



DATUM
2020-10-23
ERT DATUM
2020-06-26

DIARIENR
2020/143-4
ER BETECKNING
I2020/01030/TP

Regeringskansliet
Infrastrukturdepartementet
103 33 Stockholm

Framtidens järnvägsunderhåll (SOU 2020:18)

Utredningen om framtidens järnvägsunderhåll har i betänkandet Framtidens järnvägsunderhåll (SOU 2020:18) analyserat och lämnat förslag i många frågor som rör Trafikverket och järnvägsunderhåll. I yttrandet diskuterar Statskontoret i första hand de frågor som ligger inom våra kompetens- och ansvarsområden.

Sammanfattning av Statskontorets synpunkter

- Statskontoret konstaterar att det finns både potentiella vinster och utmaningar med att Trafikverket i egen regi bedriver underhållsverksamhet. Vi avstår från att ta ställning i denna fråga eftersom det ligger utanför vårt kompetensområde att göra en sammanvägd bedömning av detta.
- Statskontoret tillstyrker förslaget om att underhållsverksamheten ska bedrivas i en separat resultatenhet, om det beslutas att Trafikverket ska bedriva sådan verksamhet i egen regi.
- Statskontoret har inget att invända mot åtgärder som innebär att Trafikverkets uppgift att samverka med andra aktörer tydliggörs och stärks. Vi anser det dock svårt att utifrån betänkandet fullt ut förstå innebörden av förslaget om ett sektorsuppdrag till Trafikverket.
- Statskontoret tillstyrker att det görs en utvärdering av om utredningens förslag ger önskad effekt. Vi saknar emellertid en analys av fördelar och nackdelar med att låta en från Trafikverket utomstående aktör göra utvärderingen. Det alternativet bör övervägas i den fortsatta hanteringen av utredningens förslag.

Järnvägsunderhåll i Trafikverkets egen regi

Utredningen lämnar flera olika förslag som innebär att Trafikverket ska bedriva mer verksamhet i egen regi när det gäller järnvägsunderhåll. Utredningen föreslår bland annat att Trafikverket från 2023 ska börja bedriva ett urval av basunderhållet av järnvägsanläggningen i egen regi. Verksamheten föreslås bildas som en egen resultatenhet i Trafikverket och vara administrativt och redovisningsmässigt åtskilt från myndighetens övriga verksamhet.

Statskontoret konstaterar att det finns både potentiella vinster och utmaningar med att Trafikverket tar över delar av och i egen regi bedriver underhållsverksamheten. Det ligger utanför Statskontorets kompetensområde att göra en kvalificerad och sammanvägd bedömning av vinsterna och utmaningarna. Vi avstår därför från att ta ställning i frågan. Vi tillstyrker dock förslaget att verksamheten bedrivs i en separat resultatenheter, om det beslutas att Trafikverket ska bedriva underhållsverksamhet i egen regi. En separat resultatenheter är en redan etablerad styrform i Trafikverket. Den ger enligt Statskontoret bättre förutsättningar för insyn och uppföljning av exempelvis kostnader och effektivitet, jämfört med att vara en del av verksamhetsområdet Underhåll eller bli ett eget verksamhetsområde.

Utredningen har övervägt om staten ska sälja sitt bolag Infranord AB om och när Trafikverket börjar bedriva underhållsverksamhet i egen regi. Utredningen har dock bedömt att risken är alltför stor för att företaget då köps upp av någon av de redan etablerade aktörerna på marknaden, och att marknadskoncentrationen därmed blir ännu högre. Utredningen grundar bedömningen på att de företag som idag är huvudleverantörer till Trafikverket har växt genom uppköp. Statskontoret tar inte ställning i denna ägarfråga, men vi vill i sammanhanget peka på att konkurrensreglerna innebär begränsningar för företagsköp där en stor aktör köper en annan stor aktör. Ett företagsförvärv som antas leda till påtagligt skadliga effekter på konkurrensen kan enligt konkurrensreglerna komma att förbjudas.

Utvecklad upphandling i konkurrens

Utredningen lämnar flera förslag som syftar till att främja konkurrensen och etableringsviljan på marknaden för järnvägsunderhåll samt stärka Trafikverkets roll som beställare på området, till exempel att utveckla prestationsbaserade kontrakt. Statskontoret delar utredningens uppfattning att det är viktigt att främja konkurrensen på marknaden för att åstadkomma ett fungerande järnvägsunderhåll.

För att undanröja den osäkerhet som idag finns bland aktörerna på marknaden för järnvägsunderhåll, föreslår utredningen också att riksdagen i ett politiskt beslut ska klargöra de långsiktiga marknadsförutsättningarna. Riksdagen ska ange vilka delar av järnvägsunderhållet som ska vara tillgängligt för leverantörsmarknaden respektive ska bedrivas i Trafikverkets egen regi. Statskontorets utgångspunkt är att det är regeringen som styr myndigheterna. Vi delar emellertid utredningens problembeskrivning i denna fråga och tillstyrker därför att riksdagen på ett övergripande plan uttalar hur den ser på detta. Tydliga och långsiktiga förutsättningar och spelregler är särskilt angeläget på denna marknad, som karaktäriseras av stora investeringar och lång tidsplanering. Vi konstaterar att frågan om i vilken utsträckning järnvägsunderhållet ska upphandlas har utretts relativt nyligen. *Utredningen om järnvägens organisation* föreslog 2015 att Trafikverket tillsvidare ska fortsätta att anlita externa entreprenörer, och menade att myndigheten själv bör kunna avgöra om egen regi eller utförande med entreprenör

är att föredra i de enskilda fallen. Detta skiljer sig till viss del från förslaget från Utredningen om framtidens järnvägsunderhåll.

Ett sektorsuppdrag till Trafikverket

Utredningen föreslår att regeringen ska ge Trafikverket ett sektorsuppdrag att i relevanta delar samordna järnvägsbranschen, inom vilket myndigheten bland annat bör ta initiativ till att åtgärda bristerna i branschens kompetensförsörjning. Utredningen beskriver att sektorsuppdraget ska tydliggöra och stärka Trafikverkets samordningsroll vad avser de olika aktörerna inom järnvägstransportsystemet. Trafikverket bör enligt förslaget inledningsvis få i uppdrag att beskriva hur sektorsuppdraget skulle kunna utformas på kort och lång sikt.

Statskontoret har inget att invända mot åtgärder som innebär att Trafikverkets uppgift att samverka med andra aktörer på järnvägsområdet tydliggörs och stärks. Utredningen har visat att det finns ett sådant behov. I sammanhanget kan även nämnas att Statskontoret tidigare beskrivit att utbildning och kompetensförsörjning är uppgifter som vissa aktörer på järnvägsområdet menar har fallit mellan stolarna och som ingen idag tar ett samlat ansvar för.¹

Statskontoret anser det dock svårt att utifrån betänkandet fullt ut förstå innebörden av förslaget om ett sektorsuppdrag till Trafikverket, och hur det skiljer sig från det samlade sektorsansvar för hela järnvägstransportsystemet som före detta Banverket hade. Att Trafikverket, som idag har i uppgift att samverka med andra aktörer, ska ges ett sektorsuppdrag att samordna järnvägsbranschen för ofrånkomligen tankarna till det tidigare sektorsansvaret. Som utredningen beskriver fanns det en uppfattning om att begreppet sektorsansvar som sådant var otydligt och skapade utrymme för olika tolkningar och missförstånd. Det var ett skäl till att begreppet togs bort i instruktionen när den nya myndigheten Trafikverket bildades 2010.

Mot bakgrund av detta vill Statskontoret understryka vikten av att Trafikverket, i det föreslagna uppdraget att beskriva sektorsuppdraget, beskriver på vilket sätt det skiljer sig från den nuvarande uppgiften att samverka med andra aktörer samt analyserar hur risken kan undvikas att det uppstår olika tolkningar av sektorsuppdraget inom järnvägsbranschen.

Utvärdering av effekterna av utredningens förslag

Utredningen föreslår att det ska etableras en särskild analysenhet inom Trafikverket som ska följa upp och utvärdera effekterna på till exempel kvalitet och kostnader av utredningens övriga förslag. Enheten ska även ta fram en modell för kunskapsöverföring från framför allt myndighetens verksamhet i egen regi.

¹ Statskontoret, *Nya myndigheter på transportområdet* (2014:33), sid. 70.

Statskontoret tillstyrker att det görs en utvärdering av om förslagen ger önskad effekt. Ett viktigt skäl till detta är att flera av utredningens förslag innebär en relativt stor förändring jämfört med hur det fungerar idag, till exempel förslaget om att Trafikverket ska ta över delar av järnvägsunderhållet i egen regi.

Utredningen beskriver att den ser fördelar med att utvärderingen sker i en enhet som är oberoende av både Trafikverkets verksamhetsområde Underhåll och den operativa verksamhet som ska bedrivas i egen regi. Utredningen föreslår därför att enheten ska placeras inom funktionen Ekonomi och styrning. Statskontoret ifrågasätter inte att det finns argument för att placera analysenheten på Trafikverket. Exempel på det kan vara att enheten även ska bidra till att förstärka myndighetens interna styrning. Vi saknar emellertid ändå i betänkandet en förut-sättningslös analys av fördelar och nackdelar med att låta en utomstående, från Trafikverket helt oberoende, aktör göra utvärderingen.

Statskontoret anser att alternativet att en utomstående aktör utvärderar effekterna bör övervägas i den fortsatta hanteringen av utredningens förslag. I sammanhanget vill vi peka på att Trafikanalys har till huvuduppgift att med utgångspunkt i de transportpolitiska målen, utvärdera och analysera samt redovisa effekter av föreslagna och genomförda åtgärder inom transportområdet.

Statskontoret vill framhålla betydelsen av att det tas fram en genomarbetad modell för utvärderingen, samt att det redan innan förändringen genomförs en beskrivning av nollläget för de mätpunkter som ska användas i utvärderingen. Statskontorets egna erfarenheter från utvärderingar av omregleringen av apoteksmarknaden 2009 och omregleringen av spelmarknaden 2019, visar att det är en viktig framgångs-faktor. Trafikverket bör redan nu få i uppdrag att säkerställa att potentiellt viktiga uppgifter och information för en utvärdering samlas in och sparas. Det bör ske oberoende av vem som kommer att göra utvärderingen.

Generaldirektör Annelie Roswall Ljunggren har beslutat i detta ärende. Utredningschef Matilda Ardenfors och utredare Thomas Ringbom, föredragande, var närvarande vid den slutgiltiga handläggningen.

Annelie Roswall Ljunggren

Thomas Ringbom