



2003:25

# Rikstrafiken –

liten myndighet med stort uppdrag





MISSIV

DATUM  
2003-10-28  
ERT DATUM  
2003-03-06

DIARIENR  
2003/146-5  
ER BETECKNING  
N2003/1922/TP

Regeringen  
Näringsdepartementet  
103 33 Stockholm

## Uppdrag till Statskontoret att utvärdera verksamheten inom Rikstrafiken

Regeringen gav den 6 mars 2003 Statskontoret i uppdrag att genomföra en utvärdering av Rikstrafikens verksamhet och organisation. Utvärderingen skulle göras mot bakgrund av de transportpolitiska målen och de syften med myndigheten som angavs i 1998 års transportpolitiska beslut.

Statskontoret överlämnar härmed rapporten "Rikstrafiken – liten myndighet med stort uppdrag" (2003:25).

Generaldirektör Knut Rexed har beslutat i detta ärende. Direktör Anna Karlgren, chef för Enheten för utvärderingsfrågor, avdelningsdirektör Magnus Arnek, avdelningsdirektör Lila Ericsson, avdelningsdirektör Thomas Ringbom och avdelningsdirektör Monica Rupprecht Hjort, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Enligt Statskontorets beslut

Monica Rupprecht Hjort

## Innehåll

	<b>Sammanfattning</b>	<b>7</b>
<b>1</b>	<b>Inledning</b>	<b>13</b>
1.1	Statskontorets uppdrag	13
1.2	Syfte och frågeställningar	13
1.3	Metod och avgränsningar	14
1.4	Rapportens disposition	16
<b>2</b>	<b>Myndigheten Rikstrafiken</b>	<b>17</b>
2.1	Om Rikstrafiken	17
2.1.1	Kort historiebereskrivning	17
2.1.2	Rikstrafikens övergripande mål och uppgifter	18
2.1.3	Rikstrafikens organisation och finansiering	19
2.2	En problematisering av Rikstrafikens uppgift	20
2.2.1	Den interregionala trafikens utveckling	20
2.2.2	Hur ser situationen ut idag?	22
2.2.3	Rikstrafiken har många aspekter att beakta	23
2.2.4	Rikstrafiken – mellan marknad och planering	26
<b>3</b>	<b>Utveckling och samordning av interregional kollektivtrafik</b>	<b>29</b>
3.1	Verksamhetsmål för utvecklings- och samordningsverksamheten	29
3.2	Hur bör utvecklings- och samordningsinsatserna bedrivas?	31
3.3	Rikstrafikens arbete med utveckling och samordning	34
3.3.1	Åtgärder för funktionshindrade	34
3.3.2	Åtgärder inom informationsområdet	35
3.3.3	Bristanalysarbetet m.m.	37
3.4	Bedömning av utvecklings- och samordningsinsatserna	38
<b>4</b>	<b>Upphandling av interregional kollektivtrafik</b>	<b>43</b>
4.1	Några korta fakta om Rikstrafikens upphandling av interregional kollektivtrafik	44
4.2	Verksamhetsmål för upphandlingsverksamheten	46
4.3	Vad ska Rikstrafiken upphandla?	46
4.3.1	Hur ska man tolka regleringsbrevet?	46
4.3.2	Rikstrafikens definieringsarbete	50
4.3.3	Bedömning av Rikstrafikens definieringsarbete	53
4.4	Hur ska Rikstrafiken identifiera trafik som ska upphandlas?	53
4.4.1	Hur ser problemet och lösningarna ut?	54
4.4.2	Rikstrafikens identifieringsarbete	55
4.4.3	Bedömning av Rikstrafikens identifieringsarbete	57
4.5	Hur ska Rikstrafiken prioritera trafik som ska upphandlas?	58
4.5.1	Vilka modeller finns att tillgå?	58
4.5.2	Rikstrafikens prioriteringsarbete	60
4.5.3	Bedömning av Rikstrafikens prioriteringsarbete	61

4.6	Hur ska Rikstrafiken upphandla?	62
4.6.1	En optimal upphandlingsprocess – vad säger ekonomisk teori?	63
4.6.2	Rikstrafikens upphandlingsarbete	69
4.6.3	Bedömning av Rikstrafikens upphandlingsarbete	71
4.7	Förslag	74
<b>5</b>	<b>Rikstrafikens styrning</b>	<b>75</b>
5.1	Rikstrafikens ansvar och uppgifter	75
5.1.1	Instruktion	75
5.1.2	Regleringsbrev	77
5.1.3	Övergripande strategi för Rikstrafikens verksamhet	80
5.2	Styrelse med fullt ansvar	82
5.2.1	Valet av ledningsform	82
5.2.2	Styrelsesammansättningen	84
5.3	Intern styrning	85
<b>6</b>	<b>Slutsatser och förslag i vissa principiella frågor</b>	<b>91</b>
6.1	Hur fungerar regeringens styrning?	92
6.2	Hur fungerar Rikstrafikens interna styrning?	96
6.3	Hur bedriver Rikstrafiken sin verksamhet?	98

## **Bilagor**

1	Regeringsuppdraget	103
2	Litteraturförteckning	105
3	Intervjuförteckning	107

## Sammanfattning

Statskontoret har på regeringens uppdrag utvärderat Rikstrafikens verksamhet och organisation. Resultatet från utvärderingen kan redovisas i följande frågor:

- Hur fungerar regeringens styrning?
- Hur fungerar Rikstrafikens interna styrning?
- Hur bedriver Rikstrafiken sin verksamhet?

### Hur fungerar regeringens styrning?

#### **Rikstrafikens övergripande uppgift är att verka för utveckling av den interregionala kollektivtrafiken**

Vi uppfattar att Rikstrafiken ska verka för utveckling och samordning av hela den interregionala kollektivtrafiken i syfte att skapa förutsättningar för en bättre fungerande trafik. Rikstrafiken får en koordinatorsroll och har till uppgift att försöka påverka det totala interregionala trafikutbudet i landet. Ett trafikutbud som bör komma till stånd genom att Rikstrafikens upphandling och samordning fungerar som ett smörjmedel till den kommersiella trafiken. Rikstrafiken förväntas i sin upphandling eller i sina samordningsinsatser korrigera för vissa marknadsmisslyckanden och utöva sin fördelningspolitiska roll så att hela landet får en rimlig del av en fungerande och tillväxtorienterad trafik.

#### **Otydligt ansvar mellan Rikstrafiken och länstrafikansvariga**

Trafikhuvudmännens möjligheter enligt lagen<sup>1</sup> om ansvar för viss kollektiv persontrafik och förordningen<sup>2</sup> om statens spåranläggningar att utöka regional trafik till ”storregional” eller ”interregional” trafik begränsar Rikstrafikens mandat. Genom regleringarna kan Rikstrafikens möjlighet att påverka det totala interregionala utbudet minska och uppgiften blir istället att enbart finansiera den interregionala delen i trafikhuvudmännens upplägg av trafiken.

#### **Gränsen mellan Rikstrafikens och trafikverkens ansvar är oklart**

Ett annat gränsdragningsproblem är var gränsen går mellan trafikverkens sektorsansvar och Rikstrafikens ansvar att verka för utveckling och samordning av kollektivtrafiken. Dagens otydliga gränsdragnings försvårar möjligheterna att vidta åtgärder och nå resultat i utvecklingen av kollektivtrafiken.

#### **Transportpolitiskt motiverade åtgärder är svåra att identifiera**

Rikstrafiken har åtminstone i ett fall upphandlat trafik parallellt med kommersiellt driven trafik. Även i andra fall har Rikstrafiken varit på väg att upphand-

---

<sup>1</sup> 8 § Lag (1997:734) om ansvar för viss kollektivtrafik.

<sup>2</sup> 12 § Förordning (1996:734) om statens spåranläggningar.

la konkurrerande trafik. Även i sin samordningsuppgift kommer Rikstrafiken in på kommersiella aktörers uppgifter. Lösningar och trafikupplägg tillsammans med marknadsaktörer är att föredra eftersom kostnaderna för det offentliga därmed kan hållas nere. Åtgärder som är dyrare för staten kan dock vara transportpolitiskt motiverade om åtgärderna skapar mervärde. Detta förutsätter en noggrann analys.

### **Regeringen gav Rikstrafiken små förutsättningar att utveckla sin verksamhet**

Regeringens styrning via instruktion, regleringsbrev och mål- och resultatdialog visar på en stor frihet för myndigheten att utforma sin verksamhet. Denna svaga styrning ställer krav på myndigheten att tolka målen och välja tydlig verksamhetsinriktning. Rikstrafiken har dock redan vid bildandet tagit över uppgifter från Delegationen för upphandling av viss interregional kollektivtrafik samt har löpande fått regeringsuppdrag om sektorsövergripande transportpolitiska frågor. Detta innebär att myndigheten fått inrikta sig på dessa uppgifter i stället för att formulera mål och strategier för arbetet och utarbeta analysmodeller för upphandlingar. Regeringen gav således Rikstrafiken små förutsättningar för ett grundläggande analysarbete.

### **Regeringen har inte behandlat styrelsen som en styrelse med fullt ansvar**

Regeringen har fattat det slutliga beslutet om upphandlingarna. Detta innebär ett otydligt ansvar och motverkar Rikstrafikens möjligheter att få legitimitet för sin upphandlarroll. Regeringen har haft regelbundna kontakter med generaldirektören men i huvudsak negligerat styrelsen vilket har lett till oklara roller mellan regeringen och styrelsen och mellan styrelsen och generaldirektören. Att regeringen inte utkrävt ansvar av styrelsen har förstärkt denna otydlighet.

### **Styrelsesammansättningen är inte ändamålsenlig**

Styrelsesammansättningen är inte den bästa möjliga. Kompetens och insikter om transportbranschens villkor och arbetssätt samt de konkurrensförhållanden som råder inom branschen kan behöva tillföras. Det är också viktigt att regeringen klargör för styrelsemedlemmarna att de i styrelsen inte företräder partsintressen utan förväntas arbeta för Rikstrafikens bästa.

## **Hur fungerar Rikstrafikens interna styrning?**

### **Myndighetens egen styrning är otydlig**

Myndighetens egen styrning kännetecknas av otydlighet. Styrelsen har inte fullt ut hittat sin roll och inte riktigt förstått innebörden av att ha ett fullt ansvar. Styrelsen har i allmänhet aktivt engagerat sig i presenterade underlag till upphandlingarna men har nedprioriterat den övergripande styrningen av myndigheten och verksamheten inom utveckling och samordning.

### **Otydlig styrning ger en mindre effektiv verksamhet**

Rollfördelningen mellan styrelsen och generaldirektören är inte tillfredsställande genomförd och finns inte tydligt dokumenterad. Det finns inga tydliga prioriteringar som kan vara vägledande för det dagliga arbetet. Myndigheten har liten förvaltningsvana och därför bristande kännedom om de berednings- och beslutsprocesser som utmärker den statliga förvaltningen. Ledningen blir därigenom otydlig och verksamheten blir mindre effektiv.

### **Rikstrafiken har ingen strategi och inga operativa mål**

Utvecklings- och samordningsinsatserna och upphandlingsverksamheten är inte förankrade i operativa och kommunicerade mål och en samlad strategi, vilket är nödvändigt för att styra verksamheten mot de transportpolitiska målen. Detta medför att myndigheten inte heller visar upp en enhetlig bild av verksamheten utåt vilket försvagar Rikstrafikens strategiska position.

### **Utrymme för uppföljning och utvärdering har inte funnits**

Hittills har Rikstrafiken i mycket begränsad utsträckning hunnit följa upp och utvärdera upphandlingsverksamheten. Härigenom har myndigheten varken fått branschkunskap eller erfarenheter att använda i utformningen av förfrågningsunderlag och vid utvärderingen av anbud i framtida upphandlingar. Inte heller i samordningsverksamheten har uppföljningar och utvärderingar hunnit genomföras vilket har fått till följd att effekten av genomförda projekt inte har kunnat klargöras.

### **De två verksamheterna samverkar i liten grad**

Idag är Rikstrafikens organisation uppdelad på två verksamheter som i liten utsträckning samverkar. Den kunskap och de erfarenheter som upparbetas i utvecklings- och samordningsverksamheten överförs endast i liten grad till upphandlingsverksamheten.

## **Hur bedriver Rikstrafiken sin verksamhet?**

### **Rikstrafiken använder sig inte av marknadsperspektivet**

Myndigheten är en nykomling på marknaden och arbetar inte aktivt utifrån ett marknadsperspektiv. Avsikten med ett sådant perspektiv är att lära sig branschen, förstå planerade åtgärders konsekvenser och kunna ta fram genomförbara åtgärder men också att få kunskap om nya idéer och angreppssätt i syfte att minska statens kostnader.

### **Rikstrafiken koncentrerar sig på upphandling**

Upphandlingarna är det mest centrala i Rikstrafikens verksamhet medan utvecklings- och samordningsinsatserna har haft en lägre prioritering. Rikstrafiken gör en snäv tolkning av innebörden i utvecklings- och samordningsverksamheten. Vi menar att utvecklandet av gemensamma funktioner och villkor är alltför dominerande.

### **Bristanalysen används inte direkt i upphandlingsverksamheten**

Rikstrafiken har årligen tagit fram en analys där bristerna systematiskt beskrivits och där berörda myndigheter deltagit i en referensgrupp. Arbetet i gruppen har fungerat väl men arbetet har inte satt några större avtryck i upphandlingsverksamheten. Ett konkret resultat av arbetet är att Rikstrafiken håller på att utveckla ett analysverktyg.

### **Det finns en risk att Rikstrafiken inte identifierar rätt trafik för upphandling**

Rikstrafikens bristskiss utgår från ett planeringsperspektiv där man planerar för åtgärder utan att i tillräcklig grad rådfråga de kommersiella aktörerna om nya idéer i upphandlingen eller om åtgärdernas konsekvenser. Det finns därmed en risk att Rikstrafiken inte identifierar rätt trafik för upphandling.

### **Rikstrafiken har inte haft ett beslutsstödjande analysverktyg**

Rikstrafikens analysverktyg är under utveckling och än så länge finns inga möjligheter att ställa olika transportsträckor och olika trafikslag mot varandra. Därigenom kan Rikstrafiken inte göra några prioriteringar mellan olika upphandlingsförslag utan myndigheten upphandlar i stor utsträckning fortfarande de transportsträckor som Delegationen för köp av viss kollektivtrafik började upphandla.

### **Trafikhuvudmännen har ett resurs- och kompetensövertag**

Rikstrafikens förhållande till trafikhuvudmännen är komplicerat. I enskilda trafikupplägg pågår ett spel mellan vad som är regional trafik respektive interregional trafik. Trafikhuvudmännen har ett resursövertag men också ett övertag i kompetens och erfarenhet vilket avspeglar sig i antalet föreslagna trafikupplägg i de diskussioner som förs mellan Rikstrafiken och trafikhuvudmännen. Det finns ingen skyldighet för Rikstrafiken enligt gällande riktlinjer att finansiera regional trafik men på grund av svårigheten att skilja på regional och interregional trafik har detta dock skett. Här krävs att myndigheten får tillgång till relevant resandestatistik för att bättre kunna definiera vad som är regional respektive interregional trafik.

### **Det finns potential att förbättra upphandlingsprocessen**

Rikstrafikens upphandlingsprocess har förbättrats väsentligt under senare år men bransch- och beställarkompetensen är fortfarande inte tillräckligt utvecklad vilket gör att myndigheten har haft svårigheter att bedöma rimligheten i inlämnade anbud. Bristande resandestatistik gör det också svårt för operatörerna att bedöma potentiella resandeintäkter och detta ökar deras risker i nettoavtalskonstruktionen. Rikstrafiken har inte använt sig av en upphandlingsform där man medvetet stimulerar konkurrensen mellan trafikslagen i upphandlingen.

### **Samordningsuppgiften består av gemensamma funktioner och villkor**

Samordningsuppgiften har varit koncentrerad på att ta fram gemensamma villkor och funktioner för trafiken. Rikstrafiken har fram till idag gjort många



olika insatser inom detta område. Resultaten har sedan ställts upp som krav i den upphandlade trafiken.

### **Samtrafiken kan utnyttjas bättre av Rikstrafiken**

Samtrafiken, som idag ägs av nästan alla tåg- och båtoperatörer och alla läns- trafikbolag, är ett exempel på hur operatörer och trafikhuvudmän kan samverka för att arbeta fram och komma överens om gemensamma funktioner och villkor på marknaden. Rikstrafiken har i viss utsträckning arbetat via Samtrafiken.

### **Statskontorets förslag**

Regeringen bör genom ändringar i lagen om ansvar för viss kollektivtrafik och i förordningen om statens spåranläggningar klargöra ansvaret mellan stat och kommun avseende interregional kollektivtrafik som inte kan bedrivas på kommersiella grunder.

Regeringen bör i Rikstrafikens instruktion tydliggöra myndighetens strategiska koordinatorsroll inom den interregionala kollektivtrafiken och vilka verktyg som kan användas. Rikstrafiken bör kunna få en aktiv roll i infrastrukturplaneringen i syfte att bättre kunna utveckla kollektivtrafiken och minska statens behov av att upphandla trafik. SIKÄ bör få i uppdrag att utveckla Rikstrafikens resandestatistik tillsammans med bl.a. Rikstrafiken, Vägverket och Banverket.

Regeringen bör i Rikstrafikens och trafikverkens instruktioner precisera ansvarsfördelningen för kollektivtrafiken mellan myndigheterna. Regeringen bör i Rikstrafikens instruktion även precisera vilka avvägningar som bör göras vid bedömningar om vilka åtgärder som är transportpolitiskt motiverade.

Regeringen bör bedöma hur mycket beslutsmakt den vill delegera till Rikstrafiken. Vill regeringen delegera all beslutsmakt är en styrelse med fullt ansvar en fortsatt lämplig ledningsform. Om regeringen vill fatta beslut om upphandlingen på mer övergripande nivå kan ett alternativ vara att regeringen fattar beslut om dels en långsiktig strategi för upphandlingsverksamheten, dels en samhällsekonomisk analysmodell. Regeringen bör då låta Rikstrafikens styrelse fatta beslut i enskilda upphandlingar. Om regeringen däremot vill behålla besluten om enskilda upphandlingar, bör Rikstrafiken enligt vår mening ombildas till en rådgivningsenhet.

Rikstrafiken bör utarbeta en strategi för verksamheten i syfte att klargöra verksamhetens innehåll och omfattning, operativa mål, handlingsplaner och långsiktiga prioriteringar. Utifrån regeringens preciseringar av vad som kan betraktas vara transportpolitiskt motiverade åtgärder bör Rikstrafiken i sin strategi ange hur statliga och kommersiella intressen ska kunna samverka utan undanträngningseffekter.

Rikstrafiken bör integrera utvecklings- och samordningsverksamheten med upphandlingsverksamheten så att synergieffekter uppnås i form av bättre utnyttjande av befintlig kompetens och befintliga resurser.

Rikstrafiken bör i samarbete med trafikverken utreda på vilka samordningsområden staten har ett ansvar. Rikstrafiken bör på övriga samordningsområden arbeta mer indirekt via offentliga eller privata aktörer och därmed frigöra resurser till utvecklings- och upphandlingsverksamheten.

Rikstrafiken bör arbeta med både planeringsperspektivet – i form av egna analyser och samhällsekonomiska bedömningar – och marknadsperspektivet – i form av samarbete med både offentliga och kommersiella operatörer. Rikstrafiken bör också etablera nätverk på högre nivå i trafikverken och koncentrera dem till färre områden i syfte att bättre förankra och få gehör för sina idéer.

En försöksverksamhet bör inledas för att pröva en mer utvecklad upphandlingsprocess. Syftet är att dels kunna identifiera potentiella trafikupplägg, dels kunna prioritera bland dessa. Rikstrafiken bör först bilda ett samverkansforum inom upphandlingsverksamheten där man genomför brist- och utvecklingsanalyser och där marknadsaktörerna och trafikhuvudmän uppmanas att komma in med idéer till angelägna trafiklösningar. I ett andra steg i försöksverksamheten bör Rikstrafiken använda ett samhällsekonomiskt beslutsunderlag, t.ex. en systematisk sammanvägningsmodell, som tar hänsyn till alla ställda krav i de transportpolitiska målen och som kan värdera olika trafikupplägg och trafikslag mot varandra. En oberoende utvärdering av försöksverksamheten bör planeras in för att granska om resultatet av samverkan har bidragit till en utveckling av kollektivtrafiken och om den samhällsekonomiska analysen ger eftersträlvade prioriteringar i upphandlingen.

När nödvändig resandestatistik finns framtagen kan en mer utvecklad samhällsekonomisk analys tas fram där tillförlitligheten i beslutsunderlaget ökar.

Mot bakgrund av de tveksamheter som framkommit beträffande vilket regelverk som gäller för Rikstrafikens upphandlingar bör regeringen ge ett uppdrag till berörda expertmyndigheter för klargörande eftersom också annan verksamhet kan omfattas.

# 1 Inledning

## 1.1 Statskontorets uppdrag

Rikstrafiken startade sin verksamhet den 1 juli 1999 och har till uppgift att göra kollektivtrafiken mer attraktiv genom att verka för utveckling och samordning inom kollektivtrafikområdet. Rikstrafiken ska också upphandla viss interregional kollektivtrafik.

Den 6 mars 2003 beslutade regeringen att ge Statskontoret i uppdrag att genomföra en utvärdering av Rikstrafikens verksamhet och organisation. Utvärderingen ska göras mot bakgrund av de transportpolitiska målen och de syften med myndigheten som angavs i 1998 års transportpolitiska beslut. Uppdraget omfattar att:

- Utvärdera verksamheten där upphandlingsverksamheten ska stå i fokus och utvärderas på en övergripande nivå, dvs. alltifrån de överväganden som ligger till grund för beslut om vilken trafik som bör upphandlas till uppföljning och utvärdering av genomförda upphandlingar.
- Utvärdera myndighetens information om sin verksamhet och samverkan med trafikhuvudmän, andra myndigheter och övriga berörda intressenter, t.ex. kommuner och operatörer.
- Utvärdera organisationen med koncentration på ledningen och styrningen av verksamheten och särskilt hur samordningen mellan de två verksamhetsgrenarna sker för att uppnå de transportpolitiska målen.
- Utvärdera regeringens styrning, t.ex. att pröva om instruktion, regleringsbrev, uppdrag etc. är ändamålsenligt utformade i förhållande till målet med verksamheten.

Förslag till hur myndighetens uppgifter och styrning kan utvecklas ska lämnas.

Uppdraget ska slutrapporteras till Näringsdepartementet senast den 31 oktober 2003. Uppdraget återfinns i bilaga 1.

## 1.2 Syfte och frågeställningar

Syftet med utvärderingen av Rikstrafiken är att klargöra om verksamheten och organisationen är ändamålsenliga och styrs på ett effektivt sätt samt om myndigheten har givits de rätta förutsättningarna för att fullgöra sitt uppdrag. Utvärderingen ska besvara följande övergripande frågor:

- Hur fungerar regeringens styrning av Rikstrafiken?
- Hur fungerar Rikstrafikens interna styrning?
- Hur bedriver Rikstrafiken sin verksamhet?

## 1.3 Metod och avgränsningar

### Statskontorets utvärderingskriterier

Vi har granskat Rikstrafikens verksamhet och styrning i syfte att kunna uttala oss om i vilken utsträckning myndigheten bidrar till måluppfyllelsen av de transportpolitiska målen. Dessa mål liksom Rikstrafikens verksamhetsmål i enlighet med regleringsbrevet, är emellertid för vida och oprecist formulerade för att i sig kunna ligga till grund för en utvärdering av myndigheten. Vi har därför arbetat fram särskilda utvärderingskriterier för hur vi menar att Rikstrafikens verksamhet bör bedrivas och styras i syfte att uppnå de transportpolitiska målen. I utvärderingen har vi sedan studerat och gjort en bedömning av på vilket sätt och i vilken utsträckning som den faktiska inriktningen och styrningen av Rikstrafikens verksamhet, motsvarar dessa kriterier. Vår utgångspunkt för detta angreppssätt är att det finns ett samband mellan uppfyllandet av utvärderingskriterierna å den ena sidan och Rikstrafikens uppfyllelse av de transportpolitiska målen å den andra.

Vi har tagit fram utvärderingskriterierna med stöd av bl.a. utredningar med anknytning till Rikstrafiken, litteratur om ekonomisk teori och styrningsfrågor, förordningar, propositioner, regeringens anvisningar och handledningar, erfarenheter hämtade från trafikhuvudmännens trafikupphandlingar samt erfarenheter och synpunkter som framkommit inom ramen för våra intervjuer (se nedan). Vi har arbetat fram olika utvärderingskriterier för hur Rikstrafikens verksamhet har bedrivits respektive styrts. Under rubriken ”Statskontorets utvärderingskriterium” anger vi kriterierna i särskilda rutor i inledningen av de olika avsnitten.

Det bör framhållas att våra utvärderingskriterier inte kan betraktas som någon ”sanning” för hur Rikstrafiken ska bedriva och styra verksamheten. Kriterierna redovisar vår syn på hur myndighetens verksamhet bör bedrivas och styras i syfte att bidra till uppfyllelsen av de transportpolitiska målen.

### Materialinsamling och arbetets upplägg

För att få en uppfattning om hur Rikstrafikens verksamhet har bedrivits och styrts sedan verksamheten påbörjades, har vi genomfört intervjuer samt studerat olika typer av skriftligt material.

Vi har genomfört runt 40 intervjuer med bl.a. Rikstrafikens anställda (inklusive generaldirektören) och styrelseledamöter, tjänstemän på Näringsdepartementet, företrädare för trafikverk och andra myndigheter, företrädare för kommuner och trafikhuvudmän samt trafikoperatörer och branschorganisa-

tioner. De flesta intervjuer har skett genom möten men några intervjuer har skett via telefon. I intervjuförteckningen finns en fullständig lista över de personer som vi intervjuat eller fört samtal med.

Den skriftliga dokumentation som vi använt oss av utgörs av bl.a. Rikstrafikens årsredovisningar, verksamhetsplaner och andra styrdokument, styrelseprotokoll samt olika promemorior och rapporter som myndigheten producerat. För en mer uttömmande redovisning av det skriftliga materialet som vi använt oss av i utvärderingen hänvisas till referensförteckningen.

Arbetet har utförts av en projektgrupp inom Statskontoret bestående av Monica Rupprecht Hjort (uppdragsansvarig), Magnus Arnek, Lila Ericsson och Thomas Ringbom. Statskontoret har anlitat en konsult för att utvärdera hur Rikstrafiken har bedrivit utvecklings- och samordningsverksamheten. Konsultens arbete ligger till grund för rapportens avsnitt 2.2 och kapitel 3.

Delar av rapportens kapitel 2–5 har granskats av Rikstrafiken. Detta har skett genom att Rikstrafiken i arbetets slutskede har fått läsa och kommentera vissa av rapportens deskriptiva avsnitt.

### **Avgränsningar**

I utvärderingen av Rikstrafikens utvecklings- och samordningsverksamhet (kapitel 3) har vi valt att särskilt granska tre konkreta projekt för att kunna bedöma hur arbetet har bedrivits. Syftet har varit att närmare studera Rikstrafikens information om sin verksamhet och samverkan med andra aktörer.

I utvärderingen av Rikstrafikens upphandlingsverksamhet (kapitel 4) har vi inte granskat enskilda upphandlingar utan koncentrerat oss på den övergripande upphandlingsprocessen, dvs. alltifrån överväganden om vilken trafik som ska upphandlas till själva upphandlingsprocessen inklusive uppföljning och utvärdering av upphandlingar.

I utvärderingen av regeringens styrning av Rikstrafiken och myndighetens interna styrning (kapitel 5), har vi gjort ett urval av styrningsrelaterade frågor som vi studerar närmare. De frågor vi valt att prioritera att utvärdera är sådana som vi anser vara av särskild vikt för en fungerande och ändamålsenlig styrning av myndigheten.

### **Utredningar som kan komma att påverka Rikstrafikens verksamhet**

I syfte att kunna vidta åtgärder för att utveckla och öka kollektivtrafiken har regeringen vid sidan av uppdraget att utvärdera Rikstrafiken, tidigare även tillsatt Kollektivtrafikkommittén och Järnvägsutredningen. Kollektivtrafikkommittén<sup>3</sup> lämnade sitt slutbetänkande i juli 2003 och har identifierat och analyserat kollektivtrafikens problem och möjligheter samt föreslagit för-

---

<sup>3</sup> Direktiv 2001:1, *Kollektivtrafik med människan i centrum* (SOU 2001:106, delbetänkande och SOU 2003:67, slutbetänkande).

ändringar som har betydelse för kollektivtrafikens utveckling och ökning. Järnvägsutredningen<sup>4</sup> har haft till uppgift att göra en bred översyn av organisationen och lagstiftningen inom järnvägssektorn. Utredningen ska redovisa sitt uppdrag i november 2003.

Förslagen från dessa utredningar kan komma att påverka Rikstrafikens verksamhet. Kollektivtrafikkommitténs förslag berör direkt och indirekt Rikstrafikens utvecklings- och samordningsuppdrag, bl.a. genom att kommittén har föreslagit att man bör utreda bildandet av en särskild kollektivtrafikdelegation. Om Järnvägsutredningens förslag kommer att innebära att en större del av dagens järnvägstrafik bör avregleras, kan detta medföra att Rikstrafikens upphandlingsverksamhet ökar väsentligt till följd av svårigheten att idag bedriva tågtrafik på enbart kommersiella grunder.

## 1.4 Rapportens disposition

Rapporten är indelad i sex kapitel. I **kapitel 2** gör vi en översiktlig beskrivning av Rikstrafiken och dess verksamhet samt problematiserar myndighetens uppgift på kollektivtrafikmarknaden. I **kapitel 3 och 4** utvärderar vi hur Rikstrafiken har bedrivit utvecklings- och samordningsverksamheten respektive trafikupphandlingsverksamheten. I **kapitel 5** utvärderar vi regeringens styrning av Rikstrafiken och myndighetens interna styrning. I kapitel 3–5 redogör vi för ett antal mer detaljerade förslag för att få verksamheterna och styrningen att fungera bättre. Med utgångspunkt i utvärderingen i kapitel 3–5 besvarar vi i **kapitel 6** de frågeställningar som formulerats ovan. Vidare redogör vi i detta kapitel för mer övergripande förändringar som vi menar skulle underlätta Rikstrafikens arbete och därigenom förbättra möjligheten att utveckla den interregionala kollektivtrafiken i positiv riktning.

---

<sup>4</sup> Direktiv 2001:48, tilläggsdirektiv 2002:128, *Rätt på spåret* (SOU 2002:48, delbetänkande).

## 2 Myndigheten Rikstrafiken

Detta kapitel är indelat i två avsnitt. Avsnitt 2.1 innehåller en översiktlig introduktion och beskrivning av Rikstrafiken och dess verksamhet. I avsnitt 2.2 problematiserar vi Rikstrafikens uppgift genom att föra en övergripande diskussion om den svenska transportsektorns utveckling och förutsättningar.

### 2.1 Om Rikstrafiken

#### 2.1.1 Kort historiebeteckning

##### **1998 års transportpolitiska beslut**

I juni 1998 fattade riksdagen ett nytt transportpolitiskt beslut som ersatte 1988 års trafikpolitiska beslut.<sup>5</sup> Det nya beslutets förarbeten bestod huvudsakligen av Kommunikationskommitténs betänkanden och regeringens proposition Transportpolitik för en hållbar utveckling.

En del av det transportpolitiska beslutet innebar att en myndighet för ”rikstrafikfrågor” skulle inrättas med huvuduppgift att verka för samordning och upphandling av viss interregional persontrafik.<sup>6</sup> Huvuduppgiften för den nya myndigheten förklarades i regeringens proposition vara att utifrån ett kundorienterat helhetsperspektiv verka för att åstadkomma ett samverkande kollektivtrafiksystem som bidrar till uppfyllandet av de transportpolitiska delmålen om tillgänglighet och regional utveckling.<sup>7</sup> Samtidigt betonades att myndigheten inte skulle vara ett centralt planeringsorgan för kollektivtrafiken och att den inte heller skulle ta över de uppgifter på kollektivtrafikområdet som ligger på Vägverket och Banverket eller uppgifter inom andra myndigheters ansvarsfält. Regeringen framhöll vidare att i de fall det inte finns förutsättningar att kommersiellt driva en viss interregional trafik, eller att trafiken inte kan upprätthållas i trafikhuvudmännens regi, bör Rikstrafiken upphandla viss transportpolitiskt motiverad interregional persontrafik.

##### **En särskild utredare tillkallades för att utreda Rikstrafiken**

I den transportpolitiska propositionen pekade regeringen på att en särskild kommitté borde tillsättas med uppgift att ta fram förslag till organisation och preciserade arbetsuppgifter för den blivande myndigheten Rikstrafiken. Med anledning av detta beslutade regeringen i juni 1998 att tillkalla en särskild

---

<sup>5</sup> Prop. 1997/98:56, bet. 1997/98:TU10, rskr. 1997/98:266.

<sup>6</sup> Till grund för propositionens förslag i denna del låg även ett betänkande av Utredningen om organisation och samordning av den interregionala persontrafiken.

<sup>7</sup> Trafikutskottet förklarade att det såg positivt på regeringens förslag att skapa den nya myndigheten Rikstrafiken. Utskottet framhöll samtidigt att Rikstrafikens verksamhet skulle komma att innebära förbättrade möjligheter att uppfylla de transportpolitiska delmålen om tillgänglighet, miljö och regional balans. (1997/98:TU10)

utredare med uppgift att utreda verksamhetsmål, preciserade arbetsuppgifter och organisation m.m. för den nya myndigheten Rikstrafiken.<sup>8</sup> I enlighet med uppdraget redovisade utredaren ett delbetänkande i november 1998 samt ett slutbetänkande i maj 1999.<sup>9</sup> Dessa två betänkanden ligger i stor utsträckning till grund för de mål och arbetsuppgifter som Rikstrafiken kom att få (se Rikstrafikens mål och uppgifter nedan). Myndigheten inrättades i Sundsvall och verksamheten påbörjades i juli 1999.

## 2.1.2 Rikstrafikens övergripande mål och uppgifter

### Rikstrafikens verksamhetsidé

Rikstrafiken beskriver på sin webbsida att myndigheten ...

... ska arbeta för ett samverkande långväga kollektivtransportsystem som är resurshushållande och miljöriktigt och som tillvaratar resenärernas intressen. Detta görs bland annat genom upphandling av färje-, flyg-, tåg- och busstrafik, men även genom kartläggning av brister, samarbete med marknadens aktörer och en kontinuerlig dialog med resenärerna.

### Rikstrafikens mål och uppgifter i instruktion och regleringsbrev

I enlighet med Rikstrafikens instruktion ska myndigheten verka för utveckling och samordning av den interregionala kollektiva persontrafiken samt för att de transportpolitiska målen uppnås. Rikstrafiken ska följa kollektivtrafikens utveckling och särskilt kartlägga brister i den interregionala kollektiva persontrafiken. Vidare ska myndigheten svara för statens upphandling av transportpolitiskt motiverad interregional kollektiv persontrafik som inte upprätthålls i trafikhuvudmännens regi och där det saknas förutsättningar för kommersiell drift. Rikstrafiken ska också

- genom överläggningar med övriga berörda parter främja frivilliga samverkanslösningar,
- verka för att information, tidtabeller och biljettsystem för kollektiv persontrafik samordnas,
- verka för att handikappanpassningen av kollektiva färdmedel samordnas mellan samtliga trafikslag,
- verka för att jämställdhetsaspekter beaktas inom kollektivtrafikområdet samt
- ansvara för administrationen av transportstödet till Gotland samt fastställa taxor och turplaner för sådan linjesjöfart på Gotland för vilken transportstöd lämnas.

---

<sup>8</sup> Dir. 1998:46. Utredningen antog namnet Utredningen om rikstrafiken.

<sup>9</sup> *Rikstrafiken – vissa principfrågor* (SOU 1998:148) samt *Rikstrafiken – en ny myndighet* (SOU 1999:57).



I enlighet med Rikstrafikens regleringsbrev verkar myndigheten inom politikområdet *Transportpolitik* och verksamhetsområdet *Interregional kollektiv persontrafik*. I regleringsbrevet har verksamheten delats in i de två verksamhetsgrenarna *Utveckling och samordning av kollektivtrafiken* samt *Trafikupphandling*.

I likhet med flera andra myndigheter ska Rikstrafikens verksamhet bidra till det övergripande målet för transportpolitiken, dvs. att säkerställa en samhälls-ekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet. Liksom för trafikverken är Rikstrafikens mål inom verksamhetsområdet att bidra till uppfyllandet av de transportpolitiska delmålen.

- A. ett tillgängligt transportsystem,
- B. en positiv regional utveckling,
- C. en hög transportkvalitet,
- D. en säker trafik,
- E. en god miljö samt
- F. ett jämställt transportsystem.

### **2.1.3 Rikstrafikens organisation och finansiering**

#### **Rikstrafikens verksamhet leds av en styrelse med fullt ansvar**

Rikstrafiken leds av en styrelse med fullt ansvar. Myndighetens generaldirektör har ansvar för och leder den löpande verksamheten. Rikstrafikens styrelse består idag (hösten 2003) av sex ledamöter varav en är myndighetens generaldirektör. Styrelsens arbete leds av en ordförande.

Vid Rikstrafikens bildande bestod myndigheten av totalt 8 medarbetare. Rikstrafiken har idag 12 medarbetare inklusive generaldirektören. Hälften av medarbetarna är kvinnor och hälften är män. Idag arbetar cirka 9 personer med frågor kopplade till utvecklings- och samordningsverksamheten och cirka 3 personer med trafikupphandlingsfrågorna. Inom ramen för verksamhetsgrenarna ryms också bl.a. stödfunktionerna ekonomi, administration, information och IT.

Vid sidan av generaldirektören har Rikstrafiken tre informella chefsbefattningar: kanslichef<sup>10</sup>, chefssamordnare och chefsupphandlare. Under styrelsen har myndigheten endast en beslutsnivå. Det är generaldirektören som ansvarar för och leder all löpande verksamhet samt har allt personalansvar.

---

<sup>10</sup> Kanslichefen fungerar också som ställföreträdande generaldirektör.

### **Rikstrafikens finansiering**

Rikstrafiken finansierar verksamheten genom anslag. Rikstrafiken har ett anslag för myndighetens administration och ett för myndighetens trafikupphandlingar. För verksamhetsåret 2003 är anslagens storlek 11 miljoner respektive 790 miljoner kronor.<sup>11</sup> Det administrativa anslaget finansierar bl.a. kostnaderna för personal och lokaler. Anslaget för trafikupphandlingarna finansierar den trafik Rikstrafiken upphandlar själv eller i samverkan med trafikhuvudmännen, men myndigheten får även använda anslaget för utredningar med anknytning till kollektiv persontrafik.

### **Den rådgivande delegationen för handikappfrågor**

Rikstrafiken leder Den rådgivande delegationen för handikappfrågor. Denna delegation har till uppgift att bistå Rikstrafiken i frågor om handikappanpassning som är av större vikt. Vid sidan av Rikstrafiken består delegationen av företrädare för ett antal myndigheter och organisationer. Rikstrafiken företräds av myndighetens generaldirektör som också är ordförande i delegationen.

## **2.2 En problematisering av Rikstrafikens uppgift**

Syftet med detta avsnitt är att ge läsaren en bild av hur den svenska transportmarknaden har förändrats under senare årtionden samt åskådliggöra Rikstrafikens komplexa uppgift att verka på denna marknad.

### **2.2.1 Den interregionala trafikens utveckling**

Persontransporter har alltid varit en viktig fråga för Sverige, med stora avstånd och spridd befolkning. Redan år 1856 bildades Statens järnvägar (SJ). Investeringar i stambanan och utbyggnaden av tågtrafiken utgjorde en av de centrala infrastruktuursatsningarna i den tidiga svenska industrialiseringen.

#### **Den interregionala trafiken har länge präglats av politisk styrning och stordriftsfördelar**

Den interregionala trafiken har under större delen av 1900-talet dominerats av tågtrafik. Under andra halvan av 1990-talet kom dock flyget att utvecklas till ett komplement till vissa av de längre tågresorna. Samtidigt växte vägtrafiken snabbt. Bussar men framför allt bilar kom att ta marknadsandelar från i första hand tåget.

Fram till början av 1990-talet var den svenska interregionala kollektiva trafiken i allt väsentligt politiskt styrd. SJ kunde tillhandahålla ett nätverk av transporter där lönsamma linjer fick subventionera olönsamma. Staten gick också in direkt med subventioner på vissa sträckor. Vidare kunde Linjeflyg

---

<sup>11</sup> Anslagen har legat på ungefär samma nivåer sedan Rikstrafikens verksamhet påbörjades.

optimera flygets inrikesnät genom att svaga linjer matade in trafik till de starka linjerna vilket gjorde att helheten blev lönsam.

### **Avregleringar av transportmarknaderna ökade konkurrensen**

Inträdet i EU och förverkligandet av den inre marknaden blev startskottet för stora förändringar i den interregionala trafiken. Flyget öppnades för konkurrens där i synnerhet SAS mest lönsamma sträckor, linjerna mellan de nordiska länderna, blev konkurrensutsatta. Konkurrensutsättningen av tågtrafiken inleddes under slutet av 1980-talet och början på 1990-talet med delningen av "det gamla SJ" i Banverket, med ansvar för infrastrukturen, och SJ, med ansvar för att köra tågtrafik på affärsmässiga villkor. Genom upphandlingar av olönsam trafik infördes även konkurrens i den företagsekonomiskt olönsamma tågtrafiken.

Under bara ett par decennier har således Sverige gått från ett läge där den interregionala trafiken i praktiken var föremål för planering och politisk styrning till ett läge där konkurrens i olika former har fått en ökad betydelse.

### **Den interregionala trafiken är fortfarande politiskt intressant, men nu genom upphandling och infrastruktur**

Den interregionala trafiken är dock fortfarande föremål för ett stort politiskt intresse. När det direkta politiska inflytandet genom styrning av t.ex. SJ och Linjeflyg upphörde och mer av konkurrens infördes, behövde staten andra medel för att säkra försörjningen av interregionala transporter. Den korssubventionering<sup>12</sup> som SJ och Linjeflyg tidigare kunde göra ersattes med "synliga" subventioner i form av upphandling eller mer indirekta subventioner i form av lägre spår- eller flygplatsavgifter. Grundprincipen för det nuvarande systemet är att de interregionala transportbehoven som inte ombesörjs av privata transportföretag eller av offentliga huvudmän i kommun och landsting, kan upphandlas av staten. Under år 1999 inrättades Rikstrafiken som en ny myndighet för att bl.a. sköta statens upphandling av viss interregional trafik. Tanken var att endast sådan trafik som inte kan drivas på marknadsmässiga villkor eller som tas om hand av trafikhuvudmännens skulle kunna upphandlas.

Rikstrafikens verksamhet berör i huvudsak trafiken och inte *infrastrukturen* som är den andra politiskt intressanta sfären. Den huvudsakliga delen av infrastrukturen utgörs av att stat och kommun i Sverige i allt väsentligt tillhandahåller vägar, järnvägar, hamnar och flygplatser. Prissättningen av rätten att köra på vägar samt använda hamnar, flygplatser och järnväg, påverkar i hög grad villkoren inom och mellan de olika transportmarknaderna. Det förs exempelvis en diskussion om att det ska vara likvärdiga konkurrensvillkor mellan tåg och buss samt att flygplatsavgifterna ska utformas så att alla operatörer behandlas på samma sätt. Vidare är det uppenbart att valet av att inves-

---

<sup>12</sup> Korssubventionering innebär att en monopolist inom ramen för sin verksamhet kan subventionerna vissa verksamheter eller trafiksträckningar.

tera i vissa vägar och järnvägar påverkar den interregionala trafiken, både när det gäller tillgänglighet och när det gäller den regionala utvecklingen.

## 2.2.2 Hur ser situationen ut idag?

### **Konkurrens medför ökad efterfrågestyrning av trafikutbudet ...**

I den nuvarande situationen där utbudet av transporter i ökad utsträckning präglas av konkurrens, är resenärernas inflytande på transportutbudet större än vad som gäller i monopolsituationen. Detta har visat sig genom att exempelvis busstrafiken tagit marknadsandelar från tåget och att nya flygbolag, åtminstone på vissa sträckor, kunnat pressa priserna.<sup>13</sup> Kundernas intresse av låga priser och effektiva transporter har prioriterats av de nya konkurrenterna. I en konkurrenssituation ligger det i allmänhet i producenternas intresse att informera om låga priser och trafikutbud i syfte att få nya kunder. Det finns också ett mer påtagligt incitament att hitta nya lösningar för att underlätta, förenkla och effektivisera. Syftet är att därigenom få flera kunder som är villiga att betala för lönsamma transporttjänster. På de linjer där reell konkurrens uppkommer finns goda förutsättningar för att konsumenternas villkor förbättras. Priserna sjunker och den konkurrensutsatte operatören bryr sig på ett annat sätt än monopolisten om kunden, som ju annars väljer en annan operatör.

### **... men innebär samtidigt att sträckor där betalningsviljan är svag kan bli utan transporter**

Nackdelen med en ökad konkurrens ur ett transportpolitiskt perspektiv, är att de kommersiella företagen inte är intresserade av att trafikera linjer där kundunderlaget är begränsat och där det inte går att få rimlig lönsamhet. Ett annat problem är att kundunderlaget på många linjesträckningar endast räcker till för en operatör, dvs. linjesträckningarna är att betrakta som naturliga monopol.<sup>14</sup> På dessa linjer får den operatör som har trafikeringsrätten stora möjligheter att arbeta med monopolprissättning. När konkurrensen är svag är det möjligt för operatören att ransonera utbudet för att därigenom kunna pressa upp prisnivån högt över vad som krävs för att täcka kostnaderna. Detta får som konsekvens att de resenärer som är villiga att betala ett pris som skulle täcka produktionskostnaderna, men inte monopolistens faktiska biljettpris, inte kommer att resa.

### **En "SvartePetter-situation" – vem ska betala för den transportpolitiskt motiverade men kommersiellt olönsamma kollektivtrafiken?**

Den nuvarande situationen, med en blandning av kommersiell kollektivtrafik (med monopolinslag) och kommersiellt olönsam men ändå transportpolitiskt

---

<sup>13</sup> Se t.ex. *Lärobok för regelnissar – en ESO-rapport om regelhantering vid avreglering*, (Ds 2002:21), författad av Mats Bergman.

<sup>14</sup> Med naturliga monopol avses en verksamhet där de genomsnittliga produktionskostnaderna sjunker i hela det relevanta efterfrågeintervallet, dvs. en verksamhet med så betydande stor-driftsfördelar i produktionen att det är mest kostnadseffektivt att låta en aktör utföra all produktion.

angelägen kollektivtrafik ger nya problem att hantera. Ett sådant problem är det ”spel” med strategiska inslag som kan uppkomma mellan de lokala/regionala trafikhuvudmännen å ena sidan och staten å den andra. Båda parter har ett intresse av att minimera sina respektive kostnader för den upphandlade trafiken. De regionala/lokala huvudmännen strävar efter att bedriva en för regionen bra verksamhet, till så låga kostnader som möjligt. Det finns därför ett ”naturligt” intresse av att i möjligaste mån få andra, och i första hand staten, att betala icke lönsam interregional trafik. Staten kan emellertid sägas ha endast ett intresse av att upphandla sådan trafik som definitionsmässigt inte är trafikhuvudmännens ansvar.

En tredje kategori ”spelare” på den transportpolitiska arenan är de kommersiella aktörerna, dvs. bussbolag, tågbolag eller flygbolag. Dessa har ett ansvar för att tillvarata sina respektive ägares intressen, dvs. att uppnå god avkastning på ägarnas kapital. De kommersiella aktörerna har därför inget intresse av att bedriva olönsam verksamhet, även om den skulle vara samhällsekonomiskt lönsam. Däremot kan de göra detta mot särskild ersättning som kompenserar för gapet mellan den företagsekonomiska och den samhällsekonomiska kalkylen. Det ligger då i de kommersiella aktörernas intresse att få så bra betalt för sin transporttjänst som möjligt.

### **2.2.3 Rikstrafiken har många aspekter att beakta**

#### **De fördelnings- och konsumentpolitiska aspekterna**

Inom transportpolitiken finns också en tydlig fördelningspolitisk ambition, dvs. att alla i hela Sverige ska ha tillgång till interregionala transporter. Det har i instruktionen till Rikstrafiken exempelvis angivits att särskilda insatser ska göras för att Gotland ska ha en god transportförsörjning. Här vill statsmakten omfördela resurser till vissa regioner med speciella svårigheter. Rikstrafiken har således med en begränsad budgetram uppgiften att ta fördelningspolitiska hänsyn.

Rikstrafiken har vidare till uppgift att förbättra för resenärerna genom att tillhandahålla information som gör det lättare att växla från ett färdmedel till ett annat och från en operatör till en annan. Ambitionen är att stärka kundens ställning. I det tidigare läget, när SJ respektive Linjeflyg hade monopol, blev antalet ”övergångar” färre och ofta en fråga för den enskilda operatören. I dagens mer konkurrensutsatta läge är bilden, från konsumentens synvinkel, mer komplicerad. Här får konsumenten inhämta information från flera olika aktörer.

#### **Dynamiska transportsystem**

Rikstrafikens arbete försvåras ytterligare genom att transportsystemen är dynamiska. Alla parametrar får ständigt nya värden; modern teknik ger nya förutsättningar, kundunderlaget varierar till följd av demografiska och eko-

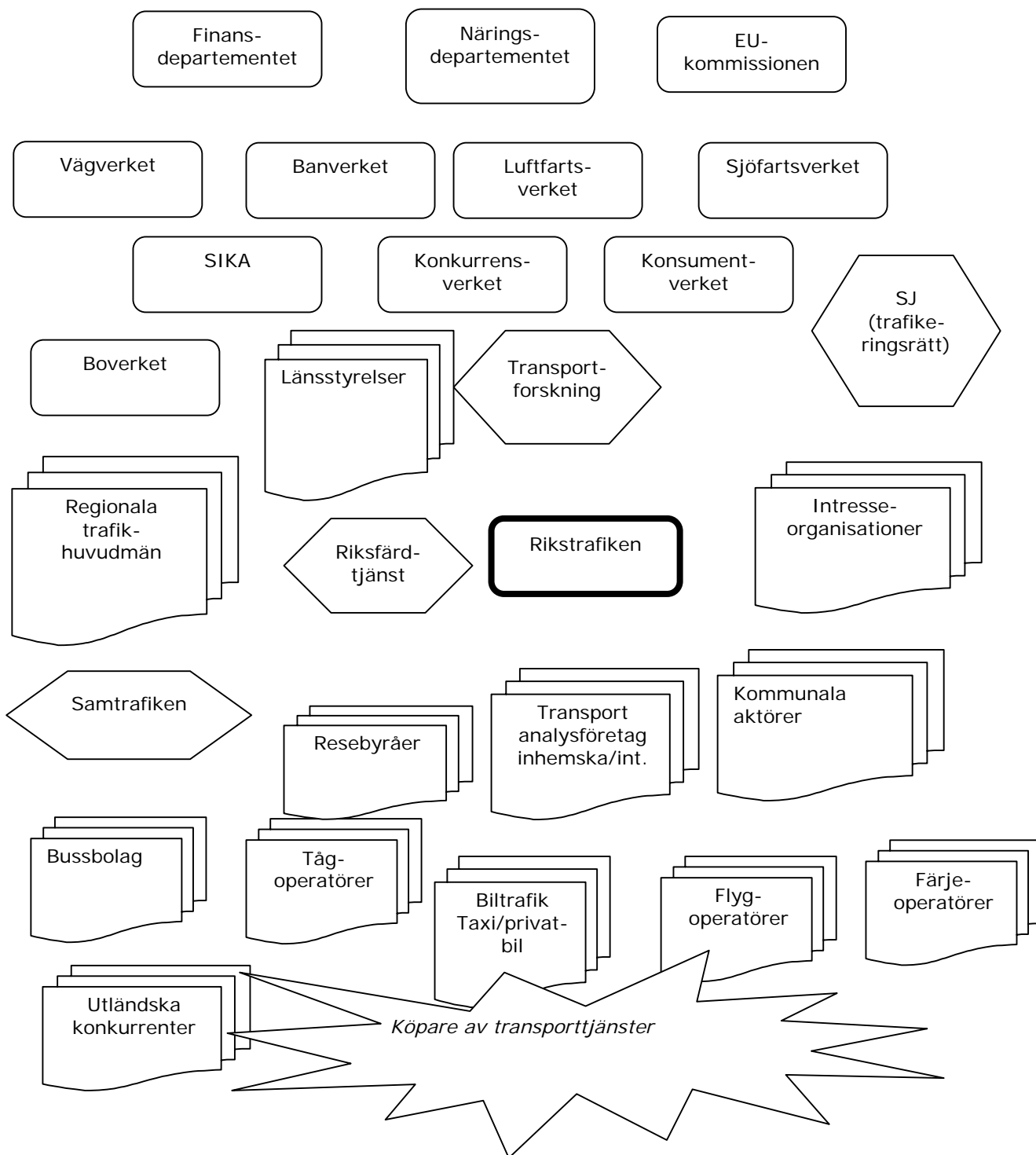
nomiska växlingar, nya konkurrenter och konstellationer av konkurrenter uppträder på marknaderna.

Det finns en risk för att Rikstrafiken hamnar i ett informationsunderläge gentemot trafikhuvudmännen och operatörerna genom att de senare har bättre information än Rikstrafiken om sina speciella områden. Om trafiken ses på längre sikt blir informationsunderläget än mer påtagligt.

### **Många aktörer på en komplex marknad**

Den bild som målats upp ovan visar en komplex och mångfacetterad marknad, där Rikstrafiken är en av många aktörer. Det mest påtagliga inslaget är att de många aktörer som påverkar utvecklingen har olika utgångspunkter för sitt arbete. Transportområdet rymmer allt från renodlade myndigheter till strikt kommersiella aktörer och mängder av mellan- och blandformer. Nedanstående figur ger en översiktlig bild över detta.

## Transportområdets aktörer



## 2.2.4 Rikstrafiken – mellan marknad och planering

Rikstrafikens verksamhet kan ses utifrån ett ”marknadsperspektiv” där utgångspunkten är att köpare och säljare av transporttjänster agerar på olika marknader och att utfallet – det faktiska transportsystemet – är ett resultat av ett mycket stort antal individuella köp och säljbeslut. Kundernas uppfattningar om vad man vill betala för, vilken kvalitet man kräver, vilken service och information som är önskvärd etc., ställs mot vad leverantören av transporttjänsten anser sig kunna erbjuda med acceptabel lönsamhet. Utifrån detta perspektiv finns det inga ”objektiva” brister. Är bara priset det rätta kommer det alltid att finnas leverantörer som vill erbjuda transporter. Med ett marknadsperspektiv som ansats ska Rikstrafiken samarbeta med marknadens aktörer för att få in ny kunskap och få del av nya angreppssätt samt öka sin förståelse för olika tänkta åtgärders konsekvenser. Syftet är att minimera statens insats och kostnader.

Utifrån ”planeringsperspektivet” ses utformningen av transportsystemet i första hand som en fråga om att kartlägga människors behov av transporter och sedan med olika insatser så långt möjligt utforma systemet för att tillgodose dessa behov. I detta fall är det alltså inte utbud av och efterfrågan på transporter som via prismekanismen bestämmer det faktiska transportsystemets utseende. Transportsystemets utformning sker snarare genom en administrativ planeringsprocess. Ur ett planeringsperspektiv blir Rikstrafikens uppgift mer omfattande och ”ambitiös” än om man ser den ur ett rent marknadsperspektiv. Vidare kräver detta förhållningssätt tillgång till en mycket stor mängd information. Planering kräver också en förmåga att analysera situationen, identifiera brister och göra samhällsekonomiska bedömningar. Rikstrafikens uppgifter med utgångspunkt i planeringsperspektivet blir att korrigera för eventuella marknadsmisslyckanden<sup>15</sup> samt att göra rent fördelningspolitiska insatser.

Rikstrafiken har en svår uppgift när det gäller att göra avvägningar mellan marknad och planering. Det gäller att så långt som möjligt få de regionala huvudmännen och/eller privata aktörer att ta mer av de interregionala resorna, som är direkt företagsekonomiskt olönsamma. Här uppkommer ett mycket komplicerat spel mellan olika aktörer som har att ta ställning till många olika variabler. Ett antal frågor väcks: Hur ska transportsystemens kostnader beräknas, varje sträcka för sig eller som ett system av transporter? Hur ska då ”systemet” avgränsas? Hur ska kostnaderna för infrastrukturen fördelas? Rikstrafiken ska förmå de olika operatörerna att ”sträcka sig så långt som möjligt” för att säkra en god tillgänglighet och en positiv regional utveckling i hela landet. SvartePetter-syndromet blir uppenbart. Ingen vill driva olönsam trafik. Den stora svårigheten är dock att bedöma vad som är olönsam trafik.

---

<sup>15</sup> En situation där de enskilda företagen inte själva tjänar på att tjänsten erbjuds men där positiva effekter för samhället i stort uppkommer om tjänsten erbjuds.



I det gamla systemet med ett sammanhållet SJ eller Linjeflyg var frågan mindre laddad. Det gällde att få ett så bra system som möjligt med en täckning som var politiskt acceptabel till en kostnad som uppfattades som rimlig av riksdag och regering. Här räknade man med att vissa sträckningar matade trafik till andra linjer och att helheten därigenom blev acceptabel. Det var helheten som i någon mening räknades. I dagens mer konkurrensutsatta system blir varje sträcka "sin egen business". Vid sidan av Rikstrafiken finns det ingen enskild myndighet som systematiskt kan genomföra analyser av olika kombinationer av lönsam och icke lönsam trafik.



### **3 Utveckling och samordning av interregional kollektivtrafik**

I detta kapitel belyses Rikstrafikens arbete med att verka för en utveckling och samordning av den interregionala kollektivtrafiken. I avsnitt 3.1 görs en genomgång av vilka verksamhetsmål som regeringen satt upp. En bedömning görs om och i så fall i vilken utsträckning de aktuella målen kan tjäna som en konkret grund för utvärderingen av Rikstrafikens utvecklings- och samordningsroll. I avsnitt 3.2 förs en normativ diskussion kring hur vi menar att Rikstrafiken borde arbeta för att effektivt kunna utveckla och samordna kollektivtrafiken. I avsnittet redogör vi för tre utvärderingskriterier.

För att bedöma hur väl Rikstrafiken lyckats i sitt arbete har tre konkreta utvecklings- och samordningsinsatser studerats mera i detalj i avsnitt 3.3. Dessa insatser är åtgärder för funktionshindrade m.m., insatser inom informationsområdet samt arbetet med den s.k. bristanalysen. Dessa tre områden har valts därför att de utgör den dominerande verksamheten inom utvecklings- och samordningsområdet och för att de därigenom speglar Rikstrafikens arbetssätt. Övriga arbetsuppgifter inom utvecklings- och samordningsverksamheten är bl.a. arbete med ökad jämställdhet på kollektivtrafikmarknaden samt arbete med att förbättra konsumentens rättigheter i form av förbättrade resvillkor.

I avsnitt 3.4 gör vi en övergripande bedömning över hur Rikstrafiken har arbetat med utveckling och samordning av kollektivtrafiken med utgångspunkt i de redovisade utvärderingskriterierna. I avsnittet lämnar vi också förslag på förbättringar.

Den huvudsakliga utgångspunkten för analysen i detta kapitel är intervjuer med representanter för berörda myndigheter, trafikhuvudmän och operatörer. Även Rikstrafikens syn på hur arbetsuppgifterna har bedrivits framkommer i beskrivningarna.

#### **3.1 Verksamhetsmål för utvecklings- och samordningsverksamheten**

Rikstrafikens verksamhet är som tidigare nämnts uppdelad på de två verksamhetsgrenarna utveckling och samordning av kollektivtrafiken samt trafikupphandling. I regleringsbrevet ställer regeringen upp följande verksamhetsmål för verksamhetsgrenen utveckling och samordning:

1. Rikstrafiken ska i samverkan med trafikhuvudmän, länsstyrelser och operatörer åstadkomma *ett samverkande interregionalt persontrafiksystem* (del av mål A, B och C).<sup>16</sup>
2. Rikstrafiken ska utifrån ett kundorienterat helhetsperspektiv och i samråd med trafikhuvudmän, länsstyrelser, operatörer och resande *identifiera brister* i den interregionala kollektivtrafikförsörjningen, brister i samordningen av biljettsystem, tidtabeller och information samt i tillgängligheten för funktionshindrade (del av mål A, B och C).
3. Andelen funktionshindrade och andra grupper med särskilda behov som kan utnyttja det interregionala kollektiva persontransportssystemet ska öka (del av mål A).
4. Målet är ett jämställt persontransportssystem, som är utformat så att det svarar mot både mäns och kvinnors transportbehov. Kvinnor och män ska ha samma möjligheter att påverka det kollektiva persontransportsystemets tillkomst, utformning och förvaltning och att deras värderingar ska tillmätas samma vikt (mål F).
5. Rikstrafiken ska verka för en jämn fördelning av makt och inflytande mellan kvinnor och män inom det kollektiva persontransportområdet (mål F).

De två första verksamhetsmålen är vida och av övergripande karaktär. Rikstrafiken ska främja utveckling och samordning för att åstadkomma ett samverkande interregionalt kollektivt persontrafiksystem. Eftersom detta avser de tre första transportpolitiska delmålen omfattar det en väsentlig del av hela den transportpolitiska uppgiften. Det mandat som Rikstrafiken har fått av regeringen är omfattande. En nedbrytning av målen och en prioritering av vad som ska uppnås inom de två första verksamhetsmålen är helt nödvändigt för att myndighetens arbetsuppgift ska bli hanterlig. Båda dessa mål rymmer inom sig uppgifter som rör både fördelningspolitik (t.ex. regional fördelning av resurser) och insatser för att stärka marknadens funktionssätt (att komma till rätta med s.k. marknadsmisslyckanden).

De tre sista verksamhetsmålen är mer entydiga. Målen uttrycker tydliga politiska ambitioner. Dessa mål torde kunna ge myndigheten politisk legitimitet att formera strategier och handlingsplaner kring frågor som rör samverkan.

---

<sup>16</sup> De transportpolitiska målen är **A**. Ett tillgängligt transportsystem, **B**. En positiv regional utveckling, **C**. En hög transportkvalitet, **D**. En säker trafik, **E**. En god miljö samt **F**. Ett jämställt transportsystem.

## 3.2 Hur bör utvecklings- och samordningsinsatserna bedrivas?

### Statskontorets utvärderingskriterium

Rikstrafiken bör definiera och prioritera uppgifterna inom utvecklings- och samordningsverksamheten.

Tydligt definierade operativa mål och avgränsade uppgifter är avgörande för att lyckas med utveckling och samordning. Det gäller att fastställa vad Rikstrafiken totalt sett ska göra och vad som behöver åtgärdas inom ramen för utvecklings- och samordningsverksamheten. Även uppgifterna som andra förväntas utföra måste klargöras för att de egna uppgifterna ska framstå som tydliga. Om man inte lyckas hitta en tydlighet vad gäller uppgifter och gränser mellan olika aktörer finns en uppenbar risk för dubbelarbete.

Avgränsningen mot marknaden handlar om gränserna för statens ingripande eller med andra ord var marknaden tar över. De första och andra verksamhetsmålen för Rikstrafiken som det definieras i regleringsbrevet, handlar om att åstadkomma ett samverkande interregionalt kollektivtrafiksystem och att identifiera brister i detsamma. Dessa mål handlar i ett första steg om att tillgodose vissa fördelningspolitiska ambitioner men också att identifiera marknadsmisslyckanden. I ett andra steg handlar det om att i samverkan med andra aktörer försöka korrigera för dessa marknadsmisslyckanden. Gränsdragning mellan marknad och statliga insatser blir en viktig uppgift för Rikstrafiken enligt detta synsätt. För att kunna göra denna gränsdragning krävs nära kontakter med operatörerna inom respektive trafikslag.

### Statskontorets utvärderingskriterium

Rikstrafiken bör ha kompetens som omfattar både marknadsperspektivet och planeringsperspektivet.

Det komplexa transportområdet – med fyra olika transportslag – är ett område där marknadens aktörer och centralt planerande myndigheter i ett samspel påverkar resandet. För att arbeta på området krävs det att det inom myndigheten finns både marknads- och planeringskompetens. Detta kan uttryckas så att de som arbetar inom myndigheten måste kunna förstå både marknadens spelregler och den politiska planeringens logik. Medarbetarna måste kunna arbeta i gränslandet mellan marknad och plan.

När det gäller marknadskompetens måste en myndighet av Rikstrafikens karaktär ha en god förståelse för olika marknadsaktörers vardag, inklusive hur de som reser utnyttjar och köper transporter. Exempelvis måste man ha en uppfattning om hur olika förslag till lösningar påverkar operatörerna i form av ökade kostnader och om dessa kostnader kommer att kunna bäras av

transportkonsumenterna. I dialogen med marknadsaktörer krävs således en stor lyhördhet från Rikstrafikens sida.

Ett faktum som gör arbetet särskilt komplext är att Rikstrafiken täcker in fyra trafikslag. Inom vart och ett av trafikslagen finns en alldeles speciell blandning av konkurrens, monopol och planering. Konkurrensens förutsättningar och gränser skiljer sig således fundamentalt åt mellan de fyra trafikslagen. Dessutom är affärslogiken hos marknadsaktörerna mycket olika. Rikstrafiken har i den meningen en mycket svår uppgift där nära kontakt med marknadsaktörer och tillgång till information från dessa är en nödvändighet för att kunna lösa samordnings- och utvecklingsuppgiften.

De fyra trafikslagen är i ständig förändring. Sannolikt kommer marknaderna att successivt röra sig i riktning mot mer av konkurrens. Internationaliseringen, den tekniska förnyelsen och en fortsatt urbanisering driver också på utvecklingen. Gränserna för vad som kan planeras av myndigheter och upphandlande organisationer eller vad som bestäms av resenärer och företag på olika marknader förskjuts. Ytterligare en konsekvens av denna pågående förändring är därför att Rikstrafiken hela tiden måste förnya bilden av var gränsen mellan marknad och planering går. En kontinuerlig kontakt med både marknadsaktörer och myndigheter är således viktigt även för att hålla sig à jour med vad marknaden kan förväntas lösa.

Trots detta kan konstateras att planering – statliga ingrepp i marknadens funktionssätt – är helt nödvändig inom vissa områden av kollektivtrafiksystemet. Frågor som exempelvis rör regional utjämning är entydigt politiska frågor som inga marknadsaktörer kommer att kunna ta sig an. Det är därför viktigt att understryka att Rikstrafikens uppgift i vissa stycken måste utgå från planeringsperspektivet eller politiska önskemål, snarare än marknadsaktörernas. För att kunna göra detta måste Rikstrafiken besitta både fingertoppskänsla och mod nog för att i vissa lägen driva igenom politiskt fattade beslut.

### **Statskontorets utvärderingskriterium**

Rikstrafiken bör arbeta i nätverk där ömsesidigt utbyte och respekt präglar parternas medverkan.
--

Rikstrafikens arbetsfält är mycket omfattande. För att en liten myndighet ska kunna bli effektiv på samordningsområdet krävs att myndigheten förmår skapa de rätta nätverken och kontakterna, då de egna interna resurserna inte kan täcka alla behov. Inom trafikverkens samhällsekonomiska avdelningar och på Statens institut för kommunikationsanalys (SIKA) finns avsevärd kompetens för att kunna bistå Rikstrafiken. Samma sak gäller många av operatörerna och trafikhuvudmännen på marknaden. Lika viktigt är också att ha kontaktytor gentemot alla de olika krav och önskemål som olika transportkonsumenter ställer.

Rikstrafiken har inga formella möjligheter att kräva deltagande från andra myndigheter, annat än i de fall regeringen i olika uppdrag tydligt angivit att vissa myndigheter ska samverka med Rikstrafiken. Det huvudsakliga maktmedlet är således att via egen kompetens försöka bli en intressant samarbetspartner för andra aktörer. För att få sådana kontakter, både med offentliga aktörer och privata intressenter måste Rikstrafiken uppfattas som en kunnig partner.

För att kunna utnyttja andra aktörers kunnande behöver Rikstrafiken arbeta i en modern nätverksorganisation<sup>17</sup>. En nätverksorganisation kännetecknas av *öppenhet mot omvärlden, horisontella strukturer, allianser och projektorientering*.

Rikstrafiken lever i gränslandet mellan marknad och planering och ska kunna verka inom fyra transportslag. Denna komplexitet ställer stora krav på informationsinhämtning och kunskapshantering<sup>18</sup>. Avsaknaden av formella och reella möjligheter att styra utvecklingen på transportområdet med lagar och regler eller med egen transportverksamhet, tvingar fram andra arbetsformer. Detta förutsätter *öppenhet mot omvärlden* genom att exempelvis bjuda in till diskussioner, arbeta med remisser samt på andra sätt låta omvärldens uppfattningar påverka verksamheten.

Rikstrafiken är en av flera myndigheter på samma nivå, där den ena inte har formella maktmedel att styra verksamheten i den andra myndigheten. Det finns därför ingen formell beslutshierarki. Verksamheten och det man vill uppnå måste utvecklas i ett *horisontellt samspel* mellan i princip jämställda myndigheter. Rikstrafiken har inte heller formella maktmedel att direkt styra operatörernas eller trafikhuvudmännens arbete. Påverkansmöjligheter ligger i att skapa olika typer av horisontella relationer till myndigheter och andra aktörer på transportområdet, inte bara på högsta ledningsnivå i myndigheten utan på alla nivåer och i alla centrala projekt.

De horisontella relationerna utvecklas ibland till *allianser*. I sådana mer stabila relationer kan myndigheten ta fram kunskap inom ramen för alliansen. För Rikstrafiken kan det röra sig om allianser med SIKa och trafikverkens utredningsenheter när det gäller analyser eller med Samtrafiken alternativt någon annan aktör när det gäller konkreta samordningsuppgifter i form av gemensamma funktioner och villkor.

Ytterligare ett kännetecken för arbetet i nätverk är att bilda *projekt* med interna och externa deltagare. Projektformen tillåter myndigheten att flexibelt sätta samman arbetsgrupper som löser uppgifter inom de budget- och tidsramar som satts upp för projektet.

---

<sup>17</sup> Se Castells, M, 1998, *Nätverkssamhällets framväxt* och Drucker. P 1988, *The Coming of New Organizations*, HBR.

<sup>18</sup> Se t.ex. Harvard Business Review 1998, *On Knowledge Management*.

### 3.3 Rikstrafikens arbete med utveckling och samordning

Vi har valt att behandla Rikstrafikens utvecklingsinsatser och samordningsinsatser var för sig. Samordningsuppgiften omfattar framtagande av gemensamma funktioner och villkor inklusive statistikuppgifter. Det kan t.ex. vara gemensamma resvillkor och resegarantier, gemensamt telefonnummer, åtgärder för funktionshindrade och åtgärder för ökad jämställdhet. Den renodlade utvecklingsuppgiften omfattar förberedande brist- och analysarbete i syfte att identifiera och prioritera vilka upphandlingar Rikstrafiken ska genomföra. Syftet är att utveckla och skapa en fungerande interregional kollektivtrafik i samspel med andra aktörer.

Hur har då Rikstrafiken arbetat med utvecklings- och samordningsuppgiften? En första iakttagelse är att Rikstrafikens ledning ofta understryker att det är svårt att särskilja de båda verksamheterna upphandling respektive utveckling och samordning från varandra. Att bara bedriva utveckling och samordning utan upphandlingsverktyget ses inte som realistiskt. Man pekar på att resultat bäst uppnås genom att krav på samordning ställs på de operatörer som upphandlas. Tanken är att dessa krav sedan ska bli normerande och sprida sig till andra operatörer. Detta kommer dock att ta tid och stöd i en ramlagstiftning skulle enligt myndigheten behövas.

Rikstrafiken har erhållit uppdrag inom ramen för utvecklings- och samordningsverksamheten i regleringsbrev. Exempel på sådana uppdrag är projektet *Hela resan* och projektet kring ett *Gemensamt telefonnummer* för alla trafikslag. Arbetet med *Bristanalysen* är ett annat uppdrag. En stor del av det arbete som Rikstrafiken utfört inom utvecklings- och samordningsområdet ryms inom dessa regeringsuppdrag.

#### 3.3.1 Åtgärder för funktionshindrade

Åtgärder för funktionshindrade är det samordningsområde där Rikstrafiken blivit mest uppmärksammad av andra aktörer. Detta uppfattas också som det område där Rikstrafiken lagt ner mest resurser när det gäller samordningsverksamheten. Det är också på handikappområdet som Rikstrafiken uppfattas ha fått det tydligaste mandatet från statsmakternas sida, vilket i sig främjar möjligheter till samordning. Vidare finns det en större tydlighet inom detta område vad avser rollfördelningen mellan de olika aktörerna än inom andra områden som Rikstrafiken arbetar med. Exempel på projekt inom området är det omfattande projektet ”Hela resan” som i sig innehållit ett stort antal delprojekt och som avslutades i mars år 2003.

Rikstrafiken har arbetat informellt med handikappfrågorna. Täta kontakter på handläggarnivå har etablerats mellan Rikstrafiken och de andra trafikverken



inom inte minst "Hela resan". Projektet har drivits inom ramen för ett genomtänkt och löst kopplat nätverk. Den öppna dialogen och lösa styrningen i projektet har fungerat bra enligt de intervjuade. Såväl Rikstrafiken, trafikverken, Svenska lokaltrafikföreningen, Samtrafiken och Handikappförbundens samarbetsorgan har ansvarat för olika delprojekt.

Flera intervjuade personer menar att Rikstrafiken i sina samordningsuppdrag kring handikappfrågor i för liten utsträckning har samarbetat med operatörerna inom de olika trafikverkens områden. Rikstrafiken anser att det är trafikverkens uppgift att inom ramen för sitt sektorsansvar föra ut resultaten till operatörerna och verka för att åtgärderna genomförs. Trafikverken å andra sidan anser att de inte råder över vilka kommersiella överväganden och konsekvenser det i nästa steg kan komma att få ute hos operatörerna. Trafikverken har fört fram synpunkten att denna problematik kring genomförandet bör beaktas.

Projektet "Hela resan" bedöms av de flesta intervjuade ha varit ett relativt lyckat exempel på samverkansprojekt. Rikstrafiken har samordnat och lett ett större arbete mellan framför allt trafikverken. Det material och de rapporter som tagits fram anses av de inblandade utgöra ett bra analys- och beslutsunderlag att gå vidare med.

### **3.3.2 Åtgärder inom informationsområdet**

Rikstrafiken har sedan starten arbetat med flera informationsrelaterade utredningar varav två utifrån uppdrag i regleringsbrev; "Gemensamt telefonnummer" samt ett uppdrag som syftar till systemförändringar så att resenärerna enkelt kan erhålla en samlad information om allt i landet. Rikstrafiken har också bidragit till att främja operatörernas samverkan inom området genom att i upphandlingarna kräva att alla deltar i Samtrafikens samarbete.

Rikstrafiken har för det mesta arbetat indirekt på informationsområdet via Samtrafiken eller genom utredningar och projekt där andra varit projektansvariga. Ett av Rikstrafikens mest angelägna projekt är att förenkla för resenären att kunna köpa biljetter enkelt genom ett samordnat biljettsystem för kollektivtrafiken. Detta arbete som sker i nära samarbete med operatörerna har pågått sedan 1999 och är inom järnvägstrafiken på väg att resultera i ett biljettsystem som har tillgång till alla biljetter oberoende av operatör.

#### **Informationssystem**

Samtrafiken i Sverige AB är ett bolag gemensamt ägt av operatörer i tåg- och båtbranschen samt trafikhuvudmän. Bolaget är icke-vinstdrivande och har inga inträdeshinder för deltagande eller ägande samt ska vara neutralt mellan företag och färdmedel. Samtrafikens uppdrag omfattar idag inte flyget och bara delvis långväga buss. Företaget finansierar verksamheten idag genom att

varje år få en andel av ägarnas totala biljettintäkter. Såväl Rikstrafiken, Vägverket som Banverket har tillskjutit medel till Samtrafiken för olika projekt.

Samtrafiken utvecklar kontinuerligt databaser och informationssystem för tidtabeller, bokningsmöjligheter och förseningsinformation avseende operatörerna inom sina tre trafikslag (buss, tåg och båt). Rikstrafiken har i sina upphandlingar ställt krav på operatörerna att ingå i det s.k. Tågplus-samarbetet. Rikstrafiken har i den meningen inte själv varit den operativa aktören, utan har arbetat mer indirekt. Man har således verkat för att samordna alla goda krafter. Det här är dock ett område med starka kommersiella intressen samtidigt som det finns ett visst samhällsintresse. Att identifiera gränsen mellan dessa är förenat med betydande svårigheter. För de kommersiella bolagen är naturligtvis information, tidtabeller och biljetter en strategisk del av produkten, som man vill ha kontroll över. Rikstrafiken å andra sidan anger att erfarenheter från den brittiska omregleringen har visat att en långt driven samordningsinsats har ökat operatörernas kundunderlag kraftigt.

De intervjuade framhåller att arbetet inom Samtrafiken fungerar bra i dagsläget. Om det av olika skäl inte skulle fungera finns det möjligen anledning för Rikstrafiken att agera mer direkt. Om man exempelvis får in en aktör som inte alls vill samarbeta inom informationsområdet blir myndighetsuppgiften tydligare. För Samtrafikens del är Rikstrafiken en möjlig samarbetspartner och finansiär av insatser som stärker konsumenternas rättigheter men som inte har en tydlig kommersiell nytta för operatörerna.

Generellt kan man också konstatera att det framförallt är flyget som är annorlunda i sammanhanget. Detta trafikslag har helt andra förutsättningar vad avser tidtabeller, resegarantier och informationssystem m.m. än andra aktörer. Rikstrafiken har försökt att tackla dessa frågor men här menar flera av de intervjuade att Rikstrafiken saknat tillräcklig branschkunskap för att kunna arbeta effektivt med samordning av information. På flygsidan finns exempelvis fyra olika bokningssystem där operatörerna investerat stora belopp. De privata aktörerna måste därför vilja vara med i samordnade informationssystem för att det ska fungera.

Ett arbete som pågår och som i förlängningen kan innebära en bättre samordning av långväga busstrafik och flygtrafik med övriga trafikslag, är rese- och turistindustrins arbete med det s.k. Framtidsprogrammet. Detta syftar till att ta fram strategier för tillväxt i den svenska rese- och turistindustrin. I en arbetsgrupp arbetar man med de infrastrukturella frågorna i programmet där ett mål är att utveckla en digital funktion genom vilket svenskt transportutbud samordnas utifrån kundens önskemål. Rikstrafiken deltar i samarbetet och Samtrafiken är tänkt att bistå med information från sina databaser.

### **Gemensamt telefonnummer**

Ett exempel på ett eget arbete som Rikstrafiken bedrivit inom ramen för informationsområdet, rör ett regeringsuppdrag att skapa ett telefonnummer dit resenärer ska kunna ringa för att få information om all kollektivtrafik i hela landet. Beträffande detta arbete menar flera av de intervjuade operatörerna att projektet i sig inte är realistiskt. Dels på grund av den mycket stora mängden trafikuppllysning, dels för att numret delvis ger sig in på företagens egna kärnområden. Många privata aktörer har redan telefonservice inom detta område och vissa ser det som en strategisk del av sin produkt. Även Rikstrafiken anser att det har saknats förutsättningar för att införa ett gemensamt telefonnummer med ett enhetligt, hållbart, förutsägbart, öppet och icke-diskriminerande resultat. Med 21 trafikhuvudmän och ett flertal andra aktörer anser myndigheten det svårt att i dag åstadkomma nödvändig samordning.

### **Statistik**

Ett annat område som behandlar information rör statistik över kollektivtrafiken och resandemönster. Rikstrafiken har som mål att ta fram detaljerad statistik varje år. Det är ett område där det kan vara svårt att genom samverkan nå resultat. Det finns ett intresse från flera aktörer att statistiken inte sammanställs, särskilt de större kommersiella aktörerna. Enligt Rikstrafiken har dock operatörerna uttalat att de är positivt inställda till att lämna detaljerad resandestatistik om en gemensam överenskommelse kan uppnås mellan branschens alla aktörer.

### **3.3.3 Bristanalysarbetet m.m.**

Arbetet med att analysera bristerna inom kollektivtrafiken har pågått kontinuerligt sedan Rikstrafiken bildades, och betonades redan i förarbetena till myndigheten. Detta beskrivs på följande sätt i Rikstrafikens årsredovisning för år 2002:

De brister och förslag på åtgärder som dokumenterats i olika projekt och utredningar redovisas samlat och systematiskt i Rikstrafikens Bristanalysarbete. Rikstrafiken har varit sammankallande för en referensgrupp bestående av företrädare för Banverket, Glesbygdsverket, Konsumentverket, Luftfartsverket, länsstyrelsen Gotland, NUTEK, Samtrafiken, SIKÄ, SLTF och Vägverket. Referensgruppen har sammanträffat tre gånger under året. Tidigare dokumenterade brister kvarstår. Arbetet har varit inriktat mot att åstadkomma en mer systematisk beskrivning av bristerna.

Rikstrafikens ledning hoppas att bristanalysen ska kunna utvecklas ytterligare och kunna utgöra basen för både prioriteringar inom utvecklings- och samordningsuppgiften och upphandlingsområdet. Som en del av arbetet har bristgruppen lagt ut konsultuppdrag för att få brister kartlagda. På senare tid har också ett antal konsultuppdrag lagts ut för att utveckla analysmodeller i syfte att kunna prioritera mellan olika trafikupplägg.

Rikstrafiken anser att bristanalysen ligger till grund för all den övriga verksamheten. Tanken är att utifrån bristanalysen utveckla en vision om hur Sverige ska kunna knytas samman i ett väl fungerande interregionalt transportsystem. Detta ska bl.a. göras genom framtagande av olika analysmodeller som i sin tur kan leda fram till en tydlig transportpolitisk vision. Som redovisas i det följande ger intervjuerna vid handen att denna vision och prioritering inte har nått ut till vare sig trafikverk eller operatörer.

Rikstrafiken tar fram en årlig rapport över bristerna. Fokus har varit att lyfta fram brister inom vart och ett av trafikslagen, inom elva olika områden. En uppfattning som framkommit i intervjuerna är att arbetet i referensgruppen har omfattat många olika aspekter av kollektivtrafiken. Diskussionerna i gruppen förklaras ha varit intressanta och gruppen har letts på ett bra sätt. Deltagarna i gruppen har också varit mycket aktiva. De intervjuade anser emellertid att arbetet inte har utvecklats eftersom bristerna förblir ungefär desamma från år till år. Rikstrafiken har inte heller lyckats skapa något tydligt åtgärdsprogram utifrån bristanalysen. De som deltagit i gruppens arbete har således svårt att se hur bristanalysen används. Någon prioritering bland de konstaterade bristerna har inte heller kommit att ske.

Vägverket genomför också ett eget bristarbete. Gränserna och rollerna mellan trafikverken och Rikstrafiken är inte särskilt tydliga på det här området. Rikstrafiken ska vara kittet mellan trafikverken men måste ibland gå in i de enskilda transportslagens område. Skrivningarna från regeringen är otydliga avseende ansvarsfördelningen på bristanalysens område.

Rikstrafiken har även arbetat med att ta fram ett fungerande analysverktyg. Ett problem med analysverktyget så här långt är att det har inriktats på att studera enskilda sträckor. Det finns små eller inga möjligheter att idag ställa olika sträckor mot varandra.

En annan synpunkt som framkommit i samband med diskussionen kring bristanalysen är att operatörerna inte involverats tillräckligt i arbetet. Det är inte säkert att vad ett av trafikverken anser vara en brist eller ett marknadsmisslyckande sammanfaller med vad operatörerna inom respektive trafikslag anser.

### **3.4 Bedömning av utvecklings- och samordningsinsatserna**

#### **Rikstrafiken definierar och prioriterar inte bland utvecklings- och samordningsinsatserna**

Ett huvudsakligt intryck av Rikstrafikens utvecklings- och samordningsuppdrag så här långt är att myndigheten agerat alltför ostrukturerat. Operativa mål och handlingsplaner för utveckling och samordning har inte funnits. Det finns

således ingen grund för prioritering inom Rikstrafikens arbete för att utveckla och samordna den interregionala kollektivtrafiken.

Rikstrafiken har gjort många olika insatser inom en mängd olika samordningsområden. Handläggarna tvingas därför ofta agera utan något större mått av styrning vilket också ger myndigheten en otydlighet gentemot externa intressenter. Brist på prioritering är en huvudsaklig invändning mot Rikstrafikens sätt att arbeta med samordning, inte minst mot bakgrund av de begränsade personella resurserna.

Uppgiften med utveckling och samordning är också underordnad det arbete som genomförts i form av upphandlingar under myndighetens fyra första verksamhetsår. Denna bild av myndigheten ligger i linje med myndighetens egna interna resursfördelning och bekräftas av de åsikter som uttryckts vid intervjuerna.

Tydliga avgränsningar bör göras gentemot andra närliggande aktörer. För Rikstrafikens del bör avgränsningar göras gentemot de fyra trafikverken. För det första finns ett sektorsansvar inom såväl Vägverket, Banverket, Luftfartsverket som Sjöfartsverket. Rikstrafikens uppgift att främja utveckling av den interregionala kollektivtrafiken liknar trafikverkens sektorsansvar. Här finns behov av tydliga gränser från både inblandade verk och regeringen. För det andra läggs det varje år ut specifika regeringsuppdrag till både trafikverken och Rikstrafiken. Uppdragen är ibland likartade och ibland direkt överlappande. Här måste kontinuerligt en ansvarsfördelning komma till stånd. De resurser som finns inom trafikverken är betydligt mer omfattande och om man tillsammans kan hitta former för att undvika dubbelarbete kommer det att gagna Rikstrafiken. Här har dock även regeringen ett stort ansvar.

I arbetet med bristanalysen har elva bristområden identifierats. Här finns anledning att se över ansvaret för olika aktörer på vart och ett av dessa bristområden. Var går gränsen mellan stat och de kommersiella aktörerna? Vilka kostnader ska i sådana fall staten stå för? Denna typ av frågeställningar måste Rikstrafiken – i nära samspel med berörda aktörer – försöka besvara tydligt inom vart och ett av bristområdena för att i nästa steg kunna prioritera och operationalisera arbetet. Om inte frågan prövas får det två konsekvenser. För det första blir det svårare att få till stånd en utveckling och därmed resultat i form av åtgärdade brister. För det andra riskerar staten att ta på sig en alltför stor roll vilket kan leda till undanträngningseffekter och onödiga kostnader. Rikstrafiken kan resursmässigt inte gå vidare på alla elva bristområden. Det är nödvändigt att prioritera.

### **Rikstrafiken har ett alltför stort fokus på planering**

Intervjuer, bristanalysdokument och interna promemorior från myndigheten indikerar att marknadsperspektivet är begränsat. Det finns få resonemang om hur relationen mellan medvetna kunder och effektiva operatörer kan utveck-

las. Det finns lite som pekar på att det inom myndigheten finns en diskussion om värdet av att försöka främja konkurrens med ett differentierat utbud av transporttjänster, som möter en mycket differentierad efterfrågan av tjänster beroende på transportkonsumentens ålder, ekonomi, vistelseort, preferenser m.m. En slutsats är att Rikstrafiken i alltför hög grad karaktäriseras av en nationell planeringskultur och att marknadsperspektivet i många fall saknas.

### **Rikstrafiken har ingen genomtänkt nätverksorganisation för utveckling och samordning**

Rikstrafiken är en liten myndighet. Vid utgången av år 2002 hade myndigheten elva heltidsanställda och en deltidsanställd. Runt nio anställda arbetar med frågor som rör utveckling och samordning. Detta kan jämföras med den personal som återfinns inom trafikverken som arbetar med samordning, utveckling och samhällsfrågor inom sina respektive trafikslag. På exempelvis Vägverket och Luftfartsverket finns 30–50 handläggare inom dessa områden beroende på hur man räknar. Som konstaterats är det kompetensområde som Rikstrafiken ska täcka in mycket brett och antalet aktörer mycket stort. Det avser fyra trafikslag, flera horisontella aspekter såsom regional utveckling, jämställdhet och handikappfrågor. Vidare kräver arbetet kunskap om fyra olika trafikverk samt andra myndigheters funktionssätt. Rikstrafiken med ett drygt tiotal handläggare får svårt att agera på egen hand, annat än på begränsade delar av detta vida område.

En slutsats är att Rikstrafiken i allt väsentligt måste arbeta ”genom andra” då myndighetens resurser är marginella i jämförelse med de resurser som i övrigt finns inom transportområdet. Rikstrafiken behöver utveckla en modern nätverksorganisation<sup>19</sup> för att dra nytta av andras kunskaper på transportområdet. För att kunna utveckla en sådan nätverksorganisation måste Rikstrafiken inom sin organisation ha vissa egna grundläggande kompetenser och därigenom bli en respekterad aktör. En sådan grundläggande kompetens är branschkompetens. Kompetens inom alla de fyra trafikslagen är en nödvändig förutsättning för att på ett bra sätt kunna föra dialog med aktörer inom respektive trafikslag. Vart och ett av trafikslagen är komplext och behäftat med många olikheter och egenheter.

För att lösa sin uppgift måste Rikstrafiken också ha processkunskap. Nätverksorganisationens framgång bygger på att kunna hantera komplexa processer med ett stort antal inblandade aktörer. Detta kräver kunskap om aktörernas planerings- och beslutsprocesser. Myndigheten bör bl.a. försöka skapa tidsplaner där det är möjligt att beakta synpunkter och nå resultat inom de projekt man driver. Frågor som bör ställas är exempelvis: Vad kan trafikverken realistiskt sett åstadkomma i en given fråga, och inom vilka tidsramar? Hur kan respektive trafikverk påverka operatörerna inom sitt område? Kompetens i

---

<sup>19</sup> Se Castells, M, 1998, *Nätverkssamhällets framväxt* och Drucker. P 1988, *The Coming of New Organizations*, HBR.

processuella frågor är helt nödvändigt för att kunna utveckla kollektivtrafiken genom utvecklings- och samordningsinsatser.

En brist i samarbetet med andra gäller Rikstrafikens sätt att kommunicera genom rapporter och remisser. Ett stort antal rapporter produceras av Rikstrafiken, ofta framtagna av konsulter. Det är ofta otydligt vilken status rapporterna har och om de har skickats ut på formell remiss eller bara för information. Många gånger är det också oklart om Rikstrafiken står bakom en rapport eller om bara de konsultföretag som genomfört uppdraget står bakom. En större tydlighet är nödvändig.

Rikstrafikens nätverk och arbetsgrupper består ofta av handläggare som måste förankra resultaten uppåt i respektive organisation. En central fråga för myndigheten är att utveckla bättre beslutsrelevanta kontaktytor för alla medarbetare på Rikstrafiken. Givet Rikstrafikens bemanning ter det sig svårt att delta i alla relevanta nationella nätverk på transportområdet. En hård prioritering i samverkansfrågorna är därmed nödvändig. Med mer fokuserade nätverk inom ett mindre antal områden kunde Rikstrafiken nå bättre resultat.

Rikstrafikens kontakter med kommersiella aktörer har varit relativt begränsade. Myndigheten får därför svårare att utveckla en förståelse för de kommersiella aktörernas vardag och att förstå förslagets kostnads- eller marknads-konsekvenser för operatörerna. Det är centralt för Rikstrafiken att utveckla ett tydligare marknadsorienterat perspektiv genom närmare kontakter med aktiva representanter för aktörerna på transportmarknaden.

#### **Statskontorets förslag till förbättringar**

- Rikstrafiken bör prioritera hårt inom utvecklings- och samordningsverksamheten i syfte att kunna koncentrera sig på mer övergripande utvecklingsinsatser.
- Rikstrafiken bör bygga upp en bättre bransch- och processkunskap i syfte att underlätta samverkan med andra aktörer.





## 4 Upphandling av interregional kollektivtrafik

I det här kapitlet redovisas vår utvärdering av Rikstrafikens upphandlingsverksamhet. Vi har valt att genomföra och redovisa vår granskning av upphandlingsverksamheten på följande sätt. Vi har brutit ner upphandlingsprocessen i fyra mindre delar eller steg som vi sedan granskat var för sig. Vägledande för nedbrytningen har varit den kronologiska ordningen i en upphandling. För vart och ett av de fyra stegen har vi fört en normativ diskussion om hur Rikstrafiken bör göra som vi sedan kontrasterar med hur Rikstrafiken faktiskt agerat. Utgångspunkten för den normativa diskussionen har varit de verksamhetsmål som regeringen satt upp för Rikstrafikens upphandlingsverksamhet. På basis av resultatet av jämförelsen mellan våra utvärderingskriterier och Rikstrafikens faktiska agerande har vi slutligen gjort en bedömning av Rikstrafikens arbete. Vi ger också förslag på hur verksamheten kan förbättras.

Det första steget som vi brutit ut i upphandlingsprocessen rör, på ett definitionsmässigt plan, vilken trafik det är som Rikstrafiken bör upphandla. Det andra steget handlar om hur Rikstrafiken rent praktiskt ska kunna identifiera denna trafik. Det tredje steget fokuserar på hur Rikstrafiken ska göra för att prioritera mellan olika potentiella trafiklösningar. De tre första stegen handlar således om olika aspekter på vilken trafik som Rikstrafiken bör upphandla. Det fjärde och sista steget i vår nedbrytning av upphandlingsprocessen rör själva upphandlingen av trafik, alltifrån förfrågningsunderlagets utformning, valet av upphandlings- och ersättningsform till uppföljning och utvärdering av den trafik som upphandlats.

Den svåraste delen i granskningen har varit att ta fram utvärderingskriterier för hur Rikstrafiken bör agera i upphandlingsprocessens olika steg. Detta har i sin tur att göra med att Rikstrafikens upphandlingsuppgift är mer komplex och svår än vad man kan få för sig vid en hastig anblick. En första fråga rör vad det egentligen är för trafik som ska upphandlas av Rikstrafiken. Som vi kommer att se i nästkommande avsnitt så ger verksamhetsmålen för upphandlingsverksamheten en fingervisning om vilken trafik det handlar om. Målen är dock inte tillräckligt konkreta för att vara till någon större vägledning i den operativa verksamheten. I det första verksamhetsmålet kan man till exempel läsa att den trafik som ska upphandlas ska vara transportpolitiskt motiverad. Hur avgör man i praktiken huruvida trafik på en viss sträcka är transportpolitiskt motiverad eller inte? För det andra, är det oklart hur den trafik som bör upphandlas av Rikstrafiken ska kunna identifieras rent praktiskt. I princip kan denna trafik finnas var som helst i landet och frågan är hur Rikstrafiken ska gå tillväga för att hitta den. Ett tredje problem är hur Rikstrafiken ska gå tillväga för att prioritera mellan två eller flera angelägna trafikstråk eller trafikslag givet att upphandlingsbudgeten inte räcker till för att upphandla allt. För det fjärde, finns det flera komplicerade beslutsproblem rörande själva upphand-

lingen av trafik. Ska exempelvis Rikstrafiken använda sig av en s.k. funktionell upphandlingsmodell och låta olika trafikslag, t.ex. buss och tåg, konkurrera i en och samma upphandling? Bör Rikstrafiken använda sig av brutto- eller nettokontraktmodellen i sina upphandlingar? Sist men inte minst, hur säkerställer Rikstrafiken att man fått det man beställt?

Sammanfattningsvis är Rikstrafikens upphandlingsuppgift komplex och det bästa sättet att utföra den långt ifrån givet på förhand. Detta förhållande har utgjort en betydande utmaning för oss i vårt arbete med att ta fram kriterier mot vilka vi kan utvärdera Rikstrafikens upphandlingsarbete. Som nämntes i avsnitt 1.3 baseras våra utvärderingskriterier på ett flertal olika källor. Tyngdpunkten i det här kapitlet ligger på principiella resonemang, baserade på bl.a. ekonomisk teori, vars syfte har varit att försöka förstå vilka de centrala frågorna och avvägningsproblemen är i varje led i upphandlingsprocessen och vilka olika vägar man kan gå för att tackla dessa.

Resten av kapitlet disponeras på följande vis. Avsnitt 4.1 presenterar några korta fakta om Rikstrafikens upphandlingsverksamhet. I avsnitt 4.2 återges verksamhetsmålen för upphandlingsverksamheten. I avsnitt 4.3–4.5 redovisas granskningen av den del av verksamheten som rör vilken trafik Rikstrafiken bör upphandla. Avsnitt 4.6 granskar själva upphandlingsförfarandet. I avsnitt 4.7 redogör vi för våra förslag.

## **4.1 Några korta fakta om Rikstrafikens upphandling av interregional kollektivtrafik**

I det här avsnittet redogör vi helt kort för några fakta om Rikstrafikens upphandlingsverksamhet.

### **Omfattande upphandlingsverksamhet**

Rikstrafiken tecknar trafik- och samverkansavtal för ca 800 miljoner kronor per år och hanterar i nuläget drygt 30 olika trafikavtal. Antalet avtal har fler-dubblats sedan starten år 1999. Upphandlingen rör fyra olika trafikslag: buss, båt, flyg och tåg. För år 2003 fördelar Rikstrafiken upphandlingsmedlen mellan trafikslagen enligt följande: ca 110 miljoner kronor till upphandling av flyg, ca 420 miljoner till upphandling av tåg, ca 230 till upphandling av färjetrafik, ca 80 miljoner till upphandling av buss. Av dessa medel utgör ca 90 miljoner tidigare s.k. "länsjärnvägsbidrag" gällande viss buss- och tågtrafik. Detta bidrag är dock under utfasning.

### **Merparten av trafiken ärvd**

Merparten av den trafik Rikstrafiken upphandlar eller är med och finansierar är sådan trafik som staten genom Delegationen för köp av viss kollektivtrafik upphandlade innan Rikstrafikens tillkomst. När Rikstrafiken startade sin verksamhet i juli 1999 upphandlade redan staten genom ovan nämnda delegation

interregional järnvägstrafik som inte kunde bedrivas på företagsekonomiska grunder – flygtrafik mellan Östersund och Umeå samt färjetrafik mellan Gotland och fastlandet.

### **Rikstrafikens bidrag till utvecklingen av kollektivtrafiken**

Rikstrafikens bidrag till den interregionala kollektivtrafiken kan summeras enligt följande. Nya fordon har kunnat införas i många interregionala trafikupplägg. Befintlig tågtrafik har utsträckts Uppsala–Västerås–Norrköping, Jönköping–Växjö, Göteborg–Jönköping–Nässjö. Nattågstrafik från södra Sverige går numera direkt till Umeå, och dagtåg kommer att börja trafikera sträckan Kiruna-Umeå. Dessutom går bussar i varannantimmestrafik hela vägen Sundsvall-Umeå-Luleå-Haparanda. Vidare genomförs försöksverksamheter med tåg på sträckorna Östersund-Trondheim och Borlänge-Ludvika-Kristinehamn-Karlstad samt med ett ”Gotlands”tåg Oskarshamn-Nässjö-Halmstad. Vidare är ett inre Norrlandsnät med flyg Kiruna-Gällivare-Luleå-Umeå-Östersund under upphandling. När det gäller detta nät beslöt dock regeringen senare att Rikstrafiken endast skulle upphandla en tidigare upphandlad sträcka Östersund-Umeå.

### **Omfattande samverkan med trafikhuvudmännen**

Rikstrafiken har en omfattande samverkan med ett stort antal trafikhuvudmän. Detta har att göra med ett krav från regeringen att fasa ut de s.k. länsjärnvägsersättningarna som fanns vid Rikstrafikens bildande. Dessa hade konstruerats för att läns trafikhuvudmännen själva skulle avgöra om eller när de skulle lägga ner länsjärnvägstrafik. Detta ledde dock till utveckling av länstågssystem i Götaland och Svealand samt ett integrerat busstrafiksystem i Norrland. Dessa system integrerade lokal, regional och interregional trafik och det visade sig svårt att avskaffa stödet eftersom detta skulle ha lett till trafiknedläggelser med betydande skador för uppbyggda pendlingsmönster arbete-bostad m.m. Rikstrafiken löste detta problem genom att ”målstyra” de tidigare järnvägsersättningarna till upphandlingar med interregional betydelse. Detta har inneburit att länsjärnvägarna fortfarande trafikeras efter upphandlingar i samverkan mellan Rikstrafiken och läns trafikhuvudmännen. I denna samverkan finansierar Rikstrafiken all interregional trafik och trafikhuvudmännen all regional trafik.

### **Konkurrenssituationen**

En indikation på konkurrensläget är antalet anbud som Rikstrafiken får in i olika upphandlingar. Genomsnittligt antal anbud för flyg är fyra medan antalet anbudsgivare i tågupphandlingarna varierar mellan en och tre. Rikstrafiken har i intervjuer med oss uttryckt en viss oro över konkurrenssituationen i upphandlingarna. Anbuderna är få och prisnivån har stigit i vissa upphandlingar.

## 4.2 Verksamhetsmål för upphandlingsverksamheten

I regleringsbrevet ställer regeringen upp följande verksamhetsmål för upphandlingsverksamheten.

1. Det första verksamhetsmålet innebär att Rikstrafiken ska upphandla transportpolitiskt motiverad interregional kollektiv persontrafik som inte upprätthålls i trafikhuvudmännens regi och där det saknas förutsättningar för kommersiell drift (del av mål B)<sup>20</sup>.

2. Enligt regeringen ska Rikstrafiken genom det andra verksamhetsmålet bidra till alla de transportpolitiska delmålen då upphandlingen av interregional kollektiv persontrafik ska vara kostnadseffektiv, med beaktande av miljö-, säkerhets-, tillgänglighets- och jämställdhetsaspekter. Regeringen anser också att nyttan av den upphandlade trafiken kontinuerligt ska utvärderas och att såväl alternativa trafiklösningar som alternativ till statlig upphandling av trafiken ska utvärderas (del av mål A, B, C, D, E och F).

3. Det tredje verksamhetsmålet om att upphandlingsmetoder och upphandlingsformer fortlöpande ska utvecklas har regeringen inte kopplat direkt till de transportpolitiska målen.

## 4.3 Vad ska Rikstrafiken upphandla?

I det här avsnittet granskar vi det första steget i upphandlingsprocessen, nämligen det problem som handlar om att Rikstrafiken måste bestämma vilken trafik som kan bli föremål för upphandling.

### 4.3.1 Hur ska man tolka regleringsbrevet?

#### Statskontorets utvärderingskriterium

Rikstrafiken bör ha en klar bild över vilken trafik som ska upphandlas.
---

Enligt regleringsbrevet är det första verksamhetsmålet att Rikstrafiken ska svara för statens upphandling av transportpolitiskt motiverad interregional kollektiv persontrafik som inte upprätthålls i trafikhuvudmännens regi och där det saknas förutsättningar för kommersiell drift. För att kunna bedöma huruvida den trafik som Rikstrafiken hittills upphandlat faller inom denna ram

---

<sup>20</sup> De transportpolitiska målen är **A**. Ett tillgängligt transportsystem, **B**. En positiv regional utveckling, **C**. En hög transportkvalitet, **D**. En säker trafik, **E**. En god miljö samt **F**. Ett jämställt transportsystem.

tittar vi i det följande närmare på hur man ska tolka och operationalisera ovanstående definition. Som vi ska se finns det ett betydande tolkningsutrymme för Rikstrafiken när det gäller vilken trafik som ska upphandlas.

### **Trafiken ska vara transportpolitiskt motiverad**

Det övergripande målet för transportpolitiken är att säkerställa en samhälls-ekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet.

Låt oss börja med att försöka klargöra vad som åsyftas med den del av målet som rör samhälls-ekonomisk effektivitet. Definitionsmässigt är en viss fördelning av samhällets resurser samhälls-ekonomiskt effektiv om det inte finns någon annan fördelning som innebär att någon individ får det bättre utan att någon annan individ samtidigt får det sämre. En fördelning av samhällets resurser som är samhälls-ekonomiskt ineffektiv innebär ett slöseri med resurser eftersom det då existerar åtminstone en annan fördelning som innebär att någon individ kan få det bättre utan att det kostar någon annan någonting. Anta till exempel att staten överväger att bygga en bro och att de som förväntas använda bron är villiga att betala mer i broavgifter än vad det kostar att bygga och driva bron. Att under dessa förutsättningar bygga bron leder sannolikt till att den samhälls-ekonomiska effektiviteten ökar eftersom det innebär en förändring som gör att några individer får det bättre (de som får tillgång till en bro och är villiga att betala mer i broavgifter än vad det kostar att bygga och driva bron) utan att några andra får det sämre. Det vedertagna sättet att operationalisera begreppet samhälls-ekonomisk effektivitet är att genomföra en s.k. cost-benefit kalkyl; mer om detta i avsnitt 4.5.1.

Samhälls-ekonomisk effektivitet är emellertid bara en komponent i det övergripande transportpolitiska målet. Det innefattar även en fördelningspolitisk dimension: medborgare och näringsliv i hela landet ska garanteras en transportförsörjning. Målet innebär en strävan från statens sida att hjälpa regioner i landet där utbudet av transporter är dåligt genom att förbättra och öka utbudet. I förlängningen finns också en förhoppning om att förbättrade kommunikationer ska bidra till att regioner utvecklas. Men i målet kan också läsas in att staten vill styra transportsystemet i en riktning som anses vara förenlig med en (miljömässigt) långsiktigt hållbar utveckling.

För att bedöma om en viss trafik är transportpolitiskt motiverad måste man på något sätt väga ihop dessa dimensioner. Detta är svårt i såväl teorin som praktiken, inte minst för att målet om samhälls-ekonomisk effektivitet och målet om jämn och ”rättvis” fördelning av samhällets resurser ofta står i konflikt med varandra.<sup>21</sup> Exempelvis kan ökade resurser till upphandling av trafik i ett glesbefolkat område vara önskvärt utifrån ett regionalpolitiskt fördelningsmål men det kan samtidigt göra att regionens egna ansträngningar för att förbättra

---

<sup>21</sup> Se t.ex. Rosen, *Public Finance*, 6:e upplagan, 2002, McGraw-Hill.

sin situation minskar och de ökade skatter som krävs för att finansiera det ökade stödet kan minska människors incitament att arbeta, vilket i sin tur innebär lägre produktion och samhällsliga inkomster.

Därvid kan det vara intressant att studera hur SIKA ser på den konflikt mellan effektivitet och fördelning som ryms i det övergripande transportpolitiska målet. SIKA skriver i rapporten *Uppföljning av de transportpolitiska målen* att en uppföljning av det övergripande transportpolitiska målet ska ta sin utgångspunkt i den samhällekonomiska effektivitetsaspekten men självklart också klarlägga både hållbarhetsaspekten och aspekten hur transportmöjligheterna fördelas geografiskt och mellan befolkningsgrupper.<sup>22</sup> I samma rapport kan man läsa att SIKA tycker det är problematiskt att de sex olika delmålen inte sällan ses som oberoende separata mål av myndigheter. SIKA konstaterar att de olika delmålen tenderar att användas av myndigheter, vart och ett för sig, utan att ta hänsyn till eller avvägas mot andra delmål, för att driva åtgärder som på ett kortsiktigt sätt leder till måluppfyllelse. Poängen med att använda det övergripande målet som just ett övergripande mål är enligt SIKA att det leder till försök att väga av konsekvenserna i de olika dimensionerna mot varandra. Genom att fokusera på att uppfylla ett eller kanske två delmål riskerar myndigheterna suboptimera sin resursanvändning.

#### **Trafiken ska vara interregional**

Det andra kriteriet som måste vara uppfyllt är att trafiken är interregional, vilket är ett begrepp som saknar en entydig definition. Två kriterier på interregional trafik som brukar användas i olika sammanhang är att det avser (i) resor över 10 mil och (ii) resor över länsgräns.

#### **Trafiken ska inte bedrivas i trafikhuvudmännens regi**

För det tredje är det enbart trafik som inte bedrivs i trafikhuvudmännens regi som kan komma ifråga för statlig upphandling. Att identifiera trafik som kan upphandlas av Rikstrafiken enligt detta kriterium ter sig vid en första anblick okomplicerat. Trafikhuvudmännen ansvarar idag för den lokala och regionala kollektivtrafiken inom sina respektive län medan Rikstrafiken ansvarar för den kommersiellt olönsamma interregionala kollektivtrafiken. Detta förefaller vara en tydlig ansvarsfördelning. Men så är inte riktigt fallet. För det första visar en genomgång av den trafik som Rikstrafiken upphandlar eller är med och finansierar att en betydande andel av Rikstrafikens budget går till trafik som bedrivs i trafikhuvudmännens regi. För det andra är det enligt lag tillåtet för trafikhuvudmännen att bedriva interregional trafik, något som de också gör i viss utsträckning (vi återkommer till detta i kapitel 6).

#### **Trafiken ska vara kommersiellt olönsam**

Det fjärde kriteriet som måste vara uppfyllt för att Rikstrafiken ska kunna upphandla trafik på en viss sträcka, är att det inte finns förutsättningar för kommersiell drift. Detta kan i ekonomiska termer tolkas som att efterfrågan på

---

<sup>22</sup> SIKA, *Uppföljning av de transportpolitiska målen*, Rapport 2003:5.

trafik är för liten för att det ska löna sig för ett privat vinstdrivande transportföretag att investera i fordon, anställa chaufförer, och börja trafikera sträckan. De förväntade biljettintäkterna understiger helt enkelt de förväntade produktionskostnaderna varför ingen vinstinriktad operatör kommer att vara intresserad av att bedriva trafik på sträckan ifråga utan subventioner från samhället. Hårdrar man detta resonemang blir konsekvensen att bara interregional kollektivtrafik som redan i dag är helt eller delvis subventionerad med skattemedel eller trafik som överhuvudtaget inte existerar kan bli föremål för statlig upphandling. Detta är emellertid en för enkel syn på saken av flera skäl.

För det första kan någon form av marknadsmisslyckande motivera statlig upphandling av trafik på en sträcka där det redan bedrivs kommersiell trafik med motivering att det existerande utbudet är för litet samhällsekonomiskt sett. För det andra, kan staten, utan att det föreligger något marknadsmisslyckande, vilja ha ett transportutbud som är av sådan kvalitet och omfattning att kommersiell trafik inte bär sig – det skulle gå att köra kommersiellt men inte med det utbud som är önskvärt.<sup>23</sup> Å andra sidan, om man hårdrar detta resonemang kan i princip alla kommersiella verksamheter göras okommersiella genom tillräckligt högt ställda kvalitetskrav.

Ett annat exempel på att begreppet okommersiell trafik är problematiskt att operationalisera är den tågtrafik som upphandlades av Delegationen för köp av viss kollektivtrafik och som Rikstrafiken till stora delar tagit över. Resonemanget att denna trafik är kommersiellt olönsam bygger på förutsättningen att SJ, som en gång i tiden anmälde till regeringen att trafiken var olönsam och därmed initierade statlig upphandling, gjorde en korrekt kommersiell bedömning. Problemet är att även om SJ faktiskt gjorde en korrekt bedömning utifrån sin affärsstrategi och sina förutsättningar så behöver inte bedömningen vara riktig för en annan kommersiell aktör med en annan affärsstrategi och andra förutsättningar. Jämför bara med hur flygbolag som först Southwest Airlines, Easy Jet och sedan Ryan Air med helt nya affärsstrategier revolutionerat den kommersiella flygbranschen. Resonemanget bygger också på ett antagande om den befintliga transportinfrastrukturens utseende. Exempelvis menar Rikstrafiken att om det byggdes en ny järnväg mellan Enköping och Västerås så skulle förutsättningarna att bedriva kommersiell tågtrafik i området öka; se avsnitt 4.4.2. En annan komplicerande faktor i sammanhanget är att SJ i kraft av sitt trafikeringsmonopol kan agera strategiskt när de anmäler en sträcka som olönsam och därför bör upphandlas; mer om detta i avsnitt 4.3.2.

---

<sup>23</sup> Ett exempel på det senare är den av Rikstrafiken upphandlade busstrafiken längs Norrlandskusten. Kommersiella operatörer fick här vara med och diskutera ett trafikupplägg som föreslagits av Rikstrafiken. De kommersiella aktörerna gjorde dock bedömningen att pga. de kvalitetskrav som ställdes och den turtäthet som krävdes skulle det inte gå att köra kommersiellt. Rikstrafiken bestämde sig då för att upphandla trafiken istället. Bussbranschen menade dock att det hade varit kommersiellt möjligt att köra sträckan med "normala" kvalitetskrav och lägre turtäthet.

Sammanfattningsvis kan vi efter att ha närmare studerat de kriterier som tillsammans definierar den interregionala kollektivtrafik som kan komma ifråga för statlig upphandling konstatera att någon skarp profil av den trafik det handlar om inte träder fram, vilket i sin tur betyder att Rikstrafiken har ett ganska stort tolkningsutrymme när det gäller den trafik man ska upphandla.

### **4.3.2 Rikstrafikens definieringsarbete**

#### **Målen om tillgänglighet och regional utveckling styr Rikstrafikens upphandlingsverksamhet**

I vår utvärdering har det framkommit att Rikstrafiken uppfattat att de transportpolitiska delmål som främst rör deras verksamhet är målen om tillgänglighet och positiv regional utveckling.<sup>24</sup> Rikstrafiken ser som sin uppgift att genom upphandling upprätthålla en tillräckligt god transportstandard med interregionala kollektiva transporter så att hela landet kan nå viktiga målpunkter. Genom att främja kollektivtrafikens utveckling anser man sig också indirekt arbeta för ökad trafiksäkerhet och god miljö eftersom kollektivtrafiken, enligt Rikstrafiken, är både säkrare och mer miljövänlig än individuella färdmedel. Rikstrafiken hävdar vidare att de upphandlingar som hittills genomförts är beslutade utifrån bedömningar om att de bidrar till de transportpolitiska delmålen, och då i främsta hand målen om tillgänglighet och positiv regional utveckling.

#### **Rikstrafiken gör inga samhällsekonomiska lönsamhetskalkyler**

Rikstrafiken anser inte att de samhällsekonomiska lönsamhetskalkyler som existerar idag är utvecklade för att analysera delmålen om tillgänglighet och regional utveckling. Man har därför inte heller gjort någon samhällsekonomisk prövning av den trafik som upphandlats.<sup>25</sup> Istället har Rikstrafiken tillsammans med Glesbygdsverket och Luftfartsverket utvecklat ett analysverktyg som myndigheten menar, till skillnad från den samhällsekonomiska lönsamhetskalkylen, inte är någon slags matematisk "sanning" utan ger ett rimligt beslutsunderlag för huruvida trafik bör upphandlas; vi återkommer till detta verktyg i avsnitt 4.5.2.

#### **Rikstrafikens definition av interregional trafik**

Rikstrafikens definition av interregional trafik är trafik som överstiger 10 mil. Trafik som överskrider länsgräns (kan vara korta avstånd) anser man inte med automatik vara interregional trafik. Länsgränskriteriet har tagits bort. Rikstrafiken anser vidare att definitionen av interregional trafik behöver utvecklas. Större vikt bör läggas vid ändamålet för resan. Exempelvis ska inte en restid på över en timme automatisk bedömas vara interregional trafik om det t.ex.

---

<sup>24</sup> Mot bakgrund av det första verksamhetsmålet för upphandlingsverksamheten är detta inte förvånande.

<sup>25</sup> Rikstrafiken säger sig dock vilja använda den samhällsekonomiska analysen som ett av flera beslutstöd om den var mer anpassad till verksamheten.



rör daglig pendling. Rikstrafiken menar vidare att något som ständigt återkommer i diskussionerna med länstrafikhuvudmännen är gränsdragningen mellan vad som interregional respektive regional trafik.

### **SJ:s trafikeringsmonopol – en komplicerande faktor**

En omständighet som Rikstrafiken upplever påverkar upphandlingsverksamheten negativt är SJ:s trafikeringsrätt vilken, som vi såg ovan, innebär att SJ avgör vilken tågtrafik som är kommersiell. SJ kan, anser man, påverka förutsättningarna för den trafik som Rikstrafiken upphandlar genom att förändra utbudet i sin kommersiella trafik, till vilken den upphandlade trafiken ofta an knyter. Konsekvensen blir, menar Rikstrafiken, att en operatör som vunnit ett kontrakt i en av Rikstrafikens upphandlingar med ett anbud som baseras på att SJ kör ett visst trafikutbud, kan få problem med lönsamheten om detta utbud sedan visar sig vara ett annat än man räknat med. Detta kan i sin tur medföra att den ”drabbade” operatören vill omförhandla kontraktet med Rikstrafiken med motiveringen att förutsättningarna väsentligt ändrats givet den situation som rådde när trafiken upphandlades.

### **Arvet från Delegationen för köp av viss kollektivtrafik**

Som tidigare nämnts så är merparten av den trafik som Rikstrafiken idag upphandlar ett arv från Delegationen för köp av viss kollektivtrafik. Hur kom då denna trafik till och på vilka grunder? När det gäller den första frågan gick det i princip till så att SJ anmälde till regeringen att en viss sträcka var kommersiellt olönsam varpå regering och riksdag hade att ta ställning till om staten skulle gå in och köpa trafik på sträckan ifråga och i så fall hur stor del av statsbudgeten som fick användas för detta ändamål. Om man fann att sträckan skulle trafikeras med tåg gavs sedan Delegationen i uppdrag att upphandla trafiken antingen direkt av SJ eller genom att begära in anbud från flera potentiella trafikutövare. När det gäller den andra frågan, på vilka grunder beslut om upphandling togs, så har det i vår utredning framkommit att besluten att upphandla trafiken typiskt sett togs utan att ha föregåtts av någon systematisk analys eller utredning av behovet av trafik, än mindre av någon samhällsekonomisk lönsamhetskalkyl. Det verkar med andra ord vara på det viset att merparten av den tågtrafik som Rikstrafiken idag upphandlar har bestämts av de kommersiella eller strategiska överväganden som SJ en gång i tiden gjort och att ingen systematisk prövning av denna trafiks samhällsnytta genomförts.

Såvitt vi kan bedöma har Rikstrafiken valt att fortsätta upphandla all den trafik som man en gång ärvde från Delegationen. Det har också framkommit i utvärderingen att Rikstrafiken inte haft tid att på ett systematiskt sätt analysera eller utreda om det faktiskt är transportpolitiskt motiverat att fortsätta upphandla den aktuella tågtrafiken. Det vore emellertid felaktigt att påstå att Rikstrafiken inte överhuvudtaget analyserat. Rikstrafiken har på regeringens uppdrag utrett vilken interregional kollektivtrafik och vilka sträckor som

staten bör upphandla i framtiden och där framkom att den ärvda upphandlade tågtrafiken kan anses vara transportpolitiskt motiverad.<sup>26</sup>

### **Propåer från andra**

När det gäller övrig trafik har Rikstrafiken främst tagit ställning till olika propåer som kommit från kommunalpolitiker och länstrafikhuvudmän. Idag upphandlar till exempel Rikstrafiken flygtrafik från ett tiotal orter i norra Sverige till Arlanda. Detta är trafik som inte upphandlades av Delegationen för köp av viss kollektivtrafik. Trafiken är så vitt vi kunnat bedöma i huvudsak ett resultat av lokala politiska initiativ. Tidigare betalade vissa Norrlandskommuner flygbolagen för att trafikera den lokala flygplatsen. Så sker inte längre. År 2001 lämnade Rikstrafiken ett förslag till regeringen om införandet av allmän trafikplikt beträffande regelbunden lufttrafik till och från de berörda inlandskommunerna om så krävdes. Det förslag som Rikstrafiken lämnade till regeringen byggde till stor del på vad berörda kommuner önskade gällande flygtrafiken. Den främsta anledningen till att Rikstrafiken fick i uppdrag att upphandla de tio flyglinjerna var att den upphandling som hade skett i kommunernas regi ej var acceptabel med hänsyn till gällande EU-förordning.

### **Egna initiativ**

I några fall har Rikstrafiken också tagit egna upphandlingsinitiativ. Det gäller dels busstrafiken längs Norrlands kustland, dels den s.k. genvägen mellan Dalarna och Värmland.

Idén med busstrafik längs Norrlandskusten är att starta trafiken i området innan Botniabanan är färdigbyggd. När banan är klar hoppas Rikstrafiken att tack vare att nya resmönster redan har skapats tågtrafiken ska bli lönsam och busstrafiken behöver inte längre upphandlas. Rikstrafikens förhoppning är att i detta fall gå in med smörjmedel och stötta till en början för att på sikt helt lämna över till de kommersiella aktörerna.

Idén med genvägen kommer ursprungligen från trafikhuvudmännen men har kombinerats med en analys av sysselsättningen och trafiken i området där Rikstrafiken kommit fram till att området har dåliga kollektivtrafikmöjligheter i förhållande till behoven mot bakgrund av högskolorna i Borlänge och Karlstad.

Både busstrafiken och genvägen är försöksverksamheter som görs för att testa ett eventuellt behov på vissa sträckor där det tidigare inte funnits någon trafik eller där trafiken haft en för liten omfattning alternativt för låg kvalitet.

---

<sup>26</sup> Rikstrafiken, *Upphandling av interregional persontrafik*, rapport 2000-68/31.

### 4.3.3 Bedömning av Rikstrafikens definieringsarbete

I det här avsnittet görs en bedömning av huruvida den trafik som Rikstrafiken upphandlar kan sägas ligga inom ramen för den trafik som man mot bakgrund av sitt verksamhetsmål bör upphandla.

#### **Samhällsekonomisk effektivitet beaktas inte i tillräcklig grad**

Rikstrafiken beaktar inte enligt vår mening i tillräcklig omfattning den samhällsekonomiska effektivitetsaspekten i sina upphandlingar. För att kunna bedöma om den upphandlade trafiken är samhällsekonomiskt lönsam skulle Rikstrafiken behöva göra cost-benefit analyser. Detta görs som bekant inte. Därmed inte sagt att den upphandlade trafiken inte är samhällsekonomiskt lönsam. Hur det är med den saken går inte att avgöra på basis av den kunskap som nu finns tillgänglig. Rikstrafiken fokuserar, som nämndes ovan, på målen om tillgänglighet och regional utveckling. Denna fokusering på dessa två delmål kan enligt vår bedömning innebära en risk för en ineffektiv resursanvändning och att det övergripande målet inte nås. I det här avseendet förefaller Rikstrafiken agera på det sätt som SIKA kritiserat att vissa myndigheter gör.

Vi anser att med Rikstrafikens nuvarande tolkning av det sätt man bidrar till det övergripande transportpolitiska målet så vore en bättre beskrivning av Rikstrafikens ”målfunktion” följande: Rikstrafikens uppgift är att utifrån en given budget upphandla sådan interregional kollektivtrafik som i mesta möjliga mån bidrar till ökad tillgänglighet och positiv regional utveckling och som inte kan bedrivas på kommersiella villkor. Detta behöver inte, enligt vår uppfattning, nödvändigtvis vara samma trafik som om uppgiften är att bidra till uppfyllandet av det övergripande transportpolitiska målet.

#### **All trafik är inte interregional**

Rikstrafiken har i åtminstone i några fall upphandlat trafik som inte kan sägas vara interregional. Enligt uppgift finns det t.ex. inte något interregionalt åtagande i Bohusbanan. Ett annat exempel är att bussarna längs Norrlandskusten, enligt uppgift, stannar för ofta för att vara interregional trafik.

## 4.4 Hur ska Rikstrafiken identifiera trafik som ska upphandlas?

I föregående avsnitt diskuterade vi i principiella termer vilken trafik det är som Rikstrafiken ska upphandla. I det här avsnittet diskuterar vi nästa steg i upphandlingsprocessen, nämligen att rent praktiskt identifiera denna trafik, dvs. att hitta sträckor eller trafiklösningar som stämmer in på den operationella definitionen av vilken trafik som bör upphandlas.

## 4.4.1 Hur ser problemet och lösningarna ut?

### Statskontorets utvärderingskriterium

Rikstrafiken bör ha ett arbetssätt som förmår identifiera de trafikupplägg som i mesta möjliga mån bidrar till uppfyllandet av det övergripande transportpolitiska målet.

För att illustrera det problem Rikstrafiken står inför kan vi tänka oss en bild där Rikstrafikens personal från sitt säte i Sundsvall står och blickar ut över det svenska transportlandskapet och frågar sig var den trafik man ska upphandla finns. Efter att ha gått igenom det första steget vet man på ett ungefär vad man letar efter men man vet inte var denna trafik finns eller hur de bästa trafiklösningarna ser ut. I princip kan man tänka sig att Rikstrafiken tacklar detta problem på två sätt.

Det första sättet bygger på att Rikstrafiken låter andra intressenter på området, lokala politiker, kollektivtrafikföretag, trafikhuvudmän, etc. ge förslag på trafik och trafikupplägg som man anser bör upphandlas av staten och begränsar sin roll till att bedöma vilka av dessa förslag som faktiskt bör upphandlas och sedan också gör detta. I denna modell låter således Rikstrafiken andra sköta själva identifieringsarbetet. Detta synsätt bygger i sin tur på att omvärlden känner till vad Rikstrafiken letar efter i enlighet med det första steget i upphandlingsprocessen.

Det andra sättet bygger istället på att det är Rikstrafiken som aktivt arbetar med att identifiera marknadsmisslyckanden och andra brister i den interregionala kollektivtrafiken och som en följd av detta arbete genererar möjliga upphandlingskandidater. Man kan tänka sig att Rikstrafiken i en sådan modell konstruerar en karta över hela det nationella persontrafiksystemet med alla trafiklinjer, trafikslag och aktörer inritade och använder denna för upptäcka ”vita fläckar”, trafikupplägg som bör upphandlas. Man kan förstås också tänka sig en tredje modell som är en kombination av de två andra. Men oaktat vilken modell som Rikstrafiken väljer för att generera upphandlingskandidater anser vi att följande aspekter bör beaktas i identifieringsprocessen.

- Rikstrafiken bör använda målen för upphandlingsverksamheten i arbetet med att ta fram potentiella upphandlingskandidater. Genom att Rikstrafiken ställer frågan hur de olika målen kan uppnås så genereras med automatik alternativ att välja mellan.
- Rikstrafiken bör ifrågasätta begränsningar och invanda föreställningar om hur den interregionala trafiken är organiserad och hur den tidigare upphandlats. Bara för att staten historiskt sett upphandlat tågtrafik behöver det inte alltid vara så. Buss är kanske både ett billigare och bättre alternativ i många fall. Samma sak gäller färjetrafiken till Gotland från fastlandet. Det

är kanske både billigare och bättre att stödja en utökad flygtrafik än att upphandla färjetrafik.

- Rikstrafiken bör dra lärdom av tidigare erfarenheter och upphandlingar. Man bör till exempel ompröva de upphandlingar som genomförts av Delegationen för köp av viss kollektivtrafik och inte slentrianmässigt fortsätta i samma gamla fotspår.
- Rikstrafiken bör först skapa sig en egen bild av vad det är man vill åstadkomma med trafikupphandlingen och vad det kan finnas för alternativ att välja mellan. Därigenom ökar möjligheterna att riktigt bra och originella trafiklösningar inte kvävs i sin linda när de i ett senare skede diskuteras med etablerade aktörer på området som har sina respektive uppfattningar klara över vad som är bra och dåliga lösningar respektive möjligt och omöjligt att göra.
- Rikstrafiken bör, när den gjort klart för sig vad det är man vill att upphandlingen av interregional kollektivtrafik ska åstadkomma, rådfråga andra aktörer på transportområdet, kanske i första hand de kommersiella företag som bedriver interregional kollektivtrafik, trafikhuvudmännen och de andra trafikverken, om förslag på tänkbara upphandlingskandidater och nya trafikupplägg.

#### 4.4.2 Rikstrafikens identifieringsarbete

##### **Rikstrafikens bristanalys är grunden för identifieringsarbetet**

En bristanalys är grunden för Rikstrafikens arbete med att identifiera vilken trafik som ska upphandlas. Bristanalysen utgår i sin tur från en idé eller vision om hur Sverige ska kunna knytas samman av transporter. Visionen är en karta som ständigt utvecklas. Grundtanken är att alla orter med fler än 100 000 invånare bör kunna knytas samman med tåglinjer som drivs på kommersiell basis, möjligen med vissa kompletterande infrastrukturella satsningar. Ett exempel på det senare är en utbyggnad av spår mellan Uppsala–Enköping. Detta skulle enligt Rikstrafiken ge förutsättningar för kommersiell tågtrafik i större delen av Sverige. ”Vita fläckar” på kartan blir norra Norrland, Norrlands inland samt Blekinge. Inom dessa områden kommer Rikstrafiken enligt sin vision att behöva upphandla trafik.

Ett konkret exempel på vad bristanalysen kan ge är den s.k. ”0, 8, 9-studien”<sup>27</sup>, som enligt Rikstrafiken ger en bild av hur ett effektivt tågssystem i Mellansverige skulle kunna se ut. Inom detta område bor ca 3,5 miljoner människor på 10 procent av Sveriges yta och staten stödjer idag tågtrafiken med ca 90 miljoner kronor utöver de finansiella stöd som länstrafikhuvud-

---

<sup>27</sup> Rikstrafiken, *Linje 0, 8 och 9 för effektivare tågtrafik*, Rapport 2002-106/33

männen bidrar med. Rikstrafiken anser att ”kartan” och ”0, 8, och 9-området” borde kunna utvecklas så att det klarar sig utan subventioner från staten.

### **Rikstrafikens identifieringsarbete är både proaktivt och reaktivt**

Den modell som i praktiken bäst beskriver hur Rikstrafiken har arbetat med att rent praktiskt finna vilken trafik som ska upphandlas är en kombination av de två första modellerna som skisserades i avsnitt 4.4.1. Ända sedan bildandet av Rikstrafiken har t.ex. ett omfattande och ambitiöst arbete lagts ner på att öka kunskapen om hur det kollektiva persontrafiksystemet fungerar, vilket är i linje med den andra modellen. Men som framgick i avsnitt 4.3.2 har Rikstrafiken också ägnat en betydande tid åt att ta ställning till propåer från lokala politiker etc., vilket är i linje med den första modellen. Sedan bör man komma ihåg att merparten av den trafik som faktiskt upphandlats var bestämd innan Rikstrafiken bildades och därför inte behövde identifieras i den mening vi talar om här.

### **Kommersiella aktörer riktar kritik mot Rikstrafikens bristande samverkan**

Kritik har riktats mot Rikstrafikens identifieringsarbete från aktörer som driver kommersiell interregional trafik. Rikstrafiken borde, anser de, mer aktivt ta kontakt med de kommersiella aktörerna och lyssna på deras förslag på trafikupplägg. De kommersiella aktörerna är också kritiska till att Rikstrafiken inte tillfrågar dem eller gör detta för sent vid eventuella trafikupplägg som ska upphandlas. Följande exempel belyser problematiken.

Exemplet rör Rikstrafikens planerade upphandling av flygtrafik av det s.k. ”Kiruna-Gällivare-Luleå-Umeå-Östersundsupplägget”. Flygbolaget SAS och Kiruna kommun protesterade mot dessa planer eftersom SAS trafikerade linjen Kiruna-Umeå-Stockholm och detta upplägg byggde på att SAS skulle få resenärer både från Kiruna och Umeå. Om Rikstrafiken hade upphandlat sträckan Kiruna-Umeå hade SAS möjlighet att bedriva hela linjen kommersiellt försämrats. Som ett resultat av kritiken valde Rikstrafiken att inte upphandla sträckan Kiruna-Umeå.

### **Rikstrafikens analys- och utredningsarbete**

Som nämndes ovan har Rikstrafiken bedrivit en betydande utredningsverksamhet. År 2000 presenterade Rikstrafiken t.ex. den tidigare nämnda rapporten *Upphandling av interregional persontrafik* som innehåller en bedömning av vilken interregional persontrafik som staten av transportpolitiska skäl ska upphandla på längre sikt. Underlaget till rapporten togs fram av två konsulter VBB VIAK och Infraplan<sup>28</sup> som gavs i uppdrag att göra en förutsättningslös analys av dagens trafiksystem.

---

<sup>28</sup> Infraplan, *Förutsättningslös analys av statlig upphandlad trafik – en modellansats för rangordning av interregional kollektivtrafik*, 2000.  
VBB/VIAK, *Rikstrafikens framtida upphandling av interregional kollektivtrafik*, 2000.

Infraplan redovisade i sin rapport ett försök att rangordna olika trafikstråk utifrån ett antal kriterier: dagens interregionala trafikarbete, effekter på regional funktion, kollektivtrafiksystemets uppbyggnad samt långsiktig ekonomisk och miljömässig hållbarhet. Enligt Infraplan var tanken att kriterierna skulle avspegla transportpolitikens övergripande mål och de olika delmålen.

VBB/VIK rapporterade också ett förslag till kriterier efter vilka Rikstrafiken skulle kunna välja ut vilken trafik som är av sådan betydelse att den bör upphandlas av staten: interregional betydelse, matarfunktion, potential och resandeunderlag, förbindelselänk i nationella stornätet samt regionala stöd-områden.

Totalt sett ansåg Rikstrafiken att analysen av framtida upphandling i och med rapporten tog ett stort steg framåt men att mycket arbete trots allt återstod innan en långsiktigt hållbar urvalsmetod kan formuleras. Vidare visar rapporten, enligt Rikstrafiken, också att det finns behov av trafik på de sträckor som upphandlats under år 2000. Dvs. de upphandlingar som Delegationen för köp av viss kollektivtrafik genomförde kunde anses ligga i linje med det övergripande transportpolitiska målet.

#### **4.4.3 Bedömning av Rikstrafikens identifieringsarbete**

##### **Bra med bristanalys men bättre förankring internt och externt efterlyses**

Vi bedömer att Rikstrafiken har gjort ett ambitiöst arbete med att identifiera brister i det svenska kollektivtrafiksystemet. Vi tycker vidare att det är bra att Rikstrafiken har en vision och egna idéer om hur kollektivtrafiken ska kunna utvecklas. Framför allt ser vi positivt på att Rikstrafiken tänker i banor där mer av den interregionala kollektivtrafiken ska kunna bedrivas på kommersiella villkor. I förlängningen av ett sådant synsätt menar vi ligger en tydligare och mer avgränsad roll för Rikstrafiken och statlig upphandling i kollektivtrafiksystemet.

Rikstrafikens bild av det framtida kollektivtrafiksystemet bör emellertid förankras och kommuniceras bättre såväl internt inom organisationen som externt, eftersom det under arbetet med utvärderingen framkommit att såväl personer som arbetar på Rikstrafiken som externa aktörer inte riktigt är klara över hur denna Rikstrafikens bild av det framtida kollektivtrafiksystemet ser ut.

##### **Bra blandning mellan egna och andras initiativ**

Vi bedömer att Rikstrafikens arbete med att generera upphandlingskandidater genom en mix av proaktivitet i form av egna behovs- och bristanalys och reaktivitet i form av att ta ställning till propåer från trafikhuvudmän och lokala politiker fungerar väl. Möjligen skulle arbetet ytterligare kunna förbättras

genom att Rikstrafiken studerar mer hur trafikhuvudmännen arbetar med att identifiera vilken lokal och regional kollektivtrafik som ska bedrivas.

### **Bristfällig samverkan med marknadens aktörer**

Vi bedömer att Rikstrafiken inte i tillräcklig utsträckning samverkat med de kommersiella kollektivtrafikföretagen när det gäller att identifiera vilken inter-regional kollektivtrafik som bör upphandlas av staten. Detta har vid några tillfällen medfört att Rikstrafiken föreslagit trafikupplägg för upphandling som påverkat kommersiella operatörers efterfrågan på deras respektive tjänster negativt. Denna, i vårt tycke, bristfälliga samverkan med de kommersiella trafikoperatörerna kan också ha inneburit att trafikupplägg med potentiellt stort samhällsligt värde kan ha gått om intet. De kommersiella aktörerna kan ha värdefulla idéer om alternativa trafiklösningar som kan öka värdet i kollektivtrafiken.

## **4.5 Hur ska Rikstrafiken prioritera trafik som ska upphandlas?**

Det tredje steget i en systematisk upphandlingsprocess, där de första stegen är att Rikstrafiken sätter upp tydliga mål för upphandlingsverksamheten och genererar alternativ för att nå målen i form av upphandlingskandidater, är att välja de alternativ som bäst uppfyller målen. Detta steg kräver en fungerande prioriteringsmodell.

### **4.5.1 Vilka modeller finns att tillgå?**

#### **Statskontorets utvärderingskriterium**

Rikstrafiken bör ha en modell för att på ett systematiskt och transparent sätt kunna prioritera mellan olika upphandlingskandidater.
--

Vi har identifierat åtminstone två vedertagna metoder som Rikstrafiken skulle kunna använda sig av i arbetet med att prioritera mellan olika sträckor eller trafikslag. Det är *cost-benefit analys* och *cost-effectiveness analys*. Dessa två modeller är generella och kan därmed anpassas och användas för att prioritera i en stor mängd olika situationer. Vi anser att det är en fördel om Rikstrafiken kan använda befintliga och beprövade metoder i sitt prioriteringsarbete eftersom sannolikheten att man ska fatta bra beslut och använda samhällets resurser på ett effektivt sätt då ökar markant. Modellerna har också den goda egenskapen att de är transparenta så att det klart och tydligt framgår hur man kommit fram till ett visst beslut och hur man vägt olika intressen och mål mot varandra.



### **Cost-benefit analys**

Den första och kanske mest kända modellen är den samhällsekonomiska lönsamhetskalkylen eller *cost-benefit* analysen. Det är en metod som används för att besvara frågor av typen: Är det samhällsekonomiskt lönsamt att genomföra ett visst projekt A? Vilket av projekten A, B och C har den största samhällsekonomiska lönsamheten och bör därför väljas? Cost-benefit analysen är ett sätt att översätta det samhällsekonomiska effektivitetsbegreppet i praktisk handling. I en cost-benefit analys strävar man efter att sätta ett monetärt värde på alla de effekter eller konsekvenser ett visst projekt ger upphov till. Därefter summeras alla kostnader och nyttor; om de senare överstiger de förra så är projektet samhällsekonomiskt lönsamt, och vice versa. I en prioriteringssituation bör man välja det projekt som uppvisar den högsta samhällsekonomiska lönsamheten. Beslutsriteriet i en cost-benefit kalkyl är således samhällsekonomisk effektivitet.

Cost-benefit analysmetoden har precis som de flesta andra metoder sina begränsningar. I princip ska man i en cost-benefit analys identifiera och prissätta samtliga konsekvenser av att en viss åtgärd vidtas eller ett visst program genomförs. Den kanske största invändningen mot metoden är det faktum att vissa konsekvenser i praktiken är omöjliga att mäta eller prissätta och följaktligen måste utelämnas i kalkylen. Detta är naturligtvis en klar brist speciellt om det man inte kan mäta eller prissätta bedöms vara viktiga konsekvenser. En annan invändning man kan ha mot metoden är att den enbart fokuserar på samhällsekonomisk effektivitet. Många gånger är samhällsekonomisk effektivitet bara en av flera aspekter man bör väga in när man ska fatta ett beslut.

Trots dessa begränsningar så har cost-benefit analysen ett stort värde i en rationell beslutsprocess genom att fungera som måttstock för att jämföra olika projekt i termer av samhällsekonomisk effektivitet. Den kan t.ex. med fördel användas för att tvinga en myndighet eller planerare att avslöja begränsningar i hur de värderar "ovärderbara" effekter eller vilken vikt de lägger vid andra aspekter, t.ex. fördelningspolitiska. Sådan information kan användas för att avslöja om dylika aspekter är tillräckligt värdefulla för att rättfärdiga projektet ifråga.

### **Cost-effectiveness analys**

Ett alternativ till cost-benefit analysen kan ibland vara den s.k. cost-effectiveness analysen. Den senare bygger till skillnad från den förra inte på kravet att alla förtjänster eller vinster av att genomföra ett visst projekt ska kunna mätas. Utgångspunkten för en cost-effectiveness analys är i stället omständigheten att det många gånger kan finnas flera olika sätt att uppnå en viss nytta eller vinst och då kan man jämföra kostnaderna för dessa sätt att uppnå denna nytta. Anta t.ex. att Rikstrafiken vill upphandla en trafikförsörjning mellan två orter A och B och att man kan välja mellan att upphandla buss eller tåg. Givet att Rikstrafiken specificerar uppdraget på ett sådant sätt

att tåget och bussen producerar ungefär samma nytta kan en systematisk analys av de olika sätternas kostnader genomföras för att finna det billigaste alternativet. Beslutsriteriet i en cost-effectiveness analys är m.a.o. kostnads-effektivitet.

## 4.5.2 Rikstrafikens prioriteringsarbete

### Behovet att prioritera har ökat över tiden

De första verksamhetsåren har prioriteringar inte varit någon stor fråga för Rikstrafiken. Pengarna räckte till för att upphandla det man bedömt haft tillräcklig interregional betydelse eller där otillräckliga kollektiva transportalternativ funnits. År 2002 och 2003 har situationen dock enligt Rikstrafiken varit väsentligt annorlunda. Rikstrafiken anser sig ha haft brist på upphandlingspengar för att kunna upphandla den trafik som regeringen beslutat om. Det gäller framför allt tillkommande trafik på flygsidan. Rikstrafiken har därför varit tvungen att prioritera.

### Rikstrafiken hoppas kunna använda ett analysverktyg för att prioritera i framtiden

I början av år 2003 gav Rikstrafiken ut rapporten *Uppdrag om utveckling av analysverktyg i samband med inrättandet av allmän trafikplikt – slutredovisning av uppdraget*. Här redovisade man ett analysverktyg för att upphandla interregional kollektivtrafik, framförallt prioritera vilken trafik som ska upphandlas. Verktöget, som utvecklades i samråd med Glesbygdsverket och Luftfartsverket, togs fram primärt för att användas vid bedömningar av allmän trafikplikt för flyg men Rikstrafiken ser framför sig att det ska kunna fungera som ett generellt analysverktyg oberoende av trafikslag. Analysverktyget är en mall som ska följas varje gång Rikstrafiken ska bedöma om det är motiverat att upphandla trafik längs en sträcka och i så fall vilket trafikslag som ska användas. Rikstrafikens ambition har varit att verktyget ska vara förankrat i ”verkligheten” och enkelt att förstå. Beslut som tas ska kunna motiveras för kommunalpolitiker och andra beslutsfattare.

Analysverktyget har testats i en fallstudie som avsåg behovet av en flyglinje mellan Mora och Stockholm. Rikstrafiken anser på basis av fallstudien att analysverktyget fungerar och ger ett tillfredsställande resultat som skulle kunna ligga till grund för beslut i t.ex. fråga om införande av allmän trafikplikt. Den enligt Rikstrafiken stora fördelen med analysverktyget är att det kommer att kunna användas för att ta ställning till propåer om en ny sträcka.

Det finns inom Rikstrafiken stora förhoppningar om att analysverktyget ska kunna bidra till att lättare kunna prioritera bland upphandlingarna. Analysverktyget är dock inte färdigutvecklat och Rikstrafiken har t.ex. inte enligt egen utsago kommit så långt att man kan prioritera mellan två upphandlingskandidater.

### 4.5.3 Bedömning av Rikstrafikens prioriteringsarbete

#### **Risk för ad-hocmässiga upphandlingsbeslut**

Vi bedömer att det kanske viktigaste inslaget i ett systematiskt arbetssätt för att avgöra vilken trafik som ska upphandlas är en fungerande prioriteringsmodell. Som framgår ovan lyser en sådan i nuläget med sin frånvaro men Rikstrafiken har en förhoppning om att inom en snar framtid kunna använda analysverktyget inte bara för att pröva om trafik bör upphandlas utan också för att prioritera mellan olika upphandlingsobjekt eller trafikslag. Vi bedömer att arbetet med att ta fram en fungerande prioriteringsmodell bör prioriteras.

#### **Analysverktyget ger värdefull kunskap men saknar i nuläget brett**

Vi bedömer att det analysverktyg som Rikstrafiken nu utvecklar ger god kunskap om hur transportförsörjningen med fokus på interregional kollektivtrafik ser ut i ett område där verktyget använts. Under analysen lär Rikstrafiken sig mycket om den aktuella trafiksituationen. Detta är bra.

Problemet med analysverktyget i dess nuvarande form är, som vi ser det, att det saknar ett kriterium som kan användas för att bedöma om trafik bör upphandlas eller om transportförsörjningen är tillräckligt tillfredsställande och upphandling därför inte behövs. Vi efterlyser någon form av beslutsregel som säger att om villkor ”si och så” är uppfyllt är det motiverat att upphandla trafik och vice versa. Rikstrafiken måste, om analysverktyget ska kunna användas för att fatta beslut om upphandling, ha något kriterium för hur man väger samman olika aspekter i analysen till ett beslut. Detta är också helt nödvändigt för att verktyget ska kunna användas för att prioritera mellan olika upphandlingskandidater.

#### **Vedertagna beslutsmodeller bör vara en del i prioriteringsarbetet**

Mot bakgrund av det faktum att Rikstrafiken verkar för att uppfylla det övergripande transportpolitiska målet som till sin natur är flerdimensionellt, och att både cost-benefit modellen och cost-effectiveness modellen är modeller med endimensionella mål, samhällsekonomisk effektivitet respektive kostnadseffektivitet, kan man ha viss förståelse för att Rikstrafiken inte tycker att dessa modeller är tillämpliga för deras verksamhet. Av detta följer enligt vår uppfattning dock inte att de två modellerna saknar värde i Rikstrafikens verksamhet. Tvärtom anser vi att kalkylerna kan bidra med värdefull information om olika upphandlade sträckors relativa lönsamhet eller olönsamhet. Därigenom tydliggörs bl.a. hur mycket den fördelningspolitiska aspekten är värd i monetära termer.

I det följande skisserar vi mer specifikt hur cost-benefit analysen skulle kunna utgöra ett värdefullt beslutsunderlag för att underlätta prioritering i Rikstrafikens upphandlingsarbete. Inom transportsektorn finns en väl utvecklad metod för att göra beräkningar av hur resandet kommer att påverkas i olika trafikuppställningar. Den nationella efterfrågemodellen kallas Sampers. Till denna modell

finns också en utvecklad metod för att göra beräkningar av hur resandet kommer att påverkas av olika kollektivtrafikupplägg. Till denna modell finns också knutet ett kalkylsteg som kallas Samkalk. Idag kan man därför i princip göra datorstödda lönsamhetskalkyler av investeringar och transportpolitiska förändringar.

SIKA:s bedömning är att det går att hämta mycket av den information som skulle behövas för att göra de samhällsekonomiska kalkylerna för olika transportupplägg från befintliga databaser. Det saknas dock vissa viktiga data för att modellsystemet fullt ut ska kunna leverera kalkyler. Den viktigaste bristen är att det saknas statistik om resandet i dagens regionala och interregionala kollektivtrafik. Därför kan inte modellen kalibreras på ett önskvärt sätt. Det är SIKA:s bedömning att data från modellen dock kan användas för att göra grova beräkningar av exempelvis hur stort resande som skulle behövas för att resandet skulle bli samhällsekonomiskt eller företagsekonomiskt lönsamt. Modellerna tillsammans med olika antaganden om korspriselasticiteter kan också användas för att göra grova uppskattningar av omfördelning av resande.

Vi bedömer att en utredare med god förtrogenhet med modellsystem och samhällsekonomisk metod skulle kunna producera ett värdefullt samhällsekonomiskt beslutsunderlag, som tillsammans med en uppsättning indikatorer<sup>29</sup> på delmålen om positiv regional utveckling och tillgänglighet skulle kunna användas av Rikstrafiken för att prioritera mellan sträckor.

En handfast metod för att väga samman det samhällsekonomiska beslutsunderlaget och indikatorerna på tillgänglighet och regional utveckling till ett beslut presenteras i boken *Smart choices*<sup>30</sup> av professorerna Raiffa, Keeney och Hammond. De går i boken igenom en relativt enkel, systematisk och i allra högsta grad praktisk metod för att prioritera mellan olika alternativ i en beslutssituation när det övergripande målet består av en mängd olika delmål. Vi gör bedömningen att Rikstrafiken mycket väl skulle kunna använda denna sammanvägningsmodell i sitt prioriteringsarbete.

## 4.6 Hur ska Rikstrafiken upphandla?

Hittills har vi granskat den del av upphandlingsprocessen som på olika sätt handlar om vilken trafik som Rikstrafiken bör upphandla. I det här avsnittet skiftar vi fokus till att granska själva upphandlingsproblemet, nämligen det problem som handlar om att köpa en tjänst till ett så förmånligt pris som möjligt. Detta problem berör i hög grad det andra och tredje verksamhetsmålen om att upphandlingen ska vara kostnadseffektiv, med beaktande av

---

<sup>29</sup> Sannolikt skulle flera av de indikatorer som ligger till grund för analysverktyget kunna användas för detta ändamål.

<sup>30</sup> Hammond, Keeney och Raiffa, *Smart Choices - A practical Guide to Making Better Life Decisions*, 2002, Broadway Books, New York.

miljö-, säkerhets-, tillgänglighets- och jämställdhetsaspekter och att upphandlingsmetoder och upphandlingsformer fortlöpande ska utvecklas. Vi väljer att begränsa oss till att beröra några aspekter på detta problem som enligt vår mening är speciellt relevanta ur Rikstrafikens perspektiv. Det handlar i tur och ordning om förfrågningsunderlagets utformning, prekvalificering, valet av ersättningsmodell, avtalstidens längd samt uppföljning av avtal.

#### 4.6.1 En optimal upphandlingsprocess – vad säger ekonomisk teori?

##### Statskontorets utvärderingskriterium

Rikstrafiken bör ha en affärsmässig upphandlingsprocess.
--

Att genomföra en anbudstävlan involverar följande tre steg:

- utforma ett detaljerat förfrågningsunderlag;
- gå ut med en inbjudan till potentiella utförare av den tjänst som efterfrågas;
- välja ut den mest lämpade operatören på basis av förutbestämda utvärderingskriterier.

##### Förfrågningsunderlagets utformning

Det första och kanske viktigaste steget för Rikstrafiken är att definiera vilket trafikutbud man vill köpa. Detta görs i förfrågningsunderlaget vars utformning är viktig på flera sätt. För det första, ju mer precist man i förfrågningsunderlaget kan specificera vad som ska utföras, desto lättare är det i allmänhet att via avtal hantera problemet med opportunistiskt beteende, dvs. att utföraren på olika sätt försöker exploatera svagheter i beställarens position. För det andra är förfrågningsunderlagets utformning avgörande för utförarens möjlighet att räkna på uppdraget och därmed i förlängningen beställarens utvärdering av de inkomna anbuden. Ju mer precist beställaren i förfrågningsunderlaget definierar vilka aktiviteter som utföraren ska göra och i vilka kvantiteter, desto lättare är det för utföraren att räkna på vad det kommer att kosta att utföra uppdraget. Detta påverkar i sin tur anbudskonkurrensen positivt på åtminstone två sätt. Dels genom att skapa mer likvärdiga villkor för potentiella budgivare; ju mer information om uppdragets karaktär som blir allmänt känt, desto mer jämlika anbudsgivare i ett visst avseende. Detta kan medföra att priskonkurrensen skärps, vilket gynnar beställaren.<sup>31</sup> För det andra, minskar det osäkerheten

---

<sup>31</sup> I en anbudstävlan är det främst två faktorer som bestämmer hur hård priskonkurrensen blir. Det är dels antalet anbudsgivare – i de flesta situationer innebär fler anbudsgivare hårdare konkurrens och därmed lägre anbud. Dels hur pass jämställda anbudsgivarna är i termer av förväntade produktionskostnader: ju mer jämställda anbudsgivarna är, desto hårdare kan priskonkurrensen förväntas bli, allt annat lika.

rörande produktionskostnaderna vilket i sin tur minskar risken för den s.k. vinnarens förbannelse.<sup>32</sup> Det finns således betydande fördelar med precisa förfrågningsunderlag som i detalj reglerar vad utföraren ska göra.

Men det finns även nackdelar med ett alltför detaljerat förfrågningsunderlag. En alltför stark detaljreglering anses hämma den dynamiska effektiviteten<sup>33</sup> då den hårda styrningen av utföraren hämmar dennes kreativitet när det gäller att utveckla produktionsprocessen etc. För att komma bort ifrån detta kan beställaren prova att, i stället för att specificera vilka aktiviteter utföraren ska utföra, specificera egenskaperna på den tjänst operatören ska leverera. Detta anses stimulera utföraren att finna nya och smarta sätt att uppnå önskvärd funktion. Problematiken kan illustreras med den diskussion som förts bland trafikhuvudmännen de senaste åren om detaljregleringens för- och nackdelar. Den lokala och regionala kollektivtrafiken har varit och är en verksamhet som präglats av en hög grad av detaljstyrning från trafikhuvudmännens sida. De bestämmer i detalj över centrala variabler såsom trafikutbud (linjenät, trafikeringstider, tidtabell, m.m.) och taxor. Denna ordning har kritiserats bl.a. för att den reducerar operatörernas roll till ett rent utförande och inte tar hänsyn till det faktum att operatörernas närhet till resenärerna ger dem värdefull information om hur trafiken kan förbättras etc. För att försöka ändra på detta förhållande har man på några platser i landet, bl.a. i Sundsvall och Helsingborg, provat modeller där operatörerna i långt större utsträckning än vad som är praxis fått vara med och bestämma över trafikutbud och taxor.

### **Öppen inbjudan eller prekvalificering?**

En öppen inbjudan innebär att alla som anser sig lämpade att utföra uppdraget får lämna anbud. Varje anbudsgivare får komma in med ett anbud som förutom den ersättning man vill ha för att utföra uppdraget innehåller en stor mängd information som beskriver hur de möter uppställda kriterier och krav. Den stora fördelen med en öppen inbjudan är att anbudskonkurrensen maximeras då antalet potentiella leverantörer att välja från blir maximalt stort. En nackdel med öppen inbjudan är höga transaktionskostnader för beställaren som måste gå igenom en potentiellt stor mängd information. En annan nackdel är paradoxalt nog att den öppna inbjudan som maximerar den potentiella konkurrensen kan innebära att enskilda anbudsgivare bedömer sannolikheten att vinna som liten och att därför antalet faktiska anbudsgivare blir lågt! Den låga upplevda sannolikheten att vinna kan också medföra att anbudsgivarna

---

<sup>32</sup> Termen vinnarens förbannelse syftar på att den som vinner en anbudsgivning där ingen budgivare med säkerhet vet vad objektet de bjuder på är värt utan baserar sina bud på mer eller mindre goda uppskattningar av det sanna värdet sannolikt är den med det mest optimistiska estimatet. Om man inte ser upp är det stor risk att detta estimat, eller rättare sagt budet som bygger på estimatet, överstiger det sanna värdet med följd att budgivaren i fråga vinner auktionen med ett förlustbringande bud. För att undvika den fälla som vinnarens förbannelse innebär måste varje budgivare lämna ett mer försiktigt och därför högre bud.

<sup>33</sup> Dynamisk effektivitet är liktydigt med i vilken utsträckning och hastighet nya och bättre produkter och produktionsprocesser ser dagens ljus.

lämnar för låga anbud som inte täcker kostnaderna, vilket kan bli problematiskt för såväl beställare som utförare.

Ett sätt att reducera antalet anbudsgivare är prekvalificering. Här går beställaren ut med en intresseanmälan till potentiella utförare. Anmälan innehåller typiskt sätt information om vilken typ av service kontraktet avser, dess omfattning och kvalitet, kontraktstid, etc. Företag intresserade av att utföra den efterfrågade tjänsten får nu komma in med en kort beskrivning av sin finansiella ställning, tidigare erfarenhet, nuvarande kontrakt m.m. På basis av denna information väljer sedan beställaren ut ett antal företag som anses kunna leverera den önskade tjänsten. Dessa företag erbjuds därefter att lämna ett formellt anbud. Den stora fördelen med prekvalificering är att antalet anbudsgivare reduceras till dem som faktiskt är kapabla att leva upp till de kriterier och krav som beställaren ställer upp samtidigt som den mängd information den senare måste processa minskar. Nackdelen är förstås att det mindre antalet anbudsgivare kan minska konkurrensen och höja priset för beställaren. Prekvalificering kan också genom sin betoning på tidigare erfarenhet och befintliga kontrakt bidra till att nya företag får svårt att komma in på marknaden, vilket även det är negativt.

### **Valet av ersättningsform**

En av de viktigaste frågorna i en upphandling är hur utföraren ska ersättas för sitt arbete. Vid upphandling av kollektivtrafik används idag i princip två olika ersättningsformer: *nettokontrakt* och *bruttokontrakt*. Varianter av dessa båda former förekommer också. Bruttokontraktet, som är den helt dominerande formen, innebär att operatören får en fast klumpsumma för att köra trafiken. Detta belopp ska täcka operatörens produktionskostnader och vinst. Med ett bruttokontrakt tar trafikhuvudmannen, beställaren, hand om biljettintäkterna. Ett problem med bruttokontraktet är att operatören inte förses med något incitament att öka resandet. Snarare är förhållandet det motsatta. Fler resenärer ökar kostnaderna men inte intäkterna. Idag kombineras bruttokontraktet ofta med en hög grad av detaljreglering.

Ett alternativ till bruttokontraktet är det s.k. nettokontraktet. Med nettokontraktet tar operatören själv hand om biljettintäkterna och får av trafikhuvudmannen endast ett belopp som avser att täcka skillnaden mellan de förväntade biljettintäkterna och de förväntade kostnaderna. Man kan även tänka sig nettokontrakt där trafikhuvudmannen bestämmer biljettpriserna och nettokontrakt där denna uppgift ligger på operatören. Till skillnad från bruttokontraktet förses operatören under ett nettokontrakt med ett incitament att öka resandet eftersom detta ökar intäkterna. Just detta var också huvudargumentet för att Rikstrafiken skulle använda nettoavtal.<sup>34</sup> Ovanstående egenskaper hos de två ersättningsmodellerna är tämligen uppenbara. Men det finns även mer subtila skillnader som bör beaktas i valet dem emellan.

---

<sup>34</sup> Se SOU 1998:148 och SOU 1999:57.

### Risken för monopolprissättning

Det faktum att företagen i Rikstrafikens upphandlingar av interregional kollektivtrafik konkurrerar om ensamrätten att trafikera en sträcka under ett antal år kan medföra en risk för monopolbeteende. Konkurrensen sker ju *de facto om* marknaden och inte *på* marknaden, vilket innebär att när företaget väl fått trafikuppdraget möter det ingen konkurrens annat än möjligtvis från andra trafikslag, s.k. substitutkonkurrens. Framför allt finns risken att priset på resorna sätts för högt med en samhällsekonomisk effektivitetsförlust som följd: resandet blir mindre än vad som skulle vara fallet med ett lägre pris. Om efterfrågan är priskänslig kan även ett lite för högt pris resultera i en kraftigt minskad efterfrågan. Vän av ordning frågar sig vad det är för mening att staten satsar pengar på att skapa en trafikförsörjning mellan två orter om sedan det företag som får ensamrätten att köra trafiken använder sin marknadsposition till att ta ut ett för högt pris så att det från ett samhällsekonomiskt perspektiv blir för få som reser på sträckan. Nu ska inte risken för monopolprissättning överdrivas men den ska heller inte viftas bort. Man bör komma ihåg att de företag som kommer att köra trafik längs de linjer där Rikstrafiken upphandlar trafik sannolikt inte möter någon större konkurrens från andra trafikslag. Snarare är förhållandet det motsatta. Det är just frånvaron av en existerande trafikförsörjning som motiverar att Rikstrafiken går in och upphandlar trafik från första början.<sup>35</sup>

Det problem som skisseras ovan är mest sannolikt att uppstå i en situation med nettokontrakt där operatören är fri att sätta priset. Problemet kan dock mildras eller t.o.m. helt elimineras genom att Rikstrafiken inför en s.k. pristaksreglering, dvs. man sätter en övre gräns för det biljettpris som operatören får ta ut.<sup>36</sup>

### Vinnarens förbannelse

När potentiella operatörer lämnar anbud på hur mycket de vill ha i ersättning för att köra trafik på en sträcka är det ingen som med säkerhet vet hur efterfrågan egentligen ser ut, dvs. hur stort resandeunderlaget *de facto* är. I stället gör varje företag en egen uppskattning av efterfrågans storlek och denna ligger sedan till grund för företagets krav på ersättning. En konsekvens av detta kan bli att det företag som vinner anbudstävlingen, dvs. det företag som kräver den lägsta ersättningen, kan vara den som gjort den mest optimistiska uppskattningen av efterfrågan på den aktuella sträckan som upphandlas och därför begärt det lägsta priset. Om vinnaren överskattat den faktiska efter-

---

<sup>35</sup> Resonemanget ovan vilar emellertid på antagandet att operatören är tvungen att ta ut ett enhetligt pris av resenärerna. Då uppstår ett avvägningsproblem mellan att å ena sidan sätta ett högt pris och ha få resenärer eller att å andra sidan ha ett lågt pris och ha många resenärer. Om det första alternativet ger högre vinst uppstår en samhällsekonomisk effektivitetsförlust. En lösning på problemet kan vara att operatören får prisdiskriminera mellan olika resenärer.

<sup>36</sup> Se Armstrong, Vickers och Yarrow, *Regulatory Reform*, 1994, MIT Press, för en allmän genomgång av teorin bakom pristaksreglering.



frågan kommer anbudet visa sig vara för lågt vilket i sin tur kan medföra att företaget visar ”röda siffror” från att köra trafiken.

Nettoavtalet innebär en relativt större risk för vinnarens förbannelse än bruttokontraktet eftersom det i det förra fallet finns en osäkerhet rörande både intäkts- och kostnadssidan medan det i det senare fallet bara finns en kostnadsrisk.

### **Medvetet låga anbud för att komma in på marknaden**

Ett till synes orimligt lågt anbud behöver dock inte vara ett resultat av vinnarens förbannelse. Ett lågt bud kan istället vara en medveten handling från ett företag som inte är överoptimistiskt eller underskattat uppdragets svårighet utan vill komma in på marknaden och är beredd att göra detta till priset av en kortsiktig förlust. För beställaren är det viktigt att kunna skilja på låga anbud som är ett resultat av överoptimism och medvetet låga anbud. Medan det förra kan medföra stora problem och fördyringar för beställaren genom att utföraren kanske inte kan fullfölja uppdraget utan vill omförhandla kontraktet eller att i värsta fall beställaren tvingas göra en förnyad upphandling så är det senare i allmänhet en bra affär för beställaren och i slutändan skattebetalarna, åtminstone på kort sikt. Att skilja ”dåliga” låga anbud från ”bra” låga anbud kan dock vara svårt och kräver en betydande bransch- och beställarkompetens.<sup>37</sup>

### **Riskdelning**

I så gott som alla upphandlingssituationer finns det element av risk. Det kan vara att efterfrågan oväntat viker, att produktionskostnaderna oväntat ökar till följd av höjda priser på produktionsfaktorer etc. En viktig fråga är hur dylika risker ska fördelas mellan köpare och säljare. En effektiv riskdelning innebär att den part som är mest lämpad att bära risken också är den som ska bära risken.<sup>38</sup> I praktiken brukar man utgå från att staten är mer lämpad att bära risk än vad privata entreprenörer är eftersom staten kan sprida riskerna i större utsträckning. M.a.o. är det ur ett effektivitetsperspektiv önskvärt att staten i upphandlingssammanhang tar på sig olika risker. Problemet är att när staten gör detta så försvagas med automatik operatörernas incitament att anstränga sig för att öka intäkterna, minska kostnaderna m.m. Det finns med andra ord ett slags motsatsförhållande mellan hur mycket risk operatören tar och dennes vilja att anstränga sig för att skapa värde.<sup>39</sup> En konkret konsekvens av detta är att nettoavtal kan innebära högre anbud då operatören kompenserar sig för att tvingas bära risk genom att inkludera en större riskpremie i anbudspriset än

---

<sup>37</sup> Lagen (1992:1528) om offentlig upphandling, 1 kap. § 23, mål Holst Italia Spa, C-176/98.

<sup>38</sup> Se t.ex. Kreps, D. *A course in microeconomic theory*, 1990.

<sup>39</sup> Det är precis det här avvägningsproblemet som avspeglas i den diskussionen som fördes ovan rörande brutto- och nettokontraktets respektive för- och nackdelar. Det förhållande att operatören med nettokontraktet bär intäktsrisken är det som gör att vederbörande kommer att arbeta hårt för att öka antalet resenärer och vice versa för bruttokontraktet.

vad som är fallet med det mindre riskfyllda bruttokontraktet. Visst empiriskt fog för denna hypotes rapporteras i en brittisk studie.<sup>40</sup> Där fann man att från trafik huvudmannens sida så blev nettokontraktet dyrare än bruttoavtalet och pekade just på den ökade risk nettokontraktet innebär för operatören.

### **Marknadspotentialen**

En aspekt på valet av ersättningsform som främst rör nettokontraktet är något som vi skulle kunna kalla för marknadspotentialen. Nettoavtalet förordas framför bruttoavtalet kanske i första hand för att det förser operatören med ett eget intresse av att öka resandet. Argumentets bäring vilar emellertid på att det finns en potential för operatören att genom insatser av olika slag öka resandet. Dyliga insatser kan vara marknadsföring, ansträngningar för hålla tidtabellen, hålla rent i fordonen, ge service till resenärerna etc. Dessa aktiviteter kostar dock pengar. Detta betyder i sin tur att operatörerna inte kan förväntas satsa på att åstadkomma ett ökat resande om inte potentialen att få nya resenärer och därmed större intäkter är tillräckligt stor för att överstiga de kostnader som är förknippade med sådana ansträngningar. Annorlunda uttryckt spelar det roll för operatörens vilja att locka nya resenärer om potentialen är 10 eller 1000 nya kunder. Frågan är hur stor denna potential är för den typ av trafik som Rikstrafiken upphandlar. Återigen är skälet till att Rikstrafiken upphandlar trafik att efterfrågan är för liten för att kommersiell trafik ska löna sig.

### **Kontraktstidens längd**

I en upphandling konkurrerar företagen som vi konstaterade tidigare om ensamrätten att köra trafik längs en viss linje. En viktig parameter är hur lång tid ensamrätten ska gälla, dvs. hur långt kontraktet ska vara. Precis som i fallet med patent så blir ett avtal som ger innehavaren monopol på en verksamhet mer värdefullt desto längre det är. Detta innebär i sin tur att konkurrensen om kontraktet kan förväntas bli hårdare ju längre tid kontraktet avser. Logiken är alltså att ju längre avtal, (desto värdefullare kontrakt) desto fler företag kommer att vilja lämna anbud.

En annan fördel med långa kontrakt är att de kan tänkas öka incitamenten att investera i s.k. relationsspecifikt kapital, dvs. kapital som ökar produktiviteten i den aktuella avtalsrelationen. Å andra sidan kan långa avtalstider göra att kontraktsinnehavaren ”slappnar av” och blir ineffektiv, en ”sjuka” som man brukar anse att aktörer i monopolställning lätt drabbas av. Korta avtalstider, där innehavaren med jämna mellanrum tvingas försvara kontraktet i anbuds-tävlan gör istället att innehavaren ”står på tå” och ständigt tvingas arbeta för att öka den egna effektiviteten.

---

<sup>40</sup> Se White, P. & S. Tough, *Alternative Tendering Systems and Deregulation in Britain*, 1995, Journal of Transport Economics, Vol. 29, pp. 275–289.

### **Uppföljning och utvärdering av avtal**

Det finns alltid en risk att utföraren inte levererar en tjänst som uppfyller de av beställaren uppställda kraven, vilket drabbar den senare på ett negativt sätt. I syfte att minimera risken för "contract failure" kan och bör varje beställare vidta följande steg. Beställaren bör i utvärdering av anbud ha en urvalsprocess med fokus på potentiella operatörers tidigare erfarenhet från att utföra likadana eller likartade uppdrag. Å andra sidan kan, som nämndes ovan, detta försvåra för nya aktörer att komma in på marknaden. Beställaren bör vidare ha konstruktioner i avtalet vars syfte är att styra operatörens beteende i riktning mot att uppställda mål tillgodoses; avtalen bör innehålla incitament som belönar goda prestationer och bestraffar dåliga prestationer. Slutligen bör beställaren ha ett väl utvecklat kontrollsystem som upptäcker varje avvikelser från uppsatta mål.

## **4.6.2 Rikstrafikens upphandlingsarbete**

### **Förfrågningsunderlaget**

Allmänna krav som Rikstrafiken ställer i trafikupphandlingarna är krav på statistik, punktlighet och regularitet, ledsagning av funktionshindrade, samt information före och under resan. När det gäller flyg fastställer Rikstrafiken tidtabell och slingupplägg medan för tåg ställs krav på ett minimiutbud av trafik. På tågsidan pågår ett projekt för att utveckla förfrågningsunderlaget, framför allt för att få tydligare gällande skall-krav och vad som ska rapporteras till Rikstrafiken och vad som ger extrapoäng inom respektive kriterium (bör-krav). Tågoperatörerna ges här möjlighet att inkomma med synpunkter på förfrågningsunderlaget och genomförda upphandlingar. De avtal som tecknas med olika operatörer innehåller viten som är kopplade till bl.a. punktlighet och regularitet.

### **Rikstrafiken använder prekvalificering**

Rikstrafiken använder sig idag av s.k. prekvalificering där potentiella operatörers ekonomiska och tekniska förmåga bedöms. När det gäller flyg görs dock ingen prekvalificering (de görs i enlighet med EU-förordning). Rikstrafiken bedömer dock ekonomisk och teknisk förmåga vid anbudsutvärderingen enligt uppställda krav i förfrågningsunderlaget.

### **Förhandlad upphandling**

Rikstrafiken använder sig av förhandlad upphandling.<sup>41</sup> I normalfallet träffar Rikstrafiken anbudsgivarna för att få kompletterande information eller för att få trafikupplägget presenterat för sig.

---

<sup>41</sup> Detta gäller dock inte flyg där upphandlingarna, som nämndes ovan, görs i enlighet med EU-förordning.

### **Anbudsutvärderingsmodellen**

Rikstrafiken använder ett antal olika utvärderingskriterier såsom begärd ersättning, kvalitet, tillgänglighet, trafikupplägg och biljettpriser. Kriterierna är viktade enligt följande: begärd ersättning 40 %, biljetter och biljettsystem 30 %, samt organisation och kvalitet 30 %. Ovan beskrivna kriterier gäller endast flygupphandlingar. För tåg förekommer andra kriterier/viktningar: begärd ersättning 37 %, trafikförslag 31 %, biljettpris- och biljettsystem 15 % samt andra kvalitetskriterier 3 %.

Alla skall-krav måste uppfyllas för att anbudet överhuvudtaget ska godkännas/utvärderas. I förfrågningsunderlaget beskrivs vad som ger extrapoäng inom respektive kriterium (bör-krav).

När det gäller tåg måste Rikstrafiken påbörja upphandling 1,5 år före trafikstart. Upphandlingsförfarandet inkl. prekvalificering tar ca ett halvår och Rikstrafiken måste utse en tågoperatör ett år innan trafikstart. För flyg är processen något kortare, 12–15 månader, beroende på att Rikstrafiken inte behöver utse flygoperatör förrän 6–9 månader före trafikstart.

### **Nettoavtal används**

Rikstrafiken använder sig idag av nettoavtal. För flyg har Rikstrafiken lagt in ett pristak för affärsresenärer och krav på rabatter för studenter och pensionärer. I anbuden får operatören ange resenärpriser för hela perioden. Eventuella ändringar i biljettpriser år 2 och år 3 ska godkännas av Rikstrafiken. För tåg finns inget pristak. I anbuden får operatörerna ange resenärpriser för bara det första året. För båt godkänns pris och tidtabell varje år. Rikstrafiken har än så länge inte själva upphandlat buss utan detta har gjorts av trafikhuvudmännen. De använder bruttoavtal.

### **Avtalstider**

Rikstrafiken har ett bemyndigande att använda avtalstider på max 5 år. För tåg är Rikstrafikens avtalstider 5 år plus 3 optionsår. För flyg är avtalstiden 3 år (detta bestäms av EU: s förordning). För Gotlandstrafiken gäller ett tioårigt avtal, vilket Rikstrafiken tagit över från Delegation för köp av viss kollektivtrafik. Slutligen för buss gäller vanligtvis avtalstider på 3–5 år men även längre avtal förekommer.

### **Uppföljning**

Kontrollen av huruvida operatörerna lever upp till ställda krav vilar i stor utsträckning på operatörernas egenkontroll som rapporteras till Rikstrafiken. Operatören ska också företa och redovisa nöjd kundindex varje halvår. Om kunderna är missnöjda fyra gånger i rad på varandra kan avtalet sägas upp. Vidare gör Rikstrafiken avstämningar med kommuner/flygplatser och operatörer på flygsidan och trafikhuvudmän och operatörer på tåg- och bussidan.

Rikstrafiken har större uppföljningsmöten med operatörerna minst två gånger per år.

Det finns som sagt viten anknutna till regularitet och punktlighet. Vi känner dock inte till något fall där Rikstrafiken gjort vitena gällande. Från och med årsskiftet 2003/2004 säger dock Rikstrafiken att man kommer att gå strikt efter det som avtalet stipulerar, vilket innebär att viten kommer att utlösas då avtalet medger detta.

Rikstrafiken säger sig att i fortsättningen vilja öka sin egen uppföljning av avtalen. Man har inte haft tid och resurser för att följa upp avtalen vilket i sin tur inneburit att sanktioner inte kunnat göras gällande. Rikstrafiken anser själv att man genom en alltför liten personalresurs fått prioritera upphandlingsprocesser m.m. på bekostnad av uppföljning och utvärdering av verksamheten. Sedan juni 2003 har dock verksamheten fått förstärkning genom att en person numera på heltid arbetar med uppföljning av avtalen, vilket innebär att Rikstrafiken numera har tre heltidsanställda på upphandlingssidan.

#### **Utvärdering av upphandlad trafik**

När det gäller arbetet med att utvärdera nyttan av den upphandlade trafiken har Rikstrafiken inte kommit speciellt långt. Såvitt vi kunnat bedöma saken inskränker sig utvärderingsarbetet till de två tåglinjerna Mittlinjen samt Örebro–Mjölby. I utvärderingsarbetet ska det på Rikstrafiken nyligen framtagna analysverktyget tillämpas.

### **4.6.3 Bedömning av Rikstrafikens upphandlingsarbete**

#### **Upphandlingsverksamheten är underdimensionerad**

Rikstrafiken ska upphandla och följa upp trafik för ca 800 miljoner kr inom fyra olika trafikslag, med mindre än en handfull handläggare. Vår bedömning är att Rikstrafiken är en för liten organisation för att kunna göra upphandlingen enligt LOU, hinna med att följa marknadernas utveckling samt hinna med att följa upp kontrakten. Flertalet av dem som vi intervjuat under arbetet med den här utvärderingen delar den bedömningen.

#### **Upphandlingsmodellen i huvudsak bra och Rikstrafiken blir ständigt bättre**

Under Rikstrafikens första år riktades en del kritik mot bl.a. bristfälliga upphandlingsrutiner och en inte så väl utvecklad praxis för att upphandla flyg. Här har dock väsentliga förbättringar skett. Upphandlingsprocessen har förbättrats genom att man har upprättat upphandlingsrutiner för trafikupphandlingar och konsultupphandlingar, genomfört nöjd kund indexundersökningar samt utvecklat praxis för upphandlingar av flyg.

Vi bedömer därför att den upphandlingsmodell som Rikstrafiken idag använder i huvudsak är bra med undantag för några saker som vi kommenterar nedan.

### **Bristande beställar- och branschkompetens**

En generell synpunkt vi stött på under utvärderingen är att Rikstrafiken har för lite branschkunskap och bristande beställarkompetens. Branschkunskap är viktigt i upphandlingsverksamheten av flera skäl. Ett skäl är att god branschkunskap är en förutsättning för att kunna avgöra om ett anbud är orimligt lågt så att operatören kan få problem att nå lönsamhet. Man skulle kunna säga att god branschkunskap är en förutsättning för att vara en kompetent beställare. Å andra sidan, behöver kunskapen inte finnas i huset utan kan köpas in vid behov, t.ex. för att bedöma rimligheten i ett anbud genom att räkna fram anbudet "baklänges" och därigenom kunna bedöma den ekonomiska bärkraften i anbudet. Ett annat skäl är att god branschkunskap är en viktig input i en leverantörsmarknadsanalys. Vi bedömer att Rikstrafiken i större utsträckning än vad som är fallet idag skulle kunna involvera trafikhuvudmän och trafikverk i framtagande av förfrågningsunderlag och vid anbudsutvärdering. Vidare, i detta sammanhang är det betydelsefullt att erfarenheter från utvärderingar av tidigare upphandlingar används i upphandlingsprocessen.

### **Förutsättningslös prövning av vilket trafikslag som är bäst efterlyses**

En fråga som diskuterades i de utredningar som låg till grund för Rikstrafikens bildande var om Rikstrafiken ska låta olika trafikslag konkurrera om rätten att trafikera en sträcka som upphandlas av staten. Utredningen förordade att Rikstrafiken skulle sträva efter att på sikt göra trafikslagsoberoende upphandlingar. Det skulle t.ex. kunna innebära att Rikstrafiken i en och samma upphandling infordrar anbud från såväl tåg- och bussoperatörer. En fördel med ett sådant förfarande är att konkurrensen om kontrakten sannolikt skulle öka till följd av att den potentiella leverantörsmarknaden då blir större än om bara bussoperatörer eller bara tågoperatörer bjuds in att lämna anbud. Så i princip torde detta vara av godo. Den stora stötestenen är dock om det rent praktiskt går att få till en fungerande konkurrens mellan trafikslagen. Ett problem idag är att Rikstrafiken inte kan teckna tillräckligt långa avtal för att det ska vara affärsmässigt intressant för tågoperatörer att investera i fordon etc. Avskrivningstiden är helt enkelt för kort för att en investering ska löna sig. Risken finns att tågoperatörer inte skulle finna det intressant att lämna anbud.

Vi delar Rikstrafikens uppfattning att en tävlan mellan två eller flera olika trafikslag i en och samma upphandling reser många svåra hinder, kanske framför allt i anbudsutvärderingsskedet och möjligheterna att få till en konkurrens på lika villkor. Däremot menar vi att en dylik jämförelse och förutsättningslös prövning av olika trafikslag bör genomföras före varje enskild upphandling. Så har hittills inte skett. Det är dock fullt möjligt att genomföra en sådan jämförelse på ett systematiskt sätt. När väl Rikstrafiken bestämt sig för vilket trafikutbud man vill ha så går det att använda sig av den beslutsmodell

som skisseras i avsnitt 4.5.3 för att utröna vilket alternativ, dvs. vilket trafikslag, som är mest fördelaktigt med utgångspunkt i Rikstrafikens mål. Rikstrafiken bör således i varje upphandling i något skede göra en förutsättningslös analys av vilket trafikslag som ska användas.

### **Nettoavtalets fördelar överstiger nackdelarna**

Rikstrafiken använder sig idag av nettoavtal för upphandling av tåg och flyg medan bruttoavtal brukas i upphandling av buss. Nettoavtalet är mer riskfyllt för operatören än bruttoavtalet och kan därför innebära såväl dyrare avtal som större risk för konkurser med negativa konsekvenser i form av inställd trafik, nya upphandlingar m.m. Det finns dock flera åtgärder som Rikstrafiken kan vidta för att minska risken. Vi har redan nämnt en större bransch- och beställarkompetens. En annan åtgärd som kan innebära ett minskat risktagande för operatörerna är en förbättrad resandestatistik på de linjer där Rikstrafiken upphandlar trafik. Med en bättre resandestatistik blir det lättare för operatörerna att bedöma affärsmässiga risker, vilket minskar risken för vinnarens förbannelse. Operatörerna är också överlag positiva till nettoavtalet trots den större risk de därigenom tvingas bära.

En fråga som Rikstrafiken noga bör studera är behovet av någon form av pristaksreglering för att hindra att operatören exploaterar sin monopolställning och tar ut samhällsekonomiskt för höga priser. Pristak finns idag för flyg men inte för övriga trafikslag.

Den priskonkurrens som de facto sker i och med att Rikstrafikens anbudsutvärderingsmodeller lägger vikt vid biljettpriset fungerar i någon mån som ett slags substitut till en pristaksreglering, speciellt om operatörerna i anbudet tvingas ange priser för hela avtalsperioden. Därigenom konkurrerar operatörerna faktiskt i någon mån i pris även om detta sker om marknaden och inte på marknaden.

Sammantaget anser vi att detta gör att nettomodellen kan förordas.

### **Bristfällig uppföljning av avtal**

Vår bedömning av hur Rikstrafiken gått tillväga för att säkerställa kvaliteten i upphandlad tjänst är att framför allt uppföljning av ingångna avtal har varit bristfällig. Det är sannolikt ingen större överdrift att säga att uppföljningen av avtal i det närmaste varit obefintlig. Man har i för stor utsträckning litat till operatörernas egenkontroll. Flera operatörer är kritiska mot att Rikstrafiken inte följer upp ställda krav i upphandlingen. Ett kontrollsystem där operatörerna själv verifierar att de fullföljt sitt åtagande alternativt rapporterar avvikelser har den uppenbara svagheten att incitamentet att sanningsenligt rapportera eventuella brister i det egna arbetet är svagt i synnerhet om en rapporterad brist kommer att resultera i ett vite. En konsekvens av att Rikstrafiken inte själv kontrollerar huruvida uppställda mål faktiskt uppnås är att hoten om vite inte upplevs som trovärdiga. Detta betyder i sin tur att vitesinstrumentet för-

felar sin funktion. Det är därför enligt vår uppfattning ytterst angeläget att Rikstrafiken skaffar sig ett kontrollsystem som förmår upptäcka avvikelser från uppställda mål.

## 4.7 Förslag

- Rikstrafiken bör använda samhällsekonomiska lönsamhetskalkyler som en del i ett beslutsunderlag om vilken trafik som bör upphandlas. Vidare föreslår vi att Rikstrafiken använder den sammanvägningsmetod vi presenterat i avsnitt 4.5.3 för att prioritera mellan olika sträckor.
- Rikstrafiken bör i upphandlingen låta operatörerna ange biljettpriiser för hela avtalsperioden, även för tåg och buss.
- Rikstrafiken bör förutsättningslöst pröva olika trafikslag inför upphandlingar av trafik.
- Rikstrafiken bör utveckla och också använda ett uppföljningssystem som förmår upptäcka avvikelser från uppställda krav.



## 5 Rikstrafikens styrning

Hur väl Rikstrafiken lyckas i sin verksamhet hänger samman med hur styrningen fungerar. I detta kapitel behandlar vi både regeringens styrning av Rikstrafiken och Rikstrafikens interna styrning. Styrning kan ske på många olika sätt och på flera nivåer.<sup>42</sup> Vi har valt att utvärdera styrningen utifrån tre teman som vi uppfattar är centrala; Rikstrafikens ansvar och uppgifter, styrelse med fullt ansvar samt intern styrning. De förslag som lämnas riktar sig både till regeringen och Rikstrafiken.

Hela styrkedjan kan beskrivas på följande sätt: Regeringen anger mål och förutsättningar för myndigheten. Myndigheten ska, utifrån förutsättningarna, välja metoder för att uppnå målen och organisera sin verksamhet så att målen lättare uppnås. Myndigheten återrappporterar till regeringen. Regeringen följer upp myndighetens arbete och, om nödvändigt, utkräver ansvar. Under hela processen sker ett utbyte mellan regering och myndighet.

Vi har utarbetat utvärderingskriterier för de olika länkarna i styrkedjan. Utvärderingskriterierna baseras huvudsakligen på offentligt tryck<sup>43</sup> och delvis på Statskontorets egna erfarenheter från arbetet med denna och tidigare utvärderingar.

### 5.1 Rikstrafikens ansvar och uppgifter

#### 5.1.1 Instruktion

##### Statskontorets utvärderingskriterium

Instruktionen bör klargöra vilka uppgifter och vilket ansvar Rikstrafiken har för att förtydliga gränssnittet mot andra myndigheter och klargöra förhållnings-sättet i frågor som rör konkurrensförhållanden.

Instruktionen för en myndighet beslutas av regeringen. Instruktionen fungerar som information till allmänheten och riktar sig till myndigheten genom att reglera myndighetens uppgifter. Verksamhetsområde, ledningsform och i vilken utsträckning olika förordningar ska tillämpas på myndigheten framgår ur instruktionen. Ibland kan gränsdragningen mot regleringsbrev vara oklar, t.ex. när det gäller föreskrifter som gäller år efter år. Utgångspunkten är att

<sup>42</sup> Den styrningsmodell som används inom svensk förvaltning är *resultatstyrningsmodellen*. Regeringen kan styra myndigheter även genom finansiell styrning, organisationsstyrning, regelstyrning, styrning genom information och styrning genom utnämningar. Det finns även olika organisationsmodeller för den interna styrningen.

<sup>43</sup> Vilken litteratur som använts framgår ur litteraturförteckningen.

sådana föreskrifter regleras i instruktionen om de inte har nära koppling till anslagsbeslutet.<sup>44</sup> Det är viktigt att instruktionen är tydlig så att Rikstrafikens roll inom transportpolitiken är klar, både för Rikstrafiken självt och för dess omgivning.

### **Vad framgår ur instruktionen?**

I Rikstrafikens instruktion anges att myndigheten ska verka för utveckling och samordning av den interregionala kollektivtrafiken samt även följa kollektivtrafikens utveckling och särskilt kartlägga brister i den interregionala kollektivtrafiken. Rikstrafiken ska svara för statens upphandling av transportpolitiskt motiverad interregional kollektiv persontrafik som inte upprätthålls i trafikhuvudmännens regi och där det saknas förutsättningar för kommersiell drift. Rikstrafiken ska också genom överläggningar med övriga berörda parter främja frivilliga samverkanslösningar. Rikstrafiken har även ansvaret för färjetrafiken till och från Gotland.

I avsnitt 3.2 påpekade vi att gränsen mellan Rikstrafikens och trafikverkens ansvar är otydligt. Detta gäller t.ex. hur Rikstrafikens övergripande samordningsansvar mellan de olika transportslagen hänger ihop med trafikverkens sektorsansvar. Ett annat exempel är att både Rikstrafiken och trafikverken gör bristanalyser. När det gäller Rikstrafikens statistikbehov har det framkommit oklarheter i relationen till SIKÅ. I avsnitt 4.4.2 framkom det att Rikstrafiken vid enstaka tillfällen agerat så att kommersiella aktörers möjligheter att bedriva trafik kringkurits. Det har även framkommit att Rikstrafiken i sitt utvecklings- och samordningsarbete tangerat kommersiella aktörers verksamhetsfält (avsnitt 3.3.2).

I den transportpolitiska propositionen (prop. 1997/98:56) uttalades att Rikstrafiken inte skulle ta över uppgifter från trafikverken eller andra myndigheter utan vara en fristående organisation som skulle söka samverkanslösningar på frivillig grund. Utredningarna som föregick Rikstrafikens bildande hade uppfattningen att det skulle bli fråga om ett ”givande och tagande” när det gällde ansvarsfördelningen mellan Rikstrafiken och andra myndigheter. Regeringens önskan om att Rikstrafiken inte skulle gå in på andra myndigheters verksamhetsfält fick vägas mot Rikstrafikens möjligheter att agera som självständig myndighet, menade utredaren.<sup>45</sup>

### **Bedömning**

Förarbetena inför bildandet av Rikstrafiken ger föga vägledning när det gäller gränsdragningen mellan trafikverkens sektorsansvar och Rikstrafikens trafikslagsövergripande kollektivtrafikansvar. Vi kan konstatera att det inte heller utvecklats någon praxis på området utan att osäkerheten om ansvarsfördel-

---

<sup>44</sup> 1998/99:KU10 Konstitutionsutskottets betänkande, *Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning*

<sup>45</sup> SOU 1998:148 *Rikstrafiken – vissa principfrågor* och SOU 1999:57 *Rikstrafiken – en ny myndighet*

ningen kvarstår. Regeringen bör därför förtydliga var gränsen mellan trafikverken och Rikstrafiken ska gå.

Det finns risk för att Rikstrafikens upphandlingar och utvecklings- och samordningsåtgärder påverkat kommersiella aktörers affärsmöjligheter på marknaden. Det är därför viktigt att regeringen klargör att upphandlingar och samordningsprojekt inte får leda till att kommersiella lösningar trängs undan.

## 5.1.2 Regleringsbrev

### Statskontorets utvärderingskriterium

Målen i regleringsbrevet bör vara SMARTa, dvs. specifika, mätbara, accepterade, realistiska och tidsatta. Återrapporteringskraven bör motsvara regeringens behov; varken för mycket eller för lite återrapportering bör efterfrågas. Uppdragen i regleringsbrevet bör vara anpassade efter myndighetens storlek.

Regleringsbreven är regeringsbeslut som riktar sig till myndigheter. Regleringsbreven är ettåriga och anger de mål regeringen har för myndighetens verksamhet och organisation, vilka uppdrag regeringen vill att myndigheten ska utföra och hur regeringen vill att myndigheten ska återrapportera. Regleringsbrevet sätter också de ekonomiska ramarna för myndigheten. Innehållet i regleringsbrevet ska vara anpassat till de förutsättningar som gäller för den enskilda myndighetens verksamhet och ligga inom ramen för myndighetens instruktion och beslut som fattats av riksdagen.

Verksamhetsmålen i regleringsbrevet bör vara så specifika och tydliga som möjligt för att kunna fungera som styrmedel och för att målen ska kunna följas upp. Målen bör vara utformade så att de går att mäta. För att bli accepterade av myndigheten som ska uppnå målen bör de vara realistiska. Det är också lämpligt att målen är tidsatta eftersom detta underlättar uppföljning och utvärdering. Dessa kriterier för hur målen bör utformas sammanfattar Finansdepartementet i förkortningen SMART.<sup>46</sup>

Återrapporteringskraven syftar till att ge regeringen information för att kunna styra myndigheten och för att rapportera till riksdagen. Eftersom myndigheten rapporterar enligt de krav som ställts är det viktigt att regeringen inte missar att beställa någon information som behövs, men inte heller beställer information som inte är nödvändig. Meningen är att den information som regeringen efterfrågar ska komma till användning.<sup>47</sup>

<sup>46</sup> Finansdepartementet, *Regleringsbrev och andra styrdokument för år 2000* samt Finansdepartementet, *Regleringsbrev och andra styrdokument för år 2003*.

<sup>47</sup> Finansdepartementet, *Regleringsbrev och andra styrdokument för år 2000* samt Finansdepartementet, *Regleringsbrev och andra styrdokument för år 2003*.

Genom olika uppdrag i regleringsbrevet kan regeringen begära in extra information eller analyser som normalt inte efterfrågas i den löpande uppföljningen. Uppdragen kan t.ex. handla om att genomföra utvärderingar, utforma riktlinjer eller att myndigheten ska vidta åtgärder som ska vara genomförda vid en viss tidpunkt. Uppdragen kan påverka myndighetens prioriteringar och resursförbrukning och bör därför vara genomtänkta.

Genom löpande kontakter mellan regering och myndighet kan regleringsbrevet utvecklas och förbättras. Detta ger fördelar för både regering och myndighet.

### **Hur fungerar verksamhetsmålen och återrapporteringen?**

Det övergripande transportpolitiska målet och de sex transportpolitiska delmålen är gemensamma för Rikstrafiken och trafikverken. Därutöver har Rikstrafiken fem mål under verksamhetsgrenen Utveckling och samordning och tre mål under verksamhetsgrenen Trafikupphandling. Vi har gjort en genomgång av målen i tidigare kapitel.

Det första målet under verksamhetsgrenen utveckling och samordning lyder så här: *Rikstrafiken ska i samverkan med trafikhuvudmän, länsstyrelser och operatörer åstadkomma ett samverkande interregionalt kollektivt persontrafiksystem.* I sin årsredovisning för år 2002 listar Rikstrafiken fem åtgärder som vidtagits för att nå detta verksamhetsmål: Sammanhållande och sammankallande för projekt Hela Resan, främjat IT-användningen inom kollektivtrafiken, deltagit aktivt i Kollektivtrafikkommittén, deltagit i Järnvägsutredningen samt verkat för framtagande av statistik avseende interregionalt resande.

### **Bedömning**

Vi har tagit det första målet under verksamhetsgrenen utveckling och samordning som exempel. Vår uppfattning är att detta mål inte uppfyller SMART-kriterierna. Vi kan konstatera att målet inte är tidsatt. En indikation på att målet kanske inte är realistiskt är att vissa av Rikstrafikens projekt inom informationsområdet bedömts vara orealistiska (se avsnitt 3.3.2). Regeringens återrapporteringskrav för detta mål är att rapportera vilka åtgärder som vidtagits. En uppräkningslista av vidtagna åtgärder inom området kan i och för sig fungera som en mätning, men säger inget om åtgärderna lett till ökad samverkan och om kvaliteten i denna samverkan. Själva måluppfyllelsen blir därmed svår att bedöma och därmed blir det även svårt för regeringen att veta om styrningen av Rikstrafiken borde ändras. Slutligen kan vi konstatera att målet är så brett att det rymmer i princip vilka samverkansåtgärder som helst.

Oklara och otydliga mål får till följd att myndigheten måste lägga ner mycket tid på att tolka regleringsbrevets skrivningar och i värsta fall kan det leda till att myndigheten tolkar regleringsbrevet på ett sätt som regeringen inte avsett. I praktiken blir det fråga om en balansgång där målen bör vara så tydliga att

myndigheten vet vad som förväntas, men inte så detaljerade att de bestämmer hur myndigheten ska agera för att nå målen. För myndigheten gäller det sedan att konkretisera målen och bryta ner dem.

Det är vanligt att regeringen och myndigheter för en dialog om innehållet i regleringsbrevet.<sup>48</sup> Myndigheten kan påverka skrivningarna i regleringsbrevet och får insikt om vad som ligger bakom de olika formuleringarna. Regeringen har möjlighet att förklara innehållet och får feedback och kan utifrån detta anpassa styrningen. Vi har uppfattat att Rikstrafiken och regeringen inte har haft någon djupare dialog angående regleringsbrevet.

### **Hur påverkar regleringsbrevsuppdragen verksamheten?**

Rikstrafiken har fått regleringsbrevsuppdrag som rör tillgänglighet för funktionshindrade, reseinformation via telefon och Internet, uppmärksamhet av jämställdhetsperspektivet, upphandlingsmetoder, m.m. I snitt har Rikstrafiken fått ungefär fyra uppdrag per regleringsbrev. En del uppdrag har tillkommit på regeringens initiativ, andra uppdrag har tillkommit efter dialog mellan regeringen och myndigheten där myndigheten föreslagit visst uppdrag. Rapporterna har varit av blandad kvalitet och har ibland behövt kompletteras. Det har också hänt att Rikstrafiken rapporterat för sent eller begärt anstånd med avrapporteringen. Tidsbrist och/eller kompetensbrist har angetts som förklaring till att vissa uppdrag inte levererats i tid.

Genom uppdragen kan regeringen, genom att peka ut vissa områden, påverka myndighetens prioriteringar. Uppdragen måste utföras av myndigheten och blir därför viktiga bland myndighetens övriga uppgifter. Genom direktiven sänder regeringen signaler om vilka delområden inom myndighetens verksamhetsområde som regeringen anser vara viktiga. Ju fler, eller ju större, uppdrag i en specifik fråga, desto viktigare anses frågan för regeringens politik. Uppdragen i regleringsbreven påverkar också myndighetens möjlighet att själv bestämma sin inriktning genom att uppdragen kräver personresurser. I en liten myndighet som får många uppdrag blir det regeringen som de facto bestämmer vilka frågor myndigheten ska ägna sig åt. Det kan, å andra sidan, också finnas en önskan hos myndigheten att få vissa uppdrag i regleringsbrevet. Att ett uppdrag finns med i regleringsbrevet kan ge det större ”tyngd” gentemot övriga aktörer om dessa förutsätts samarbeta kring ett uppdrag. Att få ett uppdrag i regleringsbrevet i ett ärende som myndigheten själv föreslagit kan också vara ett sätt för myndigheten att få sin egen prioritering ”godkänd” av regeringen.

### **Bedömning**

Vi gör bedömningen att de särskilda uppdragen lett till att utrymmet för att göra egna prioriteringar bland sakfrågorna minskat, att uppdragen tagit så stor del av personresurserna i anspråk att detta försvårat möjligheten för Rikstrafi-

---

<sup>48</sup> Ekonomistyrningsverket, *Informella kontakter i samband med regleringsbrev och årsredovisningar* (1999:19).

ken att ta itu med andra viktiga uppgifter, som t.ex. uppföljning av upphandlingar, samt att den långsiktiga planering och det strategiarbete som borde ha kommit till stånd i början av Rikstrafikens verksamhetsperiod trängts undan. Därför anser vi att regeringen bör noga överväga vilka uppdrag som är nödvändiga och sträva efter uppdrag som i mindre utsträckning binder upp Rikstrafikens resurser.

### 5.1.3 Övergripande strategi för Rikstrafikens verksamhet

#### Statskontorets utvärderingskriterium

Rikstrafiken bör ha en strategi som beskriver myndighetens ansvar, uppgift, mål och tillvägagångssätt.

För att lyckas i sin uppgift är det avgörande att Rikstrafiken klargör vilken roll myndigheten har i förhållande till andra aktörer, beskriver de långsiktiga målen för verksamheten och hur dessa ska uppnås, vilka aktiviteter/uppgifter myndigheten ska ägna sig åt samt förklara varför den valda strategin är relevant. En sådan beskrivning utgör en *strategi* för Rikstrafiken.<sup>49</sup> Strategin bör innehålla myndighetens *långsiktiga operativa mål, handlingsplaner* som beskriver hur dessa mål ska uppnås och ange de *långsiktiga prioriteringarna*.

Utarbetandet av en strategi kan underlättas av att en organisation också har formulerat en *vision* för hur framtiden kan komma att utvecklas inom det egna området med avseende på t.ex. teknologiska framsteg, andra aktörers framtida handlande, ändrade marknadsförutsättningar etc. En vision kan beskrivas som ”... a mental image of a possible and desirable future state of the organization.” Utarbetandet av en vision är särskilt angelägen för nyblivna organisationer och/eller organisationer som verkar i en snabbt föränderlig kontext.<sup>50</sup>

---

<sup>49</sup> Hämtat från Garth Saloner m.fl., *Strategic management*, (2001). För ett mer utvecklat resonemang kring detta hänvisas till boken.

<sup>50</sup> Garth Saloner m.fl., *Strategic management*, (2001).

### Är visionspromemorian en strategi?

Under hösten 2002 och våren 2003 har Rikstrafiken arbetat fram en särskild "visionspromemoria".<sup>51</sup> Rikstrafiken har framhållit detta dokument som en beskrivning/bild av vad myndigheten vill åstadkomma på sikt. Promemorian har föredragits och diskuterats på ett styrelsemöte samt varit föremål för diskussioner inom ramen för särskilda seminarier där såväl styrelsen som myndighetens handläggare har deltagit. I visionspromemorian förklaras att Rikstrafiken vill "... beskriva och definiera vad som bör känneteckna ett samverkande interregionalt persontrafiksystem i ett framtidsperspektiv."<sup>52</sup> Syftet förklaras vara att närmare beskriva en "... vision kring statsmakternas mål och ambitioner". Visionen beskriver en framtidsbild av kollektivtrafikens betydelse för människor och de olika faktorer som har haft betydelse för kollektivtrafikens utveckling samt hur styrningen av kollektivtrafiken ser ut i för resenären viktiga delar. Visionen kompletteras med en konkretisering av vilket innehåll de transportpolitiska delmålen bör ges för att visionen ska kunna förverkligas och hur Rikstrafiken kan bidra till målen genom sin verksamhet. Promemorian avslutas med en diskussion kring några alternativa strategier för hur man ska arbeta för att de olika aktörerna inom hela transportsektorn ska förmås agera på ett sådant sätt att utvecklingen styrs mot målen.

### Bedömning

Vi anser att Rikstrafiken idag saknar en övergripande strategi för verksamheten. Detta har lett till att Rikstrafiken visar en otydlig bild utåt, att det finns en vilsenhet inom myndigheten och att uppföljning av verksamheten försvårats. Vi menar att Rikstrafikens visionspromemoria inte uppfyller de krav som bör ställas på en övergripande strategi. Liksom Rikstrafiken beskriver anser vi att dokumentet i första hand utgör en framtidsbild – en vision – av det samverkande interregionala kollektiva persontrafiksystemet. Promemorian berör och diskuterar förvisso ett antal för Rikstrafiken relevanta mål kopplade till de transportpolitiska målen, men kopplingen till verksamheten saknas.

Vi anser att en strategi är en förutsättning för att Rikstrafiken ska bli framgångsrik i sin verksamhet. Rikstrafiken bör därför utforma ett särskilt strategidokument som tydligt klargör myndighetens uppgift och ansvar samt vilken roll myndigheten har i förhållande till andra aktörer. I detta ligger också att beskriva på vilket sätt myndighetens två verksamheter ska samverka med varandra. Strategin bör också innehålla långsiktiga och uppföljningsbara operativa mål och (därtill hörande) resultatmätt för myndighetens olika verksamheter samt handlingsplaner för hur dessa mål ska uppnås. Handlings-

---

<sup>51</sup> Visionspromemorian har rubriken *Ett samverkande interregionalt kollektivt persontrafiksystem i ett framtidsperspektiv – en fungerande rikstrafik*. (Dnr. Rt 2003-96/00)

<sup>52</sup> För att nå statsmakternas mål om ett samverkande interregionalt kollektivt persontrafiksystem har Rikstrafiken påbörjat en "visionsprocess". Den föreliggande visionspromemorian utgör det första momentet inom ramen för denna visionsprocess. Visionsprocessen som helhet är avsett att omfatta såväl visioner som faktabeskrivningar och bedömningar. Rikstrafiken menar att processen bör kunna ses som ett verktygsstöd för myndigheten när det gäller målsättningen att åstadkomma en fungerande rikstrafik.

planerna beskriver på vilket sätt och med vilka medel de fastställda målen ska uppnås. Vidare bör strategin beskriva och redogöra för myndighetens mer långsiktiga prioriteringar. Det visionsdokument som Rikstrafiken redan har är värdefull vägledning i utarbetandet av myndighetens strategi. Rikstrafikens övergripande strategi bör kompletteras och konkretiseras ytterligare i den årliga verksamhetsplanen genom att utforma åtgärder, operativa delmål och resultatmått kopplade till de långsiktiga målen och handlingsplanerna i strategin.

## 5.2 Styrelse med fullt ansvar

### 5.2.1 Valet av ledningsform

#### Statskontorets utvärderingskriterium

Regeringen bör ta ställning till vilken ledningsform som är bäst för Rikstrafiken. Regeringens informella styrning och ansvarsutkrävande bör beakta vilken ledningsform myndigheten har.

Ledningsformen styrelse med fullt ansvar infördes genom att riksdagen år 1994 fastställde nya riktlinjer för förvaltningsmyndigheternas ledning.<sup>53</sup> Bakgrunden till de nya riktlinjerna var ett behov av klarare ansvarsfördelning. ”*De nya förutsättningarna för myndigheter kräver en klar och tydlig ledningsfunktion där det inte råder någon tvekan om var det yttersta ansvaret inför regeringen ligger*”, står det i propositionen och förslaget var att enrådighetsverk skulle vara huvudmodellen och att styrelse med fullt ansvar kunde införas i speciella fall. När en myndighet arbetar under affärsliknande förhållanden eller har en verksamhet som innebär stort finansiellt och självständigt ansvar kan ledningsformen styrelse med fullt ansvar övervägas.<sup>54</sup>

Statskontoret har tidigare gjort en utvärdering<sup>55</sup> av ledningsformen styrelse med fullt ansvar. En slutsats var att ovannämnda kriterier ger föga vägledning för vilken ledningsform som ska tillämpas. Statskontoret föreslog därför att valet av ledningsform bör avgöras av

1. Vilket beslutsmandat som är möjligt att delegera till myndigheten och vilket beslutsmandat som regeringen i praktiken är villig att delegera. Ju större mått av delegering, desto starkare motiv för styrelse med fullt ansvar.
2. Vilka frihetsgrader myndigheten har i sin verksamhet, givet lagreglering och andra verksamhetsförutsättningar, och därmed vilket utrymme det finns för stra-

<sup>53</sup> Prop. 1993/94:185, bet. 1993/94:KU42, rskr 1993/94:381

<sup>54</sup> Prop. 1993/94:185, bet. 1993/94:KU42, rskr 1993/94:381 samt

Prop. 1994/95:150, bet. 1995/96:KU01, rskr 1995/96:32

<sup>55</sup> Statskontoret, *Styrelser med fullt ansvar – Utvärdering* (2000:9)



tegiska vägval när det gäller medlen att uppnå de politiskt givna målen för verksamheten. Ju större mått av frihet, desto starkare motiv för styrelse med fullt ansvar.

3. Hur komplexa verksamhetsförutsättningarna är för myndigheten och därmed behovet av stärkt och professionell ledningsfunktion. Ju komplexare verksamhet, desto starkare motiv för styrelse med fullt ansvar.

Beroende på vilket ledningsform som väljs bör ansvarsutkrävande och övrig styrning ske med myndighetens högsta ledning.

### **Vilken ledningsform passar Rikstrafiken?**

Rikstrafiken leds av en styrelse med fullt ansvar. Rikstrafiken har ett ”stort finansiellt ansvar” såsom regeringens och riksdagens kriterier för denna ledningsform anger. Rikstrafiken har även en relativt stor frihet att välja hur målen för verksamheten ska uppnås och verksamhetsförutsättningarna är komplexa. Detta talar för att styrelse med fullt ansvar är den mest lämpliga ledningsformen. Å andra sidan kan det finnas skäl som talar emot denna ledningsform.

Rikstrafikens styrelse har idag inte sista ordet i trafikupphandlingarna utan det är regeringen som avgör vilka linjer som ska upphandlas. Detta har fått flera negativa konsekvenser. Ett exempel är att Rikstrafikens möjligheter att etablera sig på den transportpolitiska arenan försvårats. Operatörer, kommuner och andra intressenter bryr sig inte om att föra fram sina argument till Rikstrafiken i en fråga utan vänder sig direkt till regeringen eftersom de vet att det är regeringen som fattar beslutet och inte Rikstrafiken. Ett annat exempel är att det uppstått oklarheter i ansvarsrelationen mellan regeringen och Rikstrafiken, till exempel i fråga om vem som har ansvaret för att upphandlingarna håller sig inom ramen för budgeten när den upphandlade trafiken blivit dyrare än planerat, den som beslutat eller den som genomför upphandlingen.

Vem som ska fatta beslut om trafikupphandlingar hänger ihop med hur mycket beslutsmandat regeringen vill delegera. Detta är ett av de kriterier Statskontoret föreslår ska beaktas när regeringen väljer ledningsform för en myndighet (se ovan). Ju mer beslutsmakt regeringen är villig att delegera till en myndighet, givet att övriga villkor är uppfyllda, desto starkare är motiven för att välja ledningsformen styrelse med fullt ansvar. Är regeringen inte villig att delegera bör istället ledningsformen enrådighetsverk väljas.

Valet av ledningsform får även konsekvenser för regeringens övriga styrning. Rikstrafikens högsta organ är en styrelse med fullt ansvar. Denna ska ha det yttersta ansvaret för alla beslut som rör verksamheten. Detta innebär även att ansvarsutkrävande ska ske av styrelsen. Vi har noterat att så inte alltid sker. Regeringen har inte utkrävt något ansvar av styrelsen, inte ens i det fall Riksrevisionsverket riktat kritik mot Rikstrafiken. I mål- och resultatdialogen har styrelseordföranden deltagit jämte generaldirektören men därutöver har de

strategiska diskussionerna mellan regering och styrelse varit närmast obefintliga. Regeringen har inte heller motiverat och förklarat för de enskilda styrelseledamöterna vilka förväntningar regeringen har. Detta har lett till oklarheter i det interna arbetet både bland Rikstrafikens anställda och inom styrelsen. Det har även påverkat relationerna mellan styrelsen och generaldirektören.

### **Bedömning**

Regeringen bör bedöma hur mycket beslutsmakt den är villig att delegera till Rikstrafiken och välja ledningsform därefter. Regeringen bör sedan beakta ledningsformen i sin övriga styrning.

## **5.2.2 Styrelsesammansättningen**

### **Statskontorets utvärderingskriterium**

Styrelsesammansättningen bör vara ändamålsenlig i meningen att relevant kompetens och kunskap givet Rikstrafikens verksamhetsområde och utvecklingsfas bör eftersträvas.

En styrelse med fullt ansvar utgör en myndighets högsta ledning. Styrelsens ledamöter ska företräda regeringen och myndigheten och måste stå obundna av olika partsintressen. Förutom opartiskhet bör styrelseledamöterna präglas av lojalitet mot uppdragsgivaren, personlig integritet, noggrannhet och öppenhet. Ledamotens främsta uppgift är att se till att målen för verksamheten uppfylls effektivt.<sup>56</sup>

Vilka kompetenser som ska finnas i styrelsen hänger ihop med myndighetens verksamhetsområde och utvecklingsfas. Det kan behövas personer med erfarenhet från att leda en myndighet med liknande ställning eller verksamhetsområde, personer med djupare kunskaper inom områden som är relevanta för myndigheten (branschkunskaper, affärskunskaper, juridiska kunskaper, kunskaper inom olika politikområden, etc.) och personer som har breda kontaktnät som kan hjälpa myndigheten att utvecklas i sina uppgifter.<sup>57</sup> Möteteknisk kompetens, att kunna avsätta tillräckligt med tid på styrelsearbetet och att vara tillgänglig för generaldirektör och regering krävs i högre grad av den som är ordförande. Vilken styrelsesammansättning som är mest ändamålsenlig kan variera över tiden i takt med att myndigheten utvecklas. Regeringens uppgift är att se till att styrelsen får en så bra blandning av olika kompetenser som möjligt givet myndighetens verksamhetsområde och utvecklingsfas.

<sup>56</sup> Regeringskansliet, *Effektiv styrelse – Vägledning för statliga myndighetsstyrelser*, 2003.

<sup>57</sup> Björn Kristiansson, *Svenska ägarpolities*, 2003.

### **Vilken sammansättning har styrelsen?**

Rikstrafikens styrelse ska enligt instruktionen bestå av lägst fem och högst sju ledamöter, som utses för ett år i taget. Inledningsvis bestod styrelsen av sju personer inklusive generaldirektören som också är ledamot av styrelsen. Majoriteten av ledamöterna hade även tidigare arbetat med transportfrågor, flera av dem inom partipolitiken. Tre ledamöter var tillika generaldirektörer, varav en också varit utredningsman i den utredning som föregick Rikstrafikens bildande. En ledamot arbetade som konsult i trafikfrågor, men fick sedermera inget förlängt förordnande. Han ersattes av en juristutbildad generaldirektör. En ledamot avgick ur styrelsen tidigare i år. Ingen ersättare är ännu utsedd, så styrelsen består nu (oktober 2003) av sex ledamöter.

### **Bedömning**

Vår uppfattning är att det finns en bred kunskap i transportfrågor inom styrelsen. Samtidigt kan den politiska bakgrund och förvaltningsbakgrund som flertalet styrelseledamöter har innebära att det perspektiv på transportfrågorna som styrelsen har, blir alltför snävt. Det saknas t.ex. djupare kunskaper om transportbranschens villkor och arbetssätt.

Vi har uppfattat att enskilda styrelseledamöter inte alla gånger levt upp till kravet på opartiskhet och mötesteknisk kompetens. Detta har påverkat Rikstrafikens arbete negativt. Regeringen bör vid tillsättningen tydligare uttrycka vad som förväntas av dem som enskilda styrelseledamöter.

Vi anser att styrelsen bör ha en allsidig sammansättning med ledamöter som har kunskap om transportpolitik och offentlig förvaltning (inklusive juridik), god kännedom om transportbranschens villkor och arbetssätt, om konkurrensförhållanden och konkurrensproblem och personer med väl utvecklade kontaktnät som kan bidra till att utveckla Rikstrafikens kontakter till övriga aktörer.

## **5.3 Intern styrning**

### **Statskontorets utvärderingskriterium**

Ansvarsfördelningen mellan styrelse och generaldirektör bör vara tydlig och följas. Rikstrafikens styrelse ska fatta beslut i frågor som är av principiell eller strategisk betydelse. Den främsta uppgiften för Rikstrafikens styrelseledamöter är att se till att målen för verksamheten uppfylls effektivt och varje ledamot förutsätts bidra till ett aktivt och effektivt styrelsearbete och känna ansvar för uppgiften.
---

För att styrelsen ska kunna utgöra ett effektivt ledningsorgan krävs att en stor del av besluten delegeras till generaldirektören. Generaldirektören har ansvar för och leder den löpande verksamheten enligt styrelsens direktiv och rikt-

linjer. Det är styrelsen själv som bedömer vilka uppgifter som bör delegeras. Ansvarsfördelningen ska framgå ur myndighetens arbetsordning<sup>58</sup> och den bör vara väl känd inom myndigheten.

Regeringen har i sin vägledning för statliga myndighetsstyrelser klargjort att de främsta uppgifterna för en styrelse med fullt ansvar är den strategiska och långsiktiga planeringen, ekonomin och andra viktiga frågor såsom resultatuppföljning, omprövning och effektivisering av verksamheten. Regeringen uttrycker att sådana frågor inte bör delegeras. Exempel på strategiska frågor som regeringen anger i sin vägledning är beslut om verksamhetsplan, investeringsplan och långsiktig kompetensförsörjning. Enligt verksförordningen ska styrelsen fatta beslut om myndighetens årsredovisning, delårsrapport och budgetunderlag. Även åtgärder med anledning av Riksrevisionens revisionsrapporter är en fråga för styrelsen.

En styrelse med fullt ansvar har det yttersta ansvaret för alla beslut som rör verksamheten. I regeringens vägledning<sup>59</sup> för statliga myndighetsstyrelser framhålls att en styrelseledamots främsta uppgift är att med utgångspunkt i regeringens uppdrag se till att målen för verksamheten uppfylls effektivt, att företräda ett medborgerligt omdöme och att utöva det allmännas insyn. Regeringen framhåller vidare att det i uppdraget att vara styrelseledamot ligger en skyldighet att fortlöpande hålla sig väl informerad om myndighetens verksamhet samt vilka krav och förväntningar som ställs på myndigheten av riksdag, regering och av samhället i övrigt. Varje ledamot förutsätts bidra med sin kompetens till ett aktivt och effektivt styrelsearbete och känna ansvar för uppgiften.

Det huvudsakliga arbetet i en styrelse med fullt ansvar bedrivs i samband med styrelsesammanträdena. Det är styrelsens ordförande som ska planera och leda arbetet samt vara dess talesman. Det är ordföranden som har ansvar för och lägger grunden till dynamiken och samarbetsklimatet i styrelsearbetet genom att se till att det uppstår en öppen diskussion där samtliga ledamöters erfarenheter, synpunkter och förslag tas tillvara. Regler för utformningen av styrelsens beslutsprotokoll finns i verksförordningen.<sup>60</sup>

---

<sup>58</sup> Verksförordningen 1995:1322, § 18

<sup>59</sup> Regeringskansliet, *Effektiv styrelse – Vägledning för statliga myndighetsstyrelser*, 2003

<sup>60</sup> Verksförordningens 31 § föreskriver att det för varje beslut ska finnas en handling som visar dagen för beslutet, beslutets innehåll, vem som har fattat beslutet, vem som har varit föredragande samt vem som har varit med om den slutliga handläggningen utan att delta i avgörandet.

### **Vem beslutar om vad?**

Rikstrafikens arbetsordning anger hur uppgifter och befogenheter ska fördelas mellan myndighetens styrelse och generaldirektören. Vidare framgår att myndighetens organisation och beslutsordning regleras i en av generaldirektören fastställd kansliordning. Kansliordningen beskriver Rikstrafikens organisation, ärendehandläggning, delegationsordning, ekonomiadministration, m.m. Både arbetsordning och kansliordning är relativt övergripande och kortfattade.<sup>61</sup>

### **Bedömning**

När det gäller ansvarsfördelningen mellan styrelsen och generaldirektören är vår uppfattning att det har varit svårt att nå fram till en fungerande rollfördelning och att viss otydlighet fortfarande återstår. Vi anser att ansvarsfördelningen bör anges mer detaljerat. Det faktum att Rikstrafiken är en liten myndighet med relativt korta besluts- och informationsvägar kan tala för att behovet av administrativa dokument generellt sett är mindre än på större myndigheter. Å andra sidan är en liten myndighet mera sårbar vilket talar för att behovet av fungerande rutiner är större. Vår uppfattning är att bl.a. arbetsordning bör vara så tydlig att den ger vägledning. Det är också viktigt att dokumenten är kända inom myndigheten och att man lever upp till dem i den dagliga verksamheten.

Den löpande verksamheten är i stor utsträckning delegerad till personalen genom att de i betydande omfattning utformar sina arbetsuppgifter och sitt arbetssätt som de själva finner ändamålsenligt. Vi har uppfattat att arbetsuppgifterna ibland har ett oklart innehåll. Detta leder till att uppgiften måste tolkas, vilket i sin tur kan påverka andra arbetsuppgifter. Hur arbetsuppgifterna förhåller sig till varandra och vilken prioritetsordning de har är ibland otydligt. En ny arbetsuppgift kan få oväntade konsekvenser på andra arbetsuppgifter. För att delegeringen ska fungera krävs det att ansvarsfördelningen på handläggarnivå är tydlig. Vidare förutsätter delegeringen att beslutsfattandet är tydligt och klart för alla, att beslut fattas även i kniviga frågor och att besluten följs upp. Vår uppfattning är att den interna styrningen brustit i dessa avseenden.

### **Fattar styrelsen beslut i rätt frågor?**

I Rikstrafikens arbetsordning klargörs att styrelsen ska besluta i ärenden ”... som har större principiell och/eller ekonomisk betydelse” samt att styrelsen lägger fast riktlinjer för myndighetens verksamhet. Vidare framgår det bl.a. att styrelsen beslutar om anslagsframställning, verksamhetsbudget, verksamhetsplan, årsredovisning och delårsrapporter.

---

<sup>61</sup> Det pågår ett arbete inom Rikstrafiken med att komplettera och uppdatera olika administrativa dokument. *Administrativa dokument i Rikstrafiken – Genomgång, uppdatering, komplettering av styrdokument, rutiner, regler och policy*, (arbetsdokument, 2003-09-17)

Exempel på frågor i vilka styrelsen de facto har fattat beslut rör bl.a. frågor med koppling till trafikupphandlingarna, rapporter med anledning av uppdrag i regleringsbrev, årsredovisningar, delårsrapporter, vissa verksamhetsplaner samt Rikstrafikens redovisningar med anledning av Riksrevisionsverkets granskningar.

### **Bedömning**

Vår uppfattning är att de frågor som Rikstrafikens styrelse har fattat beslut om ligger i linje med vad som föreskrivs i regeringens vägledning och i myndighetens arbetsordning genom att de är av principiell och/eller strategisk betydelse. När det gäller verksamhetsplanen kan vi konstatera att den saknar nedbrutna delmål, resultatmål eller närmare prioriteringar vilket lett till att verksamhetsplanen inte fungerat som ett aktivt styrdokument i det operativa arbetet. Verksamhetsplanen har tidigare beslutats av styrelsen, medan verksamhetsplanen för år 2003 togs upp som en informationspunkt i styrelsen. Det förs en diskussion inom Rikstrafiken om att även i fortsättningen hantera verksamhetsplanen som en informationsfråga. Vår uppfattning är att verksamhetsplanen är ett viktigt styrdokument för en myndighet. Planen ska närmare ange och beskriva viktiga aspekter av verksamheterna som inriktning, operativa delmål, resurssättning, prioriteringar etc. Styrelsen bör därför besluta om denna.

Vi vill också peka på ett antal andra frågor som vi menar är av principiell eller strategisk betydelse och som styrelsen borde ha, men de facto inte har, prioriterat eller "hunnit med" i tillräcklig utsträckning. Exempel på sådana frågor är en övergripande strategi för Rikstrafiken, frågan om hur verksamheterna förhåller sig till och ska samverka med varandra samt Rikstrafikens mediabild. Vi återkommer till dessa frågor i kapitel 6.

### **Hur fungerar styrelsearbetet i praktiken?**

Styrelsearbetet i Rikstrafiken sker i huvudsak genom de återkommande styrelsesammanträdena. Styrelsesammanträdena kompletteras med särskilda "styrelsebrev" där generaldirektören genom e-post löpande informerar styrelsen om ärenden och förändringar i verksamheten. Vidare hålls sedan en tid tillbaka också särskilda s.k. presidiummöten (se nedan). Rikstrafiken har hållit 8–12 styrelsesammanträde per år sedan myndighetens bildande. De på förhand planerade mötena brukar vara färre till antalet, men till följd av att nya och/eller akuta ärenden uppstår har fler möten hållits.

Styrelsens arbete har främst riktat in sig på trafikupphandlingarna. Orsaken till detta har bl.a. angetts vara att upphandlingarna rör svåra och komplexa frågor med stora ekonomiska belopp involverade där det finns ett stort medialt intresse för frågorna. Vidare har det under åren varit många "akutinsatser" för styrelsen efter att det på olika sätt riktats kritik mot hur vissa upphandlingar har hanterats. Styrelsens prioritering av upphandlingarna har skett på bekostnad av utvecklings- och samordningsverksamheten. Detta har bl.a. tagit sig

uttryck i att utredningar och rapporter (vid sidan av rapporter med anledning av uppdrag i regleringsbrev) inom verksamhetsgrenen utveckling och samordning, enbart behandlas som informationspunkter på styrelsemötena.

Ett problem i styrelsearbetet har varit att det pga. brister i beslutsunderlagen har varit svårt för styrelsen att fatta beslut. Bristerna har avsett såväl själva kvaliteten i beslutsunderlagen som brister i formalia och att beslutsunderlagen har skickats ut sent. Bristerna i beslutsunderlagen har i några fall varit så stora att beslutsärenden har fått skjutas upp. Till följd av de olika problem som funnits har styrelsen ställt krav på införande av "presidie-möten" där styrelsemötena och därtill hörande beslutsunderlag förbereds av ett presidium en tid innan mötet. I presidiet ingår generaldirektören, styrelseordföranden samt vice ordförande. I samband med att detta beslutades klargjorde styrelsen också särskilt att ordföranden ska sträva efter att utforma klara beslutsförslag.<sup>62</sup>

### **Bedömning**

Vår uppfattning är att styrelseledamöterna är engagerade, tar initiativ, delar med sig av sin kunskap och bidrar till ett aktivt styrelsearbete. Engagemanget har dock i första hand riktats mot trafikupphandlingarna. När det gäller åtgärder inom utveckling och samordning har engagemanget varit mindre, vilket lett till att dessa frågor uppfattats som mindre viktiga. En styrelse med fullt ansvar har det yttersta ansvaret för Rikstrafikens totala verksamhet och utgör myndighetens högsta ledning. Styrelsen bör därför ta ett helhetsansvar för verksamheten. Upphandlingarna är viktiga, men utveckling och samordning är minst lika viktigt och bör därför lyftas fram.

De problem som styrelsearbetet stött på har minskat med tiden men arbetet löper enligt vår uppfattning ännu inte helt problemfritt. Vi menar att det finns flera förklaringar till de svårigheter som finns och har funnits i styrelsearbetet. En viktig förklaring är att styrelsen har haft svårt att fatta beslut i viktiga frågor till följd av brister i beslutsunderlagen. Bristerna i styrelsens beslutsunderlag har försenat och försvårat arbetet vilket negativt påverkat arbetsklimatet i styrelsen. Det är myndighetens generaldirektör som leder den löpande verksamheten och som därmed har ansvaret för att beslutsunderlagen håller sådan kvalitet att styrelsen kan ta ställning till de olika ärendena.

Ytterligare en omständighet som vi uppfattar har påverkat arbetet är att det inom styrelsen synes finnas olika "ledarstilar" och förhållningssätt till styrelsearbetet och ledningen av myndighetens verksamhet genom att två delvis skilda synsätt ställs mot varandra. Vissa ledamöter har goda kunskaper i för Rikstrafiken relevanta frågor, men saknar samtidigt "förvaltningsvana" och erfarenheter av att leda och styra statliga myndigheter. Andra styrelseledamöter har å andra sidan stora erfarenheter från myndighetsvärlden och ställer krav på styrelsearbetet i Rikstrafiken därefter. Dessa två olika perspek-

---

<sup>62</sup> Protokoll från Rikstrafikens styrelsesammanträde. (Protokoll Nr 12/02)

tiv kan mycket väl komplettera och ”befrukta” varandra, men ställer samtidigt krav på att styrelsens ordförande kan hantera de skilda uppfattningar i olika frågor som de båda perspektiven kan ge upphov till.



## 6 Slutsatser och förslag i vissa principiella frågor

### Statskontorets förslag i korthet

Regeringen bör:

- definiera Rikstrafikens uppgift och avgränsning gentemot andra aktörer
- precisera vilka avvägningar som bör göras vid bedömningar om vilka åtgärder som är transportpolitiskt motiverade
- ge Rikstrafiken bättre medel att verka för utveckling av den interregionala kollektivtrafiken
- ta ställning till hur beslut ska fattas i upphandlingsärenden och till Rikstrafikens ledningsform
- tillsätta en utredning om vilket regelverk som gäller för Rikstrafikens upphandlingar

Rikstrafiken bör:

- integrera utvecklings- och samordningsverksamheten med upphandlingsverksamheten
- i samarbete med trafikverken utreda på vilka samordningsområden staten har ett ansvar
- ta fram operativa mål och en samlad strategi för verksamheten
- arbeta mer marknadsorienterat och aktivt i nätverk
- pröva en mer utvecklad upphandlingsprocess

Den bedömning vi gör av Rikstrafikens verksamhet i utvärderingen bör ses mot bakgrund av ett antal omständigheter. Rikstrafiken är en mycket liten myndighet med tolv anställda och har endast funnits i ca fyra år. Myndigheten är lokaliserad till Sundsvall, relativt långt från Sveriges centra för transport- och kommunikationsfrågor såsom Stockholm, Borlänge och Norrköping/Linköping. Myndighetens samordnings- och upphandlingsuppgifter kräver att omfattande tid och resurser läggs på kontaktarbete. En lokalisering nära andra transportmyndigheter hade haft fördelen att underlätta samverkan samtidigt som rekryteringsbasen för Rikstrafiken hade breddats. Den bransch- och specialistkunskap som är central i Rikstrafikens verksamhet hade därmed kunnat tillgodoses lättare.

Myndigheten har en komplex uppgift och har givits ett brett mandat att utforma sin verksamhet vilket kräver ett grundligt analysarbete innan verksamheten kan ta sig an löpande arbetsuppgifter. Myndigheten fick dock redan vid bildandet ta över arbetsuppgifter från Delegationen för köp av viss kollektivtrafik och har successivt fått nya omfattande uppgifter genom särskilda regeringsuppdrag. Detta har inneburit att resurserna inte räckt till för inledande

analysarbete och uppföljning och utvärdering av verksamheten. Vidare är Rikstrafikens roll i förhållande till andra aktörer på kollektivtrafikmarknaden oklar.

Vi bedömer att det finns behov av sektorsövergripande utveckling och samordning omfattande de fyra trafikslagen och nuvarande blandning av såväl regional och interregional upphandlad kollektivtrafik som kommersiell kollektivtrafik. Detta förstärks av de problem som idag finns inom tågtrafiken med bl.a. många kommersiellt olönsamma tågsträckor. Vår uppfattning är att interregional upphandlad trafik ska vara ett komplement till den kommersiella trafiken.

Vi har i de tidigare kapitlen redovisat ett antal detaljerade förslag för att få verksamheten att fungera bättre. Syftet med detta kapitel är att peka på de mer övergripande förändringar som bör komma till stånd för att myndigheten ska kunna bli mer effektiv och kunna fullfölja sina uppgifter. Vi fokuserar på de tre frågor som utvärderingen syftar till att besvara.

## **6.1 Hur fungerar regeringens styrning?**

Vi bedömer att regeringen inte har givit Rikstrafiken de rätta förutsättningarna för att kunna genomföra och utveckla sin verksamhet. Regeringen har inte tillräckligt preciserat Rikstrafikens uppgift och inte gjort tydliga avgränsningar mot övriga aktörer. Regeringen har tillsatt en styrelse med fullt ansvar men inte lämnat över det fulla ansvaret till myndigheten. Sammantaget anser vi att dessa omständigheter har försvårat Rikstrafikens arbete.

### **Rikstrafikens övergripande uppgift är att verka för utveckling av den interregionala kollektivtrafiken**

Kollektivtrafikmarknaden är en marknad där förutsättningarna för att driva kommersiell verksamhet är begränsade. De kommersiella aktörerna finner på vissa delmarknader endast lönsamhet i ett mindre antal isolerade transportsträckor. Rikstrafiken har fått i uppdrag att verka för utveckling och samordning av hela den interregionala kollektivtrafiken i syfte att skapa förutsättningar för en bättre fungerande trafik. Rikstrafiken får härigenom en koordinatorsroll och har till uppgift att försöka påverka det totala interregionala trafikutbudet i landet. Rikstrafikens upphandling och samordning bör fungera som ett smörjmedel till den kommersiella trafiken genom att Rikstrafiken i sin upphandling och i sina samordningsinsatser korrigerar för vissa marknadsmisslyckanden. Främst har dock Rikstrafiken en fördelningspolitisk roll i ekonomin genom att se till att hela landet får en rimlig del av en fungerande och tillväxtorienterad trafik.

En förutsättning för att Rikstrafiken ska kunna uppfylla sin koordinatorsroll och verka för utveckling av den interregionala kollektivtrafiken är att Riks-

trafiken har ett omfattande samarbete med kommersiella aktörer, trafikhuvudmän och trafikverk. Ett medel i Rikstrafikens utvecklingsverksamhet är att identifiera och upphandla transportpolitiskt motiverade sträckor som varken trafikhuvudmännen eller kommersiella aktörer engagerar sig i och att stödja och driva transportpolitiskt motiverade samordningsinsatser.

### **Rikstrafiken behöver bättre verktyg**

Rikstrafiken kan förändra sitt arbetssätt och arbeta mer marknadsorienterat och aktivt i nätverk och därigenom uppnå en bättre verksamhet. Enligt vår bedömning räcker detta dock inte för att effektivt kunna bedriva utvecklings- och upphandlingsverksamhet.

Rikstrafiken bör enligt vår mening få en aktiv roll i infrastrukturplaneringen för att lämna synpunkter på vilka investeringar som behövs för att utveckla kollektivtrafiken och minska statens behov av att upphandla trafik på vissa sträckor. Rikstrafiken har skissat på ett antal framtidsalternativ som inbegriper infrastrukturinvesteringar och som bör värderas i infrastrukturplaneringen. En sådan arbetsuppgift för Rikstrafiken förutsätter att alla berörda aktörer, inklusive marknadsaktörer, engageras i det förberedande brist- och utvecklingsarbetet för att klargöra trafikuppläggets potential. En ytterligare arbetsuppgift kan vara att Rikstrafiken via infrastrukturplaneringen kan verka för en tidigareläggning av upprustningen av järnvägen och därigenom undvika dyra upphandlingar av trafik på vissa interregionala sträckor.

Rikstrafiken är i behov av detaljerad statistik om både regional och interregional trafik i syfte att bl.a. kunna förbättra det samhällsekonomiska beslutsunderlaget vid upphandling. Sådan statistik saknas idag. Vi föreslår att SIKA ges ett uppdrag att tillsammans med bl.a. Rikstrafiken, Vägverket, och Banverket utveckla statistiken så att förutsättningar kan skapas för att ta fram ett mer tillförlitligt beslutsunderlag. Arbetet bör inledas med att SIKA får i uppdrag att planera för och kostnadsberäkna ett sådant utvecklingsarbete.

### **Länstrafikansvariga kan ha ansvar för interregional trafik**

Rikstrafiken har ett ansvar för den interregionala trafiken och länstrafikansvariga ett ansvar för den lokala och regionala trafiken. Det finns dock ingen entydig definition av vad som är ”interregional” trafik. I lagen<sup>63</sup> om ansvar för viss kollektiv persontrafik finns en möjlighet för länstrafikansvariga att utvidga sitt ansvar till ”interregional” trafik genom att regeringen kan meddela föreskrifter om trafiksamverkan mellan trafikhuvudmän i olika län. Statsmakterna ger här trafikhuvudmännen rätt att samverka över länsgränserna. Ännu tydligare uttrycks möjligheten till samverkan i förordningen<sup>64</sup> om statens spår-anläggningar, men i detta fall krävs ett godkännande från regeringen. I förordningen sägs bl.a. att om det kan antas att den lokala och regionala trafiken

---

<sup>63</sup> 8 § Lag (1997:734) om ansvar för viss kollektivtrafik.

<sup>64</sup> 12 § Förordning (1996:734) om statens spår-anläggningar.

skulle förbättras för trafikanterna kan regeringen besluta att trafikhuvudmännen får bedriva sådan persontrafik på stomjärnvägar även i angränsande län.

### **Ansvarsfördelningen mellan staten och länstrafikansvariga bör klargöras**

Trafikhuvudmännens möjligheter enligt lagen om ansvar för viss kollektiv persontrafik och förordningen om statens spåranläggningar att utöka regional trafik till "storregional" eller "interregional" trafik, begränsar Rikstrafikens mandat. Rikstrafikens möjlighet att påverka det totala utbudet minskar och uppgiften blir att enbart finansiera den "interregionala" delen i trafikhuvudmännens upplägg av trafiken. Vid regelverkets tillkomst fanns inte Rikstrafikens och statens åtagande inom kollektivtrafiksystemet hade inte preciserats. Regleringarna skapar idag en otydlighet om Rikstrafikens roll och gränsdragningen mellan statens ansvar och ansvaret för länstrafikansvariga bör klargöras.

### **Undanträngning av kommersiell trafik kan ske vid storregionala lösningar**

I detta sammanhang bör även beaktas att om ansvaret för interregional trafik i större utsträckning kommer att skötas av de regionala trafikhuvudmännen finns en risk för att kommersiella lösningar får mindre utrymme i kollektivtrafiken. När länstrafikansvariga tog över ansvaret för den regionala och lokala kollektivtrafiken fanns inga tankar om att man först skulle pröva möjligheten att verka för kommersiella lösningar innan upphandling skulle ske. Rikstrafiken har uttalade riktlinjer att samverka med bl.a. operatörer för att få ett samverkande interregionalt kollektivtrafiksystem. Det betyder att Rikstrafiken kan utnyttja den erfarenhet och kunskap som finns bland operatörerna för ett bättre interregionalt trafiksystem där kommersiella aktörer verkar sida vid sida med upphandlad trafik.

### **Ansvars- och uppgiftsfördelningen mellan Rikstrafiken och trafikverken bör förtydligas**

Ett annat gränsdragningsproblem är var gränsen går mellan trafikverkens sektorsansvar och Rikstrafikens ansvar att verka för utveckling och samordning av kollektivtrafiken. Dagens otydliga gränsdragning försvårar åtgärder och begränsar möjligheterna att nå resultat i utvecklingen av kollektivtrafiken. Hur ett trafikslagsövergripande kollektivtrafikansvar ska kunna fungera ihop med trafikverkens sektorsansvar inom respektive område finns inte utvecklat. Ansvars- och uppgiftsfördelningen bör därför preciseras i myndigheternas instruktioner.

### **Transportpolitiskt motiverade åtgärder kräver ytterligare preciseringar**

Rikstrafiken har upphandlat eller har varit på väg att upphandla trafik parallellt med den kommersiella trafiken vilket kräver förhållningsregler för hur man tar hänsyn till den kommersiella trafikens förutsättningar och undviker undanträngning av kommersiell trafik. Även i sin samordningsuppgift kommer Rikstrafiken in på kommersiella aktörers uppgifter. Vi menar att det är

svårt att generellt definiera vad som är transportpolitiskt motiverade åtgärder och att avvägningar måste göras från fall till fall. De erfarenheter som vunnits under Rikstrafikens fyra första år bör dock kunna ge underlag för ytterligare precisering från regeringen om hur dessa avvägningar bör hanteras.

### **Dubbelkommando bör undvikas**

De komplexa verksamhetsförutsättningarna för Rikstrafiken har motiverat en stark och professionell ledningsfunktion i form av en styrelse med fullt ansvar. Styrelsesammansättningen är i detta sammanhang också särskilt betydelsefull eftersom det rör sig om svåra avvägningar av vad som ska betraktas vara transportpolitiskt motiverade åtgärder.

Regeringen har dock fattat det slutliga beslutet om Rikstrafikens upphandlingar. Detta innebär att Rikstrafiken har givits ett otydligt ansvar och förhållandet motverkar Rikstrafikens möjligheter att få legitimitet för sin upphandlarroll. Omvärldens dialog förs i för stor utsträckning med regeringen.

Regeringen bör bedöma hur mycket beslutsmyndighet den vill delegera till Rikstrafiken. Vill regeringen delegera all beslutsmyndighet ska en styrelse med fullt ansvar även fortsättningsvis väljas som ledningsform. Om regeringen vill fatta beslut om upphandlingen på mer övergripande nivå kan ett alternativ vara att regeringen fattar beslut om en långsiktig strategi för upphandlingsverksamheten och en analysmodell där tydliga prioriteringar kan göras mellan olika transportsträckor och trafikslag. Strategin bör vara lika specifik och detaljerad som den infrastrukturplanering som beslutas av regeringen vart fjärde år. Beslutet om enskilda upphandlingar kan sedan tas av Rikstrafikens styrelse. Om regeringen däremot vill behålla besluten om enskilda upphandlingar, bör Rikstrafiken enligt vår mening ombildas till en rådgivningsenhet.

### **Resurserna har varit alltför begränsade**

Vår utvärdering har visat att Rikstrafiken har haft ett för litet administrationsanslag. Tolv anställda och medel för konsultinsatser har inte räckt till för att klara de vitt skilda arbetsuppgifterna. Vi anser att de båda verksamhetsgrenarna i regleringsbrevet bör behållas men att Rikstrafiken kan ändra sitt arbetssätt så att resurser frigörs. Vår bedömning är att resurserna ändå inte skulle vara tillräckliga i förhållande till arbetsuppgifterna. Rikstrafiken skulle särskilt behöva ha en förstärkt egen kompetens för samhällsekonomiska analyser för att både i större utsträckning kunna genomföra analyser och bli en bättre beställare av sådana analyser. Den egna upphandlingskompetensen bör också breddas och fördjupas. Branschekunskapsrådet i de fyra trafikslagen behöver därutöver stärkas.

Regeringen har i budgetpropositionen för 2004 omfördelat en del av Rikstrafikens anslag för trafikupphandlingar till anslaget för administration. Det innebär att Rikstrafiken har möjlighet att anställa ytterligare fem till sex personer eller öka konsultinsatserna. Regeringen framhåller att verksamheten bör

kunna bedrivas mer effektivt om Rikstrafiken själv kan välja att anlita konsulter för kortare uppdrag och att anställa personal för kontinuerliga uppgifter.

## **6.2 Hur fungerar Rikstrafikens interna styrning?**

Vi bedömer att Rikstrafikens egen styrning är otydlig vilket återverkar negativt på effektiviteten i verksamheten. Styrelsen har inte fullt ut hittat sin roll vilket till viss del förklaras av att regeringen inte delegerat det fulla ansvaret. Otydligheten i styrningen förklaras också av att rollfördelningen mellan styrelsen och generaldirektören inte är tillfredsställande genomförd och inte tydligt dokumenterad. Interna berednings- och beslutsprocesser har inte riktigt hittat sin form i den lilla myndigheten.

I det följande diskuterar vi hur Rikstrafiken kan förbättra sin styrning genom att precisera sin uppgift och inriktning både internt och externt samt ta vara på de resurser och den kompetens som finns inom hela organisationen.

### **De två verksamheterna bör samverka**

Frågan är hur Rikstrafiken ska organisera sig för att dels kunna verka för utveckling och samordning av interregional kollektivtrafik, dels kunna upphandla angelägen interregional trafik. Idag är Rikstrafikens organisation uppdelad på två verksamheter som i liten utsträckning samverkar. Den kunskap och de erfarenheter som upparbetas i utvecklings- och samordningsverksamheten överförs endast i liten grad till upphandlingsverksamheten.

### **En samlad myndighet tar vara på befintliga resurser på ett bättre sätt**

För att bättre utnyttja Rikstrafikens samlade resurser bör utvecklings- och samordningsuppgiften knytas hårdare till upphandlingsverksamheten. Det finns flera motiv för detta. Vid upphandling enligt lagen om offentlig upphandling krävs för det första en mycket gedigen förvaltningsrättslig kompetens. För det andra behövs en mycket omfattande branschmässig kompetens. Flera på varandra följande steg måste tas: förberedande analyser, framtagande av förfrågningsunderlag, bedömning av anbuderna samt kontinuerlig uppföljning och utvärdering inför kommande upphandlingar. En upphandlingsverksamhet inom fyra trafikslag kräver också betydande resurser. Genom att integrera utvecklings- och samordningsverksamheten och upphandlingsverksamheten kan synergieffekter uppnås i form av bättre utnyttjande av de två verksamheternas kompetens och resurser.

### **En samlad myndighet ser till helheten och tvingar fram prioriteringar**

Verksamheter som idag drivs inom utvecklings- och samordningsverksamheten skulle genom en koppling till upphandlingsarbetet också få en nödvändig konkretisering. Det är idag osäkert om vissa delar av nuvarande samordningsverksamhet avser frågor som är marknadsmisslyckanden eller fördel-

ningspolitik, förhållanden som kan motivera statliga ingrepp. Marknadsmisslyckanden kan vara svåra att identifiera. Här finns en risk för att insatserna blir verkningslösa eller i sämsta fall stör eller motverkar konkurrensen på marknaden. På detta område krävs mycket goda insikter i hur transportmarknaderna fungerar. Denna kunskap kan endast erhållas genom att arbeta nära eller i sektorn.

Rikstrafikens verksamhet bör anpassas till dessa förutsättningar genom att myndigheten i samarbete med trafikverken tydligare definierar på vilka samordningsområden staten har ett ansvar. På övriga områden kan Rikstrafiken fortsätta att fungera som katalysator och pådrivare inom ramen för offentliga eller privata aktörers arbete. Vi menar dock att för högt ställda krav på gemensamma villkor i t.ex. lagstiftning kan leda till utslagning av kommersiella operatörer på nyligen avreglerade marknader. Nyttan av ställda krav i lagstiftningen bör därför noga vägas mot de långsiktiga kostnaderna för samhället. I den upphandlade interregionala trafiken kan däremot Rikstrafiken fortsätta ställa krav på att vissa villkor uppfylls.

I de fall Rikstrafiken och trafikverken konstaterar att ett statligt ansvar föreligger får statsbidrag övervägas i särskild ordning. I sådana fall skulle Rikstrafiken kunna ge uppdrag till Samtrafiken eller någon annan aktör att utföra det operativa utredandet och genomförandet. Genom denna prioritering tydliggörs Rikstrafikens större och mer övergripande uppgift att utveckla hela den interregionala kollektivtrafiken och att upphandlingen är ett medel i utvecklingsuppgiften.

### **Prioriteringar frigör resurser till utveckling och upphandling**

Genom att Rikstrafiken väljer att verka mer indirekt via andra aktörer när inget statligt åtagande föreligger kan resurser inom Rikstrafiken frigöras till att utveckla och upphandla transportpolitiskt motiverad kollektivtrafik. Upphandlingsverksamheten har ett stort behov av ytterligare resurser för att klara av det omfattande arbete som förberedande bristanalys och upphandlingsverksamhet innebär.

### **Synergieffekter kan uppnås i en ändrad utvecklings- och upphandlingsverksamhet**

Genom att ändra arbetsformer kan synergieffekter uppnås i form av ett effektivare utnyttjande av upphandlingsanslaget. Den förberedande brist- och utvecklingsanalysen, som görs innan upphandling av statlig interregional trafik genomförs och där övriga aktörer och deras planerade trafik involveras, identifierar och prioriterar rätt sorts trafik för upphandlingar.

### **Rikstrafiken bör utarbeta strategier och operativa mål**

Rikstrafiken har påbörjat en diskussion om vilka operativa mål Rikstrafiken bör arbeta mot och hur de ska kunna uppnås. Något ställningstagande i form av en strategi och tydliga prioriteringar har arbetet ännu inte lett till. Verksam-

hetsplanen har formen av en uppräkningslista av vilka åtgärder som ska vidtas, men kopplas inte till operativa mål och en strategi vilket gör det svårt att bedöma om planerade åtgärder ger avsedd verkan. Utvecklings- och samordningsinsatserna och upphandlingsverksamheten är således inte förankrade i tydliga operativa och kommunicerade mål och en samlad strategi, vilket är önskvärt för att styra verksamheten mot de transportpolitiska målen. En strategi tydliggör också myndighetens roll gentemot omvärlden. Statskontoret förutsätter att Rikstrafiken fullföljer arbetet med att konkretisera sina mål och utarbeta nödvändiga handlingsplaner och prioriteringar. I strategin bör även preciseras hur de båda verksamheterna bör samverka.

### **6.3 Hur bedriver Rikstrafiken sin verksamhet?**

Vi bedömer att Rikstrafikens arbetssätt har haft ett alltför stort fokus på planering. Vi diskuterar därför i det följande hur marknadsperspektivet mer ska kunna beaktas i Rikstrafikens arbetssätt. Genom ett samarbete med trafikverk och övriga myndigheter, men också med offentliga och kommersiella operatörer, kan värdefulla idéer och nyttig kunskap erhållas och utveckla Rikstrafikens verksamhet.

#### **Rikstrafiken bör arbeta i nätverk**

Som en liten myndighet har Rikstrafiken ett stort behov av stöd och hjälp från närstående myndigheter och erfarna beställare men myndigheten har i stor utsträckning velat klara sig själv och driva egna frågor. I utvecklandet av analysmodeller, vid utvärdering av anbud eller vid framtagande av statistik hade myndigheten mer konsekvent kunnat vända sig till trafikverken och SIK. Samtidigt ska framhållas att Rikstrafiken många gånger inte heller fått det stöd de efterfrågat eftersom övriga myndigheter har hänvisat till resursbrist.

Rikstrafiken skulle med fördel kunna arbeta mer systematiskt nätverksinriktat och bättre ta vara på andras resurser och kompetens. En strävan bör vara att etablera nätverk på högre nivå i trafikverken och koncentrera arbetet till färre områden i syfte att bättre förankra och få gehör för Rikstrafikens idéer. Myndigheten bör även löpande genomföra uppföljningar och utvärderingar för att bygga upp branschkännedom och få erfarenheter från tidigare upphandlingar och projekt som kan utnyttjas i den framtida verksamheten. Genom ökad bransch- och beställarkompetens kommer Rikstrafiken att stärka sin ställning gentemot övriga aktörer på kollektivtrafikmarknaden och underlätta ett samarbete i nätverk.

#### **Både planeringsperspektivet och marknadsperspektivet bör gälla**

Rikstrafikens förhållande till marknadens aktörer bör präglas av ett ömsesidigt utbyte där syftet bör vara att identifiera rätt sorts uppgifter och åtgärder. Myndigheten bör i sin bristanalys föra in idéer och uppslag om potentiella



trafikupplägg från marknadsaktörer för att i nästa steg kritiskt granska föreslagna trafikupplägg utifrån ett samhällsekonomiskt beslutsunderlag. Även vad gäller samordningsinsatserna är syftet att ta vara på den kunskap som finns hos befintliga operatörer och utnyttja denna i utredandet och genomförandet av olika samordningsinsatser. Statlig finansiering av interregional upphandling och samordning är endast motiverad om det rör sig om transportpolitiskt motiverade åtgärder som annars inte kommer till på kommersiella grunder.

Rikstrafiken bör arbeta med både planeringsperspektivet – i form av egna analyser och samhällsekonomiska bedömningar – och marknadsperspektivet – i form av samarbete med både offentliga och kommersiella operatörer. Planeringsperspektivet syftar till att tillgodose fördelningspolitiska mål och korrigera för marknadsmisslyckanden. Marknadsperspektivet syftar till att förstå olika åtgärders konsekvenser och kunna ta fram realiserbara åtgärder men också att få kunskap om nya idéer och angreppssätt och därigenom minska statens kostnader.

#### **Rätt trafik bör upphandlas**

Rikstrafiken har kompletterat bristanalysen med en intern bristskiss över trafiken efter de diskussioner som har förts med trafikhuvudmän och lokala politiker. Denna bristskiss utgår från ett planeringsperspektiv där man planerar för åtgärder utan att i tillräcklig grad rådfråga de kommersiella aktörerna om nya idéer i upphandlingen eller om åtgärdernas konsekvenser. I vissa fall har myndigheten planerat för att viss trafik ska kunna drivas på kommersiell basis, men de kommersiella aktörerna har inte tillfrågats om möjligheten att realisera dessa trafikupplägg som komplement till offentlig upphandling eller helt utan offentlig upphandling. Det finns därmed en risk att Rikstrafiken inte identifierar rätt sorts trafik för upphandling och missar trafikupplägg som är mindre kostsamma för staten.

#### **Ett marknadsperspektiv förebygger undanträngning av kommersiell trafik**

I vissa fall har Rikstrafikens planerade eller genomförda upphandlingar direkt eller delvis konkurrerat med kommersiell trafik. Det finns därigenom en risk att den offentligt upphandlade trafiken tränger undan de kommersiellt möjliga trafikupplägg som finns inom tåg-, buss-, båt- och flygtrafiken. Lösningar och trafikupplägg tillsammans med marknadsaktörer är att föredra eftersom kostnaderna för det offentliga därmed hålls nere. Åtgärder som är dyrare för staten kan dock vara transportpolitiskt motiverade om åtgärderna skapar ett mervärde. Detta förutsätter en noggrann analys. Utifrån regeringens preciseringar av vad som kan betraktas vara transportpolitiskt motiverade åtgärder bör Rikstrafiken i sin strategi ange hur statliga och kommersiella intressen ska kunna samverka utan undanträngningseffekter.

### **Rikstrafiken behöver ett analysverktyg som fungerar som beslutsstöd**

Rikstrafikens analysverktyg är under utveckling och kan än så länge inte användas för att ställa olika transportsträckor och trafikslag mot varandra. Därigenom kan Rikstrafiken inte med analysverktyget som stöd göra prioriteringar mellan olika upphandlingsförslag. Myndigheten upphandlar i stor utsträckning fortfarande de transportsträckor som Delegationen för köp av viss kollektivtrafik började upphandla. Till en del upphandlas också föreslagna trafikupplägg från trafikhuvudmännen där länstrafikansvariga finansierar den regionala delen och Rikstrafiken den interregionala delen. I viss mån har också egna initiativ till upphandlingar tagits.

### **En mer utvecklad upphandlingsprocess bör prövas av Rikstrafiken**

Helt kommersiella trafiklösningar eller bättre upphandlade trafikupplägg som bygger på att andra aktörers erfarenheter och kunskap tas tillvara bör med olika medel stimuleras. En försöksverksamhet bör därför startas för att utveckla formerna för att dels identifiera potentiella trafikupplägg, dels prioritera bland dessa. Rikstrafiken bör som ett första steg i försöksverksamheten bilda ett samverkansforum inom upphandlingsverksamheten som genomför brist- och utvecklingsanalyser och där marknadsaktörerna och trafikhuvudmän uppmanas att komma in med idéer till angelägna interregionala trafiklösningar.

I steg två bör Rikstrafiken använda ett samhällsekonomiskt beslutsunderlag, t.ex. en systematisk sammanvägningsmodell<sup>65</sup>, som tar hänsyn till alla ställda krav i de transportpolitiska målen inklusive samhällsekonomisk effektivitet och som kan värdera olika trafikupplägg och trafikslag mot varandra. Med hjälp av analysen kan Rikstrafiken sedan testa de trafiklösningar som har föreslagits av marknadsaktörer och trafikhuvudmän. Analysen hjälper Rikstrafiken att prioritera den trafik som bör upphandlas.

En oberoende utvärdering av försöksverksamheten bör planeras in för att granska om resultatet av aktuell samverkan har bidragit till en utveckling av kollektivtrafiken och om analysen ger eftersträlvade prioriteringar. Förfarandet syftar till att alla möjliga trafikupplägg kommer fram och analyseras och att den bästa möjliga lösningen slutligen ska kunna väljas där en eller flera delsträckor upphandlas. När Rikstrafikens resandestatistik är färdigutvecklad bör en mer utvecklad samhällsekonomisk modell tas fram som i större utsträckning kan ta hänsyn till samhällsekonomisk effektivitet utan att göra avkall på övriga krav i de transportpolitiska målen.

Incitamenten för marknadsaktörerna och trafikhuvudmännen att delta i identifierings- och idéfasen är att kundunderlaget för den kommersiella trafiken och den regionala upphandlade trafiken indirekt kommer att gynnas om upphandlad och kommersiell trafik tillsammans kan bilda ett bättre fungerande kollektivtrafiksystem.

---

<sup>65</sup> Se vidare avsnitt 4.5.

### **Vilka regler som gäller för Rikstrafikens upphandling bör utredas**

Det har under vår utvärdering framkommit att det föreligger tveksamheter om vilket regelverk som ska tillämpas i Rikstrafikens upphandlingar, lagen (1992:1528) om offentlig upphandling eller Romfördragets grundläggande principer och vissa förordningar. Detta bör klargöras eftersom det kan påverka Rikstrafikens framtida upphandlingsverksamhet. Rikstrafiken har låtit en konsult utreda frågan men vi bedömer att frågan bör utredas närmare av berörda expertmyndigheter och departement eftersom också annan verksamhet kan omfattas.



# Bilaga 1



STATSKONTORET Registrator
Ink. 2003-04-08
Dnr. 2003/146-5

Regeringsbeslut II 16  
2003-03-06 N2003/1922/TP

Näringsdepartementet

Till avd.....	U
Kontakt med.....	
Beslut.....	60
Datum 8/4-03 Sign.....	hu

Statskontoret  
Box 2280  
103 17 STOCKHOLM

## Uppdrag att utvärdera verksamheten inom myndigheten Rikstrafiken

### Bakgrund

Rikstrafiken är en statlig myndighet som har till uppgift att utveckla och samordna kollektivtrafiken i Sverige samt att ansvara för statens upphandling av interregional kollektiv persontrafik som inte kan bedrivas på kommersiella grunder.

Rikstrafiken bildades som en följd av 1998 års transportpolitiska beslut och startade sin verksamhet den 1 juli 1999. Myndigheten har således verkat några år och regeringen anser att det är värdefullt att göra en tidig utvärdering av myndighetens verksamhet och organisation. En utvärdering är motiverad även mot bakgrund av de förändringar som har skett och som är planerade inom den kollektiva persontrafiken. En utvärdering är givetvis även väsentligt för myndigheten själv och kan ge signaler till hur myndigheten kan utveckla sin verksamhet.

### Uppdraget

Regeringen uppdrar åt Statskontoret att genomföra en utvärdering av Rikstrafikens verksamhet och organisation. Utvärderingen skall göras mot bakgrund av de transportpolitiska målen och de syften med myndigheten som angavs i 1998 års transportpolitiska beslut.

När det gäller myndighetens verksamhet bör upphandlingsverksamheten stå i fokus i utvärderingen. Granskningen bör omfatta processen på övergripande nivå, dvs. alltifrån de överväganden som ligger till grund för beslut om vilken trafik som bör upphandlas till uppföljning och utvärdering av genomförda upphandlingar. Förfarandet i enskilda upphandlingar omfattas däremot inte av utvärderingen. Myndighetens information om sin verksamhet och samverkan med trafikhuvudmän, andra myndigheter och övriga berörda intressenter, som t.ex. kommuner och operatörer, bör också studeras.

Postadress  
103 33 Stockholm  
Besöksadress  
Jakobsgatan 26

Telefonväxel  
08-405 10 00  
Telefax  
08-411 36 16

E-post: [registrator@industry.ministry.se](mailto:registrator@industry.ministry.se)

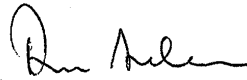
När det gäller myndighetens organisation bör utvärderingen koncentreras på ledningen och styrningen av verksamheten. Statskontoret bör särskilt studera hur samordningen av myndighetens två verksamhetsgrenar sker för att uppnå de transportpolitiska målen. Även regeringens styrning av myndigheten bör studeras. I detta ligger att pröva om instruktion, regleringsbrev, uppdrag etc. är ändamålsenligt utformade i förhållande till målet med verksamheten. Förslag till hur myndighetens uppgifter och styrning kan utvecklas bör lämnas.

För uppdraget skall Regeringskansliet (Näringsdepartementet) betala bidrag till Statskontoret med 100 000 kronor. Bidraget utbetalas efter rekvisition från Statskontoret och ska belasta Utgiftsområde 1 Rikets styrelse, anslaget 90:5 Regeringskansliet m.m. anslagsposten 11 Näringsdepartementet, Utredningar.

Uppdraget ska slutrapporteras till Regeringskansliet (Näringsdepartementet) senast den 31 oktober 2003.

På regeringens vägnar

  
Ulrica Messing

  
Tom Andersson

Kopia till

Statsrådsberedningen  
Finansdepartementet/BA  
Finansdepartementet/F  
Rikstrafiken  
Vägverket  
Banverket  
Luftfartsverket  
Sjöfartsverket

### Litteraturförteckning

#### Offentligt tryck

- Dir. 1998:46, *Rikstrafiken – mål, arbetsuppgifter och organisation*.
- Ds 2002:21 *Lärobok för regelnissar – en ESO-rapport om regelhantering vid avreglering*.
- Konstitutionsutskottets betänkande 1998/99:KU10 *Granskning av statsrådets tjänstutövning och regeringsärendenas handläggning*.
- Prop. 1993/94:185 *Förvaltningsmyndigheternas ledning*.
- Prop. 1994/95:150 *Förslag till slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1995/96 (kompletteringsproposition)*.
- Prop. 1995/96:131 *Vägverkets sektorsansvar inom vägtransportssystemet*.
- Prop. 1997/98:56 *Transportpolitik för en hållbar utveckling*.
- Prop. 1997/98:136 *Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst*.
- Prop. 2001/02:4 *En politik för tillväxt och livskraft i hela landet*.
- Prop. 2003/04:1, *Budgetprop. för år 2004, Utg.omr. 22, Kommunikationer*.
- Regleringsbrev för Rikstrafiken för åren 1999–2003.
- Regleringsbrev för trafikverken för år 2003.
- SFS 1988:78 *Förordning med instruktion för Luftfartsverket*.
- SFS 1992:1528 *Lagen om offentlig upphandling*.
- SFS 1995:589 *Förordning med instruktion för Sjöfartsverket*.
- SFS 1995:1322 *Verksförordning*.
- SFS 1996:734 *Förordning om statens spåranläggningar*.
- SFS 1997:652 *Förordning med instruktion för Vägverket*.
- SFS 1997:734 *Lag om ansvar för viss kollektivtrafik*.
- SFS 1998:1392 *Förordning med instruktion för Banverket*.
- SFS 1999:279 *Förordning med instruktion för Rikstrafiken*.
- SOU 1998:148 *Rikstrafiken - vissa principfrågor*.
- SOU 1999:57 *Rikstrafiken – en ny myndighet*.
- SOU 2003:67 *Kollektivtrafik med människan i centrum*.
- Wallin, B. (2003) *Statens ansvar för kollektivtrafiken i samverkan med andra aktörer*. Underlagsrapport till Kollektivtrafikkommittén.

#### Regeringskansliet

- Finansdepartementet (1999) *Regleringsbrev och andra styrdokument för år 2000. En handledning för regeringskansliet*.
- Finansdepartementet (2002) *Regleringsbrev och andra styrdokument för år 2003. En handledning för regeringskansliet*.
- Finansdepartementet (2002) *Regeringskansliets kontroll och styrning av statlig verksamhet*.
- Regeringskansliet (2000) *En förvaltning i demokratins tjänst – ett handlingsprogram*.
- Regeringskansliet (2003) *Effektiv styrelse – Vägledning för statliga myndighetsstyrelser*.

## **Material från Rikstrafiken**

*Administrativa dokument i Rikstrafiken – Genomgång, uppdatering, komplettering av styrdokument, rutiner, regler och policy* (arbetsdokument 2003-09-17).

Arbetsordning för Rikstrafiken, 1999.

*Brister i interregional kollektivtrafikförsörjning*, lägesrapporter för åren 1999-2002.

*Förutsättningslös analys av statlig upphandlad trafik – en modellansats för rangordning av interregional kollektivtrafik*, september 2000, Infraplan.

*Gemensamt telefonnummer till kollektivtrafiken*, Rapport 2001-49/42, 2001-08-30.

*Hela Resan, Slutrapport för projektet Hela Resan*, 2003-03-01.

Kansliordning för Rikstrafiken, 1999.

*K2 - Tillgänglighet med förenkling och samordning*, Delredovisning till Kollektivtrafikkommittén från en arbetsgrupp under kommittén. 17 oktober 2002.

*K2 - Tillgänglighet med förenkling och samordning*, Förslag till Kollektivtrafikkommittén från en arbetsgrupp under kommittén. Delområdet Information från dörr till dörr. Rt 2003-97/42.

*Konsekvenser av en statligt garanterad minsta tillgänglighet*, SWECO VBB, oktober 2002, Rt 2002-83/42.

*Linjerna 0, 8 och 9 – Skiss till nytt interregionalt persontågssystem för centrala Sverige*, Rapport 2002-106/33.

*Projekt Hela Resan, Årsrapport 2001*.

Protokoll från den s.k. Bristgruppen från perioden 1999-10-05 till 2003-02-13.

Protokoll från Samverkansgruppen från perioden 1999-11-26 till 2003-02-14.

Protokoll från Rikstrafikens styrelsemöten från perioden 1999-08-30 till 2003-02-18.

*Rikstrafiken*, annonsbilaga i Dagens Nyheter 22-23 maj 2003.

*Rikstrafikens framtida upphandling av interregional kollektivtrafik*, juni 2000, VBB/VIAK.

*Uppdrag om utveckling av analysverktyg i samband med inrättande av allmän trafikplikt*, Rt 2002-129/02.

*Upphandling av kollektivtrafik – EG:s regler om offentlig upphandling, statsstöd och allmän trafikplikt*. Linklaters Advokatbyrå 2003-08-27.

*Upphandling av interregional persontrafik*. Rapport 2000-68/31

Verksamhetsplaner för Rikstrafiken för åren 1999-2003.

Visionskoncept (arbetspapper) *Ett samverkande interregionalt kollektivt persontrafiksystem i ett framtidsperspektiv – en fungerande rikstrafik*, Rt 2003-96/00.

Årsredovisningar för Rikstrafiken för åren 1999-2002.



### **Material från andra myndigheter**

ESV 1999:19, *Informella kontakter i samband med regleringsbrev och årsredovisningar.*

SIKA 2003:5 *Uppföljning av de transportpolitiska målen.*

Statskontoret 2000:9 *Styrelser med fullt ansvar – Utvärdering.*

Statskontoret 2001:13 *Konsulter – Hur, varför och till vad?*

Statskontoret 2003:11 *Reglering av ansvar och ansvarsutkrävande.*

### **Material från EU**

*Den gemensamma transportpolitiken fram till 2010 -*

*Vägval inför framtiden.* Vitbok från Europeiska kommissionen, 2001.

Dom av den 2 december 1999 i mål C-176/98, *Holst Italia, Rättsfallsamling 1999 s. I-08607.*

Fördraget om upprättandet av Europeiska ekonomiska gemenskapen, (Romfördraget).

### **Litteratur**

Armstrong, Vickers och Yarrow (1994), *Regulatory Reform*, MIT Press.

Castells, M, (1999), *Nätverkssamhällets framväxt*, Daidalos, Göteborg.

Drucker, P. (1998), *The Coming of New Organizations*, Harvard Business Review.

Hammond, Keeney och Raiffa (2002), *Smart Choices- A practical Guide to Making Better Life Decisions*, Broadway Books, New York.

Kristiansson, B. (2003) *Svenska ägarpolicies*, Företagsjuridik Nord & Co AB.

Rosen (2002), *Public Finance*, 6:e upplagan, McGraw-Hill.

Saloner, G. m.fl. (2001) *Strategic management*. John Wiley & Sons, Inc.

White, P. & S. Tough (1995), *Alternative Tendering Systems and Deregulation in Britain*, Journal of Transport Economics, Vol. 29, pp. 275–289.



### Intervjuförteckning

Andersson Bosse, Rikstrafiken  
Andersson Tom, Näringsdepartementet  
Andersson Ulf, Rikstrafiken  
Bergling Jan-Olov, Skyways  
Bergman Gunilla, Rikstrafiken  
Bergström Christina, SLTF  
Bjelfvenstam Jonas, Näringsdepartementet  
Byberg Tomas, Byberg & Nordin Busstrafik AB  
Dahlström Kjell, Rikstrafiken  
Enelius Hans, SAS  
Enochsson Pia, Glesbygdsverket  
Forslin Elisabeth, Rikstrafiken  
Färm Gunnel, Elsäkerhetsverket  
Gabrielsson Michel, Konsumentverket  
Gradin Anders, Luftfartsverket  
Granberg Bosse, SJ  
Gustavsson Siv, Näringsdepartementet  
Hansson Anders, Samtrafiken i Sverige AB  
Hjalmarsson Leif, Länstrafiken i Norrbotten AB  
Holmberg Bengt, Lunds Universitet  
Holmér Johan, Luftfartsverket  
Karlsson Anki, Rikstrafiken  
Karnell Ulf, Rikstrafiken  
Kjellberg Jan-Erik, Bussbranschens Riksförbund  
Lundberg Henrik, Luftfartsverket  
Lundberg Mattias, Transek  
Ignell Mårten, Västtrafik  
Jacobsson Håkan, Rikstrafiken  
Jansson Håkan, Näringsdepartementet  
Jenstav Marika, Transek  
Johansson Jan, Tågkompaniet  
Johansson Håkan, Umeå kommun  
Larsson Malin, Rikstrafiken  
Nordenankar Björg, Länsstyrelsen Gotland  
Olsson Annika, Rikstrafiken  
Persson Magnus, SJ  
Preller Mikael, Tåg i Bergslagen AB  
Pyddoke Roger, SIKÅ  
Rosén Harald, Föreningen Svenskt Flyg  
Schwaiger Märta-Lena, SLTF  
Stenbacka Hans, Banverket  
Sundbom Per-Arne, Konkurrensverket

Sundvall Björn, SLTF  
Söderlund Kerstin, Rikstrafiken  
Torbrand Anders, Luftfartsverket  
Tuveesson Einar, Vägverket  
Westin Pär-Erik, Rikstrafiken  
Widlert Staffan, SIKA