med de höga transaktionskostnader som är förknippade med byte av entreprenör – tjäna som ett effektivt övervakningssystem i alla delar. Det finns vidare påtalade och uppenbara risker med att den förvaltande myndigheten förlorar kontrollen över och kunskapen om infrastrukturens tillstånd och utveckling. Det krävs en mycket avancerad form av kontraktsstyrning för att skapa de rätta incita-

menten för en rationell underhållsverksamhet på kort och lång sikt. Ett skäl härför är järnvägens speciella karaktär med mycket starka samband mellan fordon, trafikering, trafikledning och underhåll för att säkra en god tillgänglighet och framkomlighet på banan. Verksamheten är mycket operativ till sin karaktär och ska fungera dygnet runt, sju dagar i veckan, året om.

Den exakta avvägningen mellan vad som ska handlas upp på marknaden och vad som ska bedrivas i egenregi av underhållsverksamheten bör avgöras utifrån vad som är mest kostnadseffektivt på kort och lång sikt. Underhållsverksamhet är ett relativt vitt begrepp och omspänner allt från avhjälpande underhåll till reinvesteringar och kan ibland också beröra s.k. trimnings- och effektiviseringsåtgärder. Det finns ingen skarp gräns mellan olika åtgärdstyper. Samma typ av åtgärd kan ha olika syften. Den nomenklatur som vanligtvis kan användas för att definiera underhåll är följande och framgår av nedanstående figurer.

Definition av underhåll



Som framgår av bilden består av tre delar i form av avhjälpande underhåll, förebyggande underhåll och reinvesteringar. Samtliga syftar till att återställa den funktionalitet som anläggningen ska ha för att ge den tillgänglighet och framkomlighet som den en gång byggts för och som har eftersträvat. Skillnaden mellan åtgärderna är att deras effekter har olika varaktighet i tiden. Det finns också samband mellan åtgärderna. Ett effektivt avhjälpande underhåll påverkar det förebyggande underhållet och ett effektivt förebyggande underhåll påverkar reinvesteringarna. Även det omvända gäller och sannolikt i än högre grad än i det förstnämnda fallet. Det är därför särskilt problematiskt att i områden med hög trafikintensitet låta olika entreprenörer svara för olika delar av underhållet. Samma typ av åtgärd kan förekomma både i entreprenader som rör det avhjälpande underhållet och i entreprenader som avser det förebyggande underhållet. Risken är stor att insatserna inte blir effektiva sett med hänsyn till åtgärdens syften.

Det avhjälpande underhållet innefattar åtgärder som genomförs omedelbart efter det att funktionsbrister har upptäckts eller anmäls för att undvika oacceptabla kon-

sekvenser i form av exempelvis bristande säkerhet eller tåg förseningar. Häri ingår också åtgärder som genomförs efter tillståndskontroll till följd av anmärkningar som innebär omedelbar åtgärd eller åtgärd som måste genomföras inom en vecka. Vidare ingår åtgärder som uppkommit efter yttre påverkan på järnvägsnätet.

Det förebyggande underhållet omfattar ett tillståndsbaserat underhåll som utgår från förutbestämda kriterier och ett underhåll som baseras på förutbestämda intervall. Det tillståndsbaserade underhållet bygger på genomförande av olika tillståndskontroller i form av säkerhetsbesiktningar, underhållsbesiktningar och andra former av tillståndskontroll. Det förutbestämda underhållet baseras på förväntad livslängd av olika komponenter och att kostnaden för åtgärden är liten i förhållande till kostnaden för att få en störning i systemet.

Reinvesteringar omfattar större utbyten av komponenter i banöverbyggnaden, åtgärder i banunderbyggnaden, större bangårdspecifika åtgärder jämte större åtgärder som rör elkraft, tele och signal, m.m. Samtliga dessa typer av åtgärder kan definieras till sin omfattning och sitt innehåll och kan och måste planeras mer eller mindre långsiktigt.

Trimnings- och effektiviseringsåtgärder syftar till att förbättra och höja funktionaliteten och säkerheten i järnvägssystemet. Kostnaderna för resp. åtgärd i den kategorin är var för sig understiger 50 miljoner kronor. Bland åtgärderna återfinns växelbyten, mötesspår, mötesstationer, stängsling, väderskydd, stationsåtgärder, m.m.

En väsentlig komponent vid avvägningen av vad som ska drivas i egenregi och vad som bör överlåtas till marknaden är vilket övervakningssystem som är effektivast jämte möjligheterna och förmågan att avgränsa och precisera vad som ingår i olika former av uppdrag. I tidigare avsnitt har en diskussion förts kring dessa frågor. Övervägande skäl talar tydligt för att de verksamheter som rör besiktning och kontroller av järnvägsinfrastrukturen bör ligga hos den förvaltande myndigheten och drivas i egenregi. En förvaltning utan fullständig kontroll över den egna anläggningen kan inte effektivt fullgöra sin grundläggande uppgift.

Det avhjälpande underhållet bör också utföras i egenregi. Det är starkt knutet till den operativa verksamhet som skapar tillgänglighet och framkomlighet för järnvägstrafiken. I den delen krävs en hög flexibilitet i de insatser som utförs och en hög närvaro av personal och maskiner. Dessa krav på flexibilitet gör det utomordentligt svårt att styra effektivt i uppdragskontraktets form. Man kan på förhand svårligen bestämma omfattningen och inriktningen på de uppdrag som ska utföras. Med det höga kravet på flexibilitet bör mandatet att styra och kontrollera resurser och insatser behållas i den förvaltande myndigheten. Till detta kommer att marknaden inte kan erbjuda ett tillräckligt effektivt övervakningssystem i denna del av marknaden. Kostnaderna för byte av leverantör tenderar att bli alltför höga.

De i dag förekommande underhållsentreprenaderna innefattar det avhjälpande underhållet. Dessa entreprenader har över tiden bestyckats med ett ökat inslag av åtgär-

der som rör det förebyggande underhållet. Bakom detta ligger en strävan att skapa en sådan omfattning av innehåll i entreprenaderna att man kan åstadkomma ett effektivare resursutnyttjande och därmed få ned de samlade kostnaderna. Den ordningen bör också påverka egenregiverksamheten. Det är väsentligt att sträva efter ett effektivt resursutnyttjande. Egenregiverksamheten bör därför även omfatta delar av det förebyggande underhållet och också reinvesteringar.

Ett väsentligt skäl härför är att säkra en kritisk kompetens för att utveckla metoder och teknik och att kunna fackmannamässigt värdera anbud och insatser i underhållet och i åtgärder som rör reinvesteringar och uppgraderingar av järnvägen. Inte minst gäller det att ha en nödvändig och tillräcklig kompetens att ta över nya anläggningar och komponenter i järnvägssystemet.

Ett relativt stort antal företag har etablerat sig på marknaden för järnvägsunderhåll, m.m. och när den marknaden öppnades i början på 2000-talet. Det är företag som ofta är specialiserade eller agerar som underentreprenörer. Den marknaden bör i princip inte begränsas till följd av att delar av de verksamheter som rör underhåll, reinvesteringar, uppgraderingar, m.m. kan komma att utföras i egenregi.

I flera sammanhang har understrukits att den svenska järnvägsmarknaden är tunn. Vissa typer av mera avancerade eller dyra maskiner kan inte härbergas hos de aktörer som finns på marknaden. De riskerar var och en att få ett lågt resursutnyttjande av dessa maskiner. Risktagandet blir alltför stort för att investera i eller hålla den typen av resurser. Den typen av resurser skulle den förvaltande järnvägsmyndigheten kunna tillhandahålla aktörerna på marknaden. Med en nationell planering av underhållet kan säkerställas att de maskinella resurserna kan utnyttjas under en större del av året.

I dag sköts de delar av underhållet som här förordas ska utföras i egenregi av olika på marknaden verksamma bolag, däribland Infranord AB (f.d. Banverket Produktion) som bolagiserades den 1 januari 2010. Dessa bolag har avtal med Trafikverket. De avtal som omfattar de s.k. underhållsentreprenader vari ingår det avhjälpande underhållet bör löpa ut men inte förlängas såvitt det rör bolag som inte ägs till 100 procent av staten. För de kontrakt som det helägda statliga bolaget Infranord AB bör en annan ordning kunna gälla.

Infranord AB svarar för en betydande del av järnvägsunderhållet idag. När det gäller det avhjälpande underhållet eller de s.k. underhållsentreprenaderna svarar Infranord för omkring 57 procent av den totala verksamheten. Det bolaget bör avvecklas och verksamheten överförs till den myndighet som svarar för förvaltningen av den statliga järnvägsinfrastrukturen. Inriktningen bör vara att föra över verksamheten så fort det är möjligt med hänsyn till gällande beslutsordning. Beslut om förändrad myndighetsstruktur får förutsättas ska redovisas för riksdagen och avveckling av Infranord AB och överföring av verksamheten till statlig myndighet måste säkert underställas riksdagens beslut.

De närmare förutsättningarna och villkoren för en övergång till egenregiverksamhet när det gäller underhållet av järnvägen, m.m. bör utredas. En förändring är alltid förknippad med risker. En sådan risk är att kompetent personal lämnar bolaget. För att reducera denna risk bör samtlig personal erbjudas anställning i den myndighet som ska ansvara för underhållet av järnvägsinfrastrukturen och i enlighet med bestämmelserna i lagen om anställningsskydd (1982:80 §6b). Det bör vidare säkerställas att maskinella och andra tillgångar som bolaget äger kan föras över till den aktuella myndigheten.

Seko
Box 1105
111 81 Stockholm
seko@seko.se
www.seko.se