



RiR 2024:10

Bildandet av Svevia och Infranord

– bristfälligt infriade intentioner

Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska statliga myndigheter och verksamheter. Vi bedriver både årlig revision och effektivitetsrevision. Genom ett grundlagsskyddat oberoende har Riksrevisionen ett starkt mandat och är en viktig del av riksdagens kontrollmakt som bidrar till förbättringar och demokratisk insyn.

Denna rapport har tagits fram inom effektivitetsrevisionen, vars uppgift är att granska hur effektiv den statliga verksamheten är. Vi lämnar även rekommendationer för att förbättra den granskade verksamheten. Effektivitetsgranskningar lämnas direkt till riksdagen som bereder dem tillsammans med en svarsskrivelse från regeringen.



Riksrevisionen

RiR 2024:10

ISBN 978-91-7086-688-3

ISSN 1652-6597

Tryck: Riksdagstryckeriet, Stockholm 2024

Beslutad: 2024-05-14
Diarienummer: 2023/0294
RiR 2024:10

Till: Riksdagen

Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. följande granskningsrapport:

Bildandet av Svevia och Infranord

– bristfälligt infriade intentioner

Riksrevisionen har granskat utfallen efter bildandet av bolagen Svevia AB och Infranord AB. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport. Den innehåller slutsatser som avser regeringen, Svevia AB, Infranord AB och Trafikverket samt rekommendationer till regeringen och Trafikverket.

Riksrevisionsdirektören Claudia Gardberg Morner har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektören Sherzod Yarmukhamedov har varit föredragande. Revisorn Li Feng och enhetschefen Jörgen Lindström har medverkat i den slutliga handläggningen.

Claudia Gardberg Morner

Sherzod Yarmukhamedov

För kännedom

Regeringskansliet; Finansdepartementet, Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Infranord AB, Svevia AB och Trafikverket

Innehåll

Sammanfattning	5
1 Inledning	8
1.1 Motiv till granskning	8
1.2 Övergripande revisionsfråga och avgränsningar	12
1.3 Bedömningsgrunder	13
1.4 Metod och genomförande	16
1.5 Rapportens disposition	18
2 Utfall på marknaden	19
2.1 Konkurrensneutralitet	19
2.2 Ett varierande men litet antal anbud i Trafikverkets upphandlingar	21
2.3 Prisutveckling	23
2.4 Produktivitetens utveckling på anläggningsmarknaden	25
3 Bolagens produktivitet, effektivitet och beroende av Trafikverket	28
3.1 Bakgrund om Svevia och Infranord	29
3.2 Sveglias och Infranords produktivitet	30
3.3 Svevia: ekonomiska mål och måluppfyllelse	34
3.4 Infranord: ekonomiska mål och måluppfyllelse	37
3.5 Sveglias och Infranords lönsamhet kan också påverkas av andra faktorer än produktivitet	40
3.6 Regeringens arbete med Sveglias och Infranords ekonomiska mål	40
3.7 Sveglias och Infranords beroende av Trafikverket	44
4 Trafikverkets beställarkompetens	47
4.1 Trafikverkets målsättning och uppföljning angående beställarkompetens	47
4.2 Trafikverkets åtgärder för att utveckla sin beställarkompetens	48
4.3 Trafikverkets åtgärder för att öka produktiviteten på anläggningsmarknaden	51
4.4 Indikatorer för beställarkompetens	53
4.5 Regeringens uppföljning och styrning	55
5 Slutsatser och rekommendationer	57
5.1 Det saknas förutsättningar för en ordentlig uppföljning av bolagiseringens effekter	58
5.2 Riksdagens intentioner för marknaden har infriats till viss del	59
5.3 Svevia och Infranord har ökat sin produktivitet och minskat sitt beroende av Trafikverket, men effektiviteten är svårbedömd	60
5.4 Trafikverkets beställarkompetens har utvecklats i vissa avseenden	61
5.5 Regeringens styrning av Svevia och Infranord säkerställer inte uppfyllelse av riksdagens intentioner	62
5.6 Starka kopplingar mellan vissa faktorer, svagare i andra fall	63
Referenslista	65

Bilagor

Till rapporten finns bilagor att ladda ned från Riksrevisionens webbplats. Bilagorna kan begäras ut från ärendets akt genom registraturen.

Bilaga 1. Skillnader i anbudspriser

Bilaga 2. Produktivitet

Bilaga 3. Överprövade upphandlingar

Sammanfattning

Svevia och Infranord bildades för drygt 10 år sedan. Riksdagens intentioner med att bilda bolagen avsåg marknaden som helhet, bolagen specifikt samt Trafikverkets beställarkompetens. Riksrevisionen har granskat huruvida riksdagens intentioner har uppnåtts. Riksrevisionens övergripande slutsats i granskningen är att riksdagens intentioner har uppnåtts till viss del. Det finns till exempel indikationer på att konkurrensen har ökat på någon delmarknad, att Svevia och Infranord båda har förbättrat sin produktivitet sedan bildandet och att Trafikverkets förfrågningsunderlag delvis blivit bättre. Samtidigt visar granskningen att det finns flera delmarknader där konkurrensen inte har blivit bättre. Svevia och Infranord har haft svårt att nå flera av sina ekonomiska mål, och Trafikverket har inte lyckats främja innovation i sina upphandlingar.

Svevia och Infranord har förbättrat sin produktivitet men haft svårt att nå flera av sina ekonomiska mål

Varken Svevia eller Infranord har några mål rörande produktivitet och följer inte upp sin produktivitetsutveckling. Riksrevisionens beräkningar indikerar dock att båda bolagens produktivitet har utvecklats svagt positivt sedan de bildades.

Regeringen som företrädare för ägaren har satt upp tre ekonomiska mål för Svevia och Infranord. Målen avser avkastning på eget kapital, soliditet och utdelning. Riksrevisionen konstaterar att Svevia och Infranord har haft svårt att uppnå flera av dessa ekonomiska mål. Till exempel har Svevia uppnått sitt avkastningsmål 7 av 14 år, medan Infranord har uppnått det bara 3 av 12 år. Såväl Svevia som Infranord förklarar dessa svårigheter huvudsakligen med förekomsten av olönsamma projekt. Riksrevisionen har inte kunnat bedöma huruvida Svevia och Infranord arbetar effektivt för att uppnå sina ekonomiska mål. Det beror på att Svevia inte utvärderar vidtagna åtgärder mot olönsamma projekt samt att Infranord inte anger några konkreta åtgärder mot olönsamma projekt och det är oklart hur utvärdering av dessa åtgärder genomförs.

Trafikverkets beställarkompetens behöver utvecklas ytterligare för ökad konkurrens på marknaden

Riksdagen hade flera intentioner för marknads utveckling i samband med att Svevia och Infranord bildades. Till stor del hänger dessa samman med Trafikverkets beställarkompetens. Riksrevisionen har undersökt flera indikatorer för att bedöma utvecklingen av Trafikverkets beställarkompetens och kan bland annat konstatera att antalet anbud per upphandling har ökat på en av fyra delmarknader (investering järnväg), samt att den genomsnittliga skillnaden mellan det vinnande och det näst bästa anbudet i Trafikverkets upphandlingar har minskat något över tid. Båda dessa

faktorer indikerar att konkurrensen har ökat något på marknaden samt att Trafikverkets förfrågningsunderlag i delar har förbättrats. Samtidigt kan Riksrevisionen konstatera att utvecklingen inte är entydig och att till exempel antalet anbud per upphandling är i stort sett oförändrat på tre av fyra delmarknader.

Trafikverket saknar mätbara målsättningar om beställarkompetens men arbetar på flera sätt med åtgärder som kan bidra till utveckling av beställarkompetensen. Det handlar bland annat om inhämtning av leverantörernas och branschens synpunkter. Riksrevisionen konstaterar dock att Trafikverket inte hämtar in synpunkter på sina upphandlingar från anbudsgivare som deltagit i men förlorat upphandlingen. Riksrevisionen konstaterar också att Trafikverket genomför detaljerade uppföljningar av leverantörernas synpunkter i vissa upphandlingar, men inte i alla.

För att öka produktiviteten på anläggningsmarknaden har Trafikverket bland annat arbetat med att främja innovation i sina upphandlingar. Riksrevisionen bedömer dock att detta arbete inte har varit framgångsrikt. Trafikverkets leverantörsundersökningar under de senaste åren har visat en tydlig försämring i detta avseende, och dessutom har andelen utvecklingsfrämjande upphandlingar minskat de senaste åren.

Regeringens styrning säkerställer inte uppfyllelse av intentionerna med bolagiseringen

Regeringen har en viktig roll för att riksdagens intentioner med bolagiseringarna ska uppnås. Riksrevisionen konstaterar att riksdagens intentioner bland annat handlade om att Svevias och Infranords produktivitet skulle öka och att bolagens beroende av Trafikverket skulle minska. Trots det har regeringen inte följt upp hur produktiviteten utvecklats.

Riksrevisionen konstaterar att regeringen inte har genomfört djupare analyser inför fastställande av de ekonomiska målen för Svevia och Infranord. Riksrevisionen bedömer att sådan analys är viktigt för att sätta målen på rätt nivå med beaktande av risker för bolagens verksamhet.

Riksrevisionen konstaterar att regeringen genomför årliga uppföljningar av Svevia och Infranords uppfyllelse av de ekonomiska målen genom verksamhetsberättelse för bolag med statligt ägande. Regeringen har dock inte använt ett av sina styrverktyg, ägardialoger, för att genomföra några systematiska uppföljningar och utvärderingar av bolagens åtgärder för att förbättra uppfyllelsen av de ekonomiska målen.

Rekommendationer

Riksrevisionen lämnar följande rekommendationer.

Till regeringen

- Överväg att göra en uppföljning av Svevias och Infranords produktivitetsutveckling i syfte att återsrapportera till riksdagen.
- Genomför en systematisk uppföljning och utvärdering av Svevias och Infranords åtgärder för att de ska kunna uppnå sina ekonomiska mål.
- Genomför djupare analyser av Svevia och Infranord innan nya ekonomiska mål fastställs för bolagen. Denna analys bör inkludera en redogörelse för de olika målnivåerna och riskerna för bolagens verksamhet.

Till Trafikverket

- Fortsätt att utveckla arbetet med att förbättra beställarkompetensen. Detta arbete kan inkludera framtagning av mål och mätbara indikatorer för beställarkompetens, inhämtning av synpunkter från alla anbudsgivare efter genomförd upphandling samt genomförande av kontraktsvis uppföljning av leverantörernas synpunkter på beställarkompetensen i alla upphandlingar. Insamlade synpunkter bör beaktas i arbetet med att utveckla beställarkompetensen.
- Utveckla arbetet med att främja innovation i upphandlingar i syfte att öka produktiviteten på anläggningsmarknaden. Detta arbete kan inkludera beaktande av branschens och leverantörernas synpunkter i högre grad, bland annat avseende detaljstyrning i kontrakten.

1 Inledning

1.1 Motiv till granskning

För drygt 10 år sedan bolagiserades verksamheterna vid dåvarande Vägverkets enhet Vägverket Produktion och dåvarande Banverkets enhet Banverket Produktion.^{1 2} Riksdagens intentioner med bildandet av nya bolag avsåg marknaden som helhet, bolagen specifikt samt Trafikverkets beställarkompetens. Det har hittills inte granskats huruvida dessa intentioner är uppnådda och det finns indikationer på att så inte är fallet.

Verksamheterna vid Vägverket Produktion och Banverket Produktion konkurrerade med privata aktörer på marknaden för investering och underhåll³ av vägar och järnvägar. Denna marknad kan delas in i fyra delmarknader: investering väg, investering järnväg, underhåll väg och underhåll järnväg.⁴ Vägverket och Banverket var därmed både beställare och utförare på dessa delmarknader, vilket kunde försvåra upprätthållande av konkurrensneutralitet. På regeringens initiativ bolagiserades därför verksamheterna vid Vägverket Produktion och Banverket Produktion genom att deras verksamheter överfördes till två aktiebolag som helägs av staten, Svevia AB respektive Infranord AB. Båda bolagen är verksamma inom infrastrukturområdet samt har höga omsättningar⁵ och marknadsandelar⁶ på marknaden för investering och underhåll av vägar och järnvägar.

1.1.1 Riksdagens förväntningar rörde både marknaden som helhet och bolagen specifikt

Riksdagen hade ett antal uttalade intentioner med att bilda Svevia och Infranord.⁷ Dessa intentioner avsåg både marknaden som helhet och bolagen specifikt:

-
- ¹ Vägverket Produktion ansvarade bland annat för bygg samt drift, service och underhåll av vägar, medan Banverket Produktion var inriktad på motsvarande verksamhet inom järnvägar. Vägverket Produktion bolagiserades 2009, se prop. 2008/09:23, bet. 2008/09:TU4, rskr. 2008/09:76; Banverket Produktion bolagiserades 2010, se prop. 2009/10:10, bet. 2009/10:TU5, rskr. 2009/10:59. Myndigheterna Vägverket och Banverket slogs ihop till en myndighet, Trafikverket, 2010.
 - ² Även enheterna Vägverket Konsult och Banverket Projektering inom dåvarande Vägverket respektive Banverket slogs samman och bolagiserades till ett helägt statligt bolag, Vectura Consulting, 2009. Detta bolag förvärvades av ett privat företag, Sweco, 2013 (Sweco, "Sweco och Vectura går samman och bildar Nordens ledande teknikonsult med 9 000 anställda", hämtad 2023-02-13).
 - ³ Marknaden för investering omfattar byggnation, medan marknaden för underhåll omfattar drift och underhåll. Inom drift och underhåll finns även ytterligare underkategorier beroende på trafikslag. Det finns även marknad för reinvestering som avser ombyggnation eller större underhåll.
 - ⁴ I granskningen utgår vi från Trafikverkets kategorisering och fokuserar på dessa fyra delmarknader.
 - ⁵ Omsättningen för Svevia var 11,3 miljarder kronor och för Infranord 4,3 miljarder kronor 2022 (Svevia, *Års- och hållbarhetsredovisning 2022, 2023*; Infranord, *Års- och hållbarhetsredovisning 2022, 2023*).
 - ⁶ I Trafikverkets upphandlingar är Svevia och Infranord de största leverantörerna inom flera delmarknader (t.ex. underhåll) på väg respektive järnväg (Trafikverket, "Inköpsvolym per delmarknad", hämtad 2023-05-27).
 - ⁷ Vi använder både "bildandet av bolagen" och "bolagiseringen" som beteckning för denna process.

1. Bolagiseringarna skulle leda till bättre fungerande konkurrens genom att öka förutsättningarna för konkurrensneutralitet⁸ och eliminera grunden för misstankar om korssubventioner⁹ på marknaden för investering och underhåll av vägar och järnvägar.¹⁰
2. Bolagiseringarna skulle öka produktiviteten och effektiviteten i Svevias och Infranords verksamheter. Dessa effektivitetsvinster skulle i sin tur leda till lägre priser och bättre kvalitet på marknaden.¹¹
3. Bolagiseringarna skulle öka förutsättningarna för Svevia och Infranord att nå nya kundgrupper, och därigenom skulle deras stora beroende av Vägverket och Banverket som kunder kunna minskas.¹²

Det fanns också några enskilda förväntningar på utfall efter bolagiseringarna för Svevia respektive Infranord. Bolagiseringen skulle bidra till att skapa ett effektivt och lönsamt företag i Svevias fall¹³, medan den skulle stärka intresset för marknaden hos andra aktörer och öka konkurrensen i Infranords fall.¹⁴ Riksdagen framförde också förväntningar på att bolagiseringarna skulle bidra till utvecklingen av beställarkompetensen vid dåvarande Vägverket och Banverket (numera Trafikverket). Detta menade riksdagen skulle underlätta för fler entreprenörer att lämna anbud i Vägverkets och Banverkets upphandlingar samt öka produktiviteten på marknaden för investering och underhåll av vägar och järnvägar.¹⁵

1.1.2 Indikationer på bristande konkurrensneutralitet på marknaden för underhåll av väg och järnväg

Det finns indikationer på att konkurrensneutraliteten inte har nåtts fullt ut, och att konkurrensen därmed inte fungerar som avsett. Det har i praktiken visat sig att aktörer med god kunskap om anläggningen (dvs. vägarna och järnvägarna) och dess tillstånd i ett visst område har ett stort försprång framför aktörer som inte har samma kunskap.¹⁶ På delmarknaderna för underhåll av vägar och järnvägar har exempelvis den entreprenör som har kontraktet på underhåll av anläggningen under en viss, upphandlad tidsperiod bättre möjligheter att lämna ett lågt men ändå lönsamt anbud

⁸ Konkurrensneutralitet innebär att konkurrensen sker på lika villkor för alla marknadsaktörer.

⁹ Korssubventionering innebär att den konkurrensutsatta verksamheten erhåller medel eller förmåner från den verksamhet som inte är konkurrensutsatt (prop. 2008/09:23 s. 6).

¹⁰ Prop. 2008/09:23 s. 9, bet. 2008/09: TU4, rskr. 2008/09:76; Prop. 2009/10:10 s. 8, bet. 2009/10: TU5, rskr. 2009/10:59.

¹¹ Prop. 2008/09:23 s. 9, bet. 2008/09: TU4, rskr. 2008/09:76; Prop. 2009/10:10 s. 8–9, bet. 2009/10: TU5, rskr. 2009/10:59.

¹² Prop. 2008/09:23 s. 11, bet. 2008/09: TU4, rskr. 2008/09:76; Prop. 2009/10:10 s. 10–11, bet. 2009/10: TU5, rskr. 2009/10:59.

¹³ Prop. 2008/09:23 s. 17, bet. 2008/09: TU4, rskr. 2008/09:76.

¹⁴ Prop. 2009/10:10 s. 9, bet. 2009/10: TU5, rskr. 2009/10:59.

¹⁵ Prop. 2008/09:23 s. 9 och s. 23–24, bet. 2008/09: TU4, rskr. 2008/09:76; Prop. 2009/10:10 s. 14, bet. 2009/10: TU5, rskr. 2009/10:59.

¹⁶ Intervju med företrädare för Trafikverket, 2023-05-05; Intervju med företrädare för Svevia, 2023-05-09; Intervju med företrädare för Infranord, 2023-05-09.

när nästa tidsperiod ska upphandlas.¹⁷ Två tidigare rapporter från Riksrevisionen¹⁸ har visat att det finns anledning att anta att aktörer till och med kan dra fördel av sin kunskap genom så kallad obalanserad budgivning (där anbudsgivaren lämnar ett lågt anbud¹⁹ för att vinna upphandlingen samtidigt som den faktiska ersättningen blir så hög som möjligt).²⁰ Detta kan gälla alla aktörer²¹ men inte minst har Svevia och Infranord sannolikt ett kunskapsförsprång framför sina konkurrenter på stora delar av anläggningen. Skälen är Sveys och Infranords starka ställning på vissa marknader. Bolagen har också kritiserats för sitt agerande på marknaden eftersom de, enligt konkurrenterna, lägger orimligt låga anbud.²² Till exempel finns det uppgifter om att Sveys anbud är i snitt 23 procent lägre än övriga anbud i Trafikverkets upphandlingar²³, samtidigt som bolaget ändå har en god lönsamhet.²⁴ Det finns indikationer på motsvarande förhållande när det gäller Infranord.²⁵

1.1.3 Indikationer på svag konkurrens

En annan indikation på att konkurrensen på marknaden inte fungerar som avsett är att Trafikverket har fått färre anbud inom sin underhållsverksamhet för väg och järnväg under de senaste sju åren (även om antalet anbud per upphandling ökat i investeringsverksamheten).²⁶ Även om det kan råda stark konkurrens i en situation med två eller tre konkurrenter så är antalet konkurrerande anbud en indikation på konkurrenssituationen. Som framgår ovan är det också en faktor som specifikt omnämns i det underlag som riksdagen ställt sig bakom i samband med bolagiseringarna.

¹⁷ Det kan också finnas andra faktorer som påverkar möjligheterna att lämna låga men lönsamma anbud, till exempel entreprenörens tillgång till egen bergtäkt eller eget asfaltverk i närheten av upphandlingsområdet (Intervju med företrädare för Svevia, 2023-05-09).

¹⁸ Riksrevisionen, *Drift och underhåll av statliga vägar – betydligt dyrare än avtalat*, 2019; Riksrevisionen, *Drift och underhåll av järnvägar – omfattande kostnadsavvikelser*, 2020.

¹⁹ Då kan det uppstå betydande skillnader i anbudspriser mellan vinnande och näst bästa anbud.

²⁰ Det bör noteras att detta inte är otillåtet på något sätt, utan tvärtom kan vara ett rimligt agerande från ett vinstdrivande bolag. Däremot har obalanserad budgivning betydelse för konkurrenssituationen på marknaden, och hur lätt eller svårt det blir för nya aktörer att ta sig in på den. Obalanserad budgivning får också konsekvenser för både anbudsgivare och beställare. Om anbudsgivaren misslyckas i sin obalanserade budgivning kan det innebära stora förluster eller utträde ur marknaden för entreprenören. För beställaren kan det innebära högre kostnader än förväntat. Det kan också innebära utmaningar i att få rätt leverans enligt avtalet, om entreprenören endast är intresserad av att utföra de delar i kontraktet som ger den största vinsten (Intervju med företrädare för Trafikverket, 2023-05-05). Om stora prisskillnader beror på entreprenörens felbedömning av arbetsbehovet och dess kostnader kan det innebära att entreprenören inte kan fullfölja kontraktet och att beställaren då kan ha rätt att häva kontraktet med entreprenören och genomföra en ny upphandling (Intervju med företrädare för Trafikverket, 2023-05-05; Mejl från företrädare för Trafikverket, 2024-04-22).

²¹ Enligt en sammanställning som Svevia har gjort av några genomförda upphandlingar under 2020 och 2022 uppstår stora prisskillnader hos flera aktörer (Intervju med företrädare för Svevia, 2023-05-09).

²² Intervju med företrädare för Företagarna, 2024-02-06.

²³ Bolter, "Företag rasar mot statliga jätten – 'dumpar' sina anbud", Dagens Industri, 2020-01-26.

²⁴ Bolter, "Sveys vd svarar på kritiken: 'felaktiga slutsatser'", 2020-01-26.

²⁵ Thorgren, "Statligt bolag pressar undan konkurrensen: 'Sätter branschen i brand'", 2021-07-06.

²⁶ Trafikverket, *Årsredovisning 2022, 2023*.

Trafikverket står för en mycket stor andel av den totala marknaden för investering och underhåll av vägar respektive järnvägar – 67 respektive 90 procent 2020.²⁷ Därför kan indikationer om konkurrensen i termer av antal anbud i Trafikverkets upphandlingar vara indikativa för marknaden som helhet.

Statens årliga inköpsvolym uppgår till drygt 50 miljarder kronor på marknaden för investering och underhåll av vägar och järnvägar.²⁸ Om konkurrensen på marknaden är svag kan det leda till att de upphandlingar som görs inte blir så effektiva som möjligt, och att statens kostnader ökar för de upphandlade arbetena.

1.1.4 Svevia och Infranord är beroende av Trafikverkets upphandlingar och har inte uppnått sina ekonomiska mål

Svevia och Infranord har minskat sina respektive beroenden av Trafikverket som kund sedan de bildades, men de är båda fortfarande i hög grad beroende av Trafikverkets upphandlingar som motsvarade 45 respektive 69 procent av bolagens omsättning 2022.²⁹ Både Svevia och Infranord har oftast missat flera av sina ekonomiska mål (avkastning på eget kapital, soliditet och utdelning).³⁰ Svevia har till exempel inte klarat sitt krav på avkastning på eget kapital om 13–20 procent under 7 av 14 verksamhetsår, och Infranord har inte klarat sitt avkastningskrav om 16 procent under hela 9 av 12 verksamhetsår.^{31 32}

1.1.5 Indikationer på brister i Trafikverkets beställarkompetens

Som tidigare har framgått har anbudena per upphandling inom Trafikverkets underhållsverksamhet för väg och järnväg generellt minskat de senaste åren. Detta kan indikera att Trafikverkets beställarkompetens inte har utvecklats som tänkt. Så är fallet exempelvis om förfrågningsunderlag och kontrakt är utformade på ett sätt som minskar entreprenörernas intresse för att lämna anbud. Riksrevisionen har dessutom visat i tidigare granskningar av Trafikverkets upphandlingar av drift och underhåll av vägar och järnvägar att Trafikverket har brister i sin beställarkompetens.³³

²⁷ Svevia, *Års- och hållbarhetsredovisning 2021, 2022*.

²⁸ Den svenska anläggningsmarknaden omsätter ca 175 miljarder kr årligen, där Trafikverkets andel av inköpsvolym på denna marknad uppgick till 33 procent 2022 (Trafikverket, "Svenska bygg- och anläggningsmarknaden", hämtad 2023-05-27).

²⁹ Svevia, *Års- och hållbarhetsredovisning 2022, 2023*; Infranord, *Års- och hållbarhetsredovisning 2022, 2023*.

³⁰ Dessa mål är i paritet med andra aktörer på samma marknad, till exempel, PEAB, NCC osv.

³¹ Svevias årsredovisningar för åren 2009–2022; Infranords årsredovisningar för åren 2011–2022.

³² Infranord har varit verksam i 13 år (2010–2022), men bolaget saknade uppsatt avkastningsmål under sitt första verksamhetsår. Se kapitel 3 för mer detaljer.

³³ Riksrevisionen, *Drift och underhåll av statliga vägar – betydligt dyrare än avtalat*, 2019; Riksrevisionen, *Drift och underhåll av järnvägar – omfattande kostnadsavvikelser*, 2020.

1.2 Övergripande revisionsfråga och avgränsningar

Granskningens övergripande revisionsfråga är om riksdagens intentioner med bolagiseringarna har uppfyllts efter bildandet av Svevia och Infranord. För att besvara den övergripande frågan har vi utformat följande delfrågor:

1. Har riksdagens intentioner för marknaden uppnåtts efter bildandet av Svevia och Infranord?
2. Har Svevia och Infranord ökat sin produktivitet och effektivitet samt minskat sitt beroende av Trafikverket?
3. Har Trafikverket utvecklat sin beställarkompetens?
4. Har regeringen styrt och följt upp Svevia, Infranord och Trafikverkets verksamheter för att effektivt uppnå riksdagens intentioner?

Granskningen fokuserar på huruvida riksdagens intentioner med bolagiseringarna är uppnådda. Däremot kommer granskningen inte att analysera huruvida verksamheterna bör bedrivas i bolagsform eller inte, respektive om fortsatt statligt ägande av Svevia och Infranord är motiverat eller inte.

Granskningens huvudfokus ligger på förändringar som kan ha uppstått (eller inte uppstått) efter bildandet av Svevia och Infranord, samt på regeringens styrning och uppföljning av dessa bolag. En del av de intentioner riksdagen hade med bolagiseringarna var att Trafikverkets beställarkompetens skulle utvecklas och som framgår ovan har vi också en delfråga som rör detta.

Detaljerade uppgifter om anbudsgivare och deras priser anges ofta i tilldelningsbesluten i Trafikverkets upphandlingar, men inte i till exempel kommunala upphandlingar. Därför har vi avgränsat granskningen till Trafikverkets upphandlingar. Våra resultat som baseras på Trafikverkets upphandlingar kan ändå indikera hur det ser ut för hela marknaden eftersom Trafikverket är en så stor aktör.

En av riksdagens intentioner handlade om förbättrad kvalitet på marknaden. Det är svårt att mäta utvecklingen av kvaliteten i entreprenörernas leverans.³⁴ Därför kommer vi inte att bedöma huruvida kvaliteten har förbättrats eller inte.

³⁴ Trafikverket följer upp leverans i produktionsskedet genom byggmöten, produktionsmöten, byggsuppföljning eller leveranskontroller. Trafikverket använder stickprov och olika besiktningar som förbesiktningar, årsbesiktningar och slutbesiktningar för att följa upp leveransen. Leveransuppföljningar omfattar både kvalitet och genomförande av arbete. Man gör stickprov på årsbasis på samtliga entreprenadkoder i entreprenaden. Vissa fördjupningar görs där det har varit svårt att få ut leveransen tidigare eller där brister i kvaliteten uppstår. Med kvalitet menar Trafikverket att det är funktionsåtagandet som ska vara uppfyllt. Det saknas dock ännu möjlighet att tydligt följa leverantörers kvalitetsleveranser på aggregerad nivå (intervju med företrädare för Trafikverket, 2023-12-05).

1.3 Bedömningsgrunder

Bedömningsgrunderna är riksdagens uttalade intentioner med bolagiseringarna (se också ovan under Motiv till granskning).³⁵ Det är i huvudsak regeringen som är den ansvariga statliga aktören för huruvida dessa intentioner har uppfyllts, eftersom varken Svevia, Infranord eller Trafikverket har någon skyldighet att på eget initiativ arbeta för att uppnå riksdagens intentioner. Utifrån intentionerna operationaliserar vi mer specifika bedömningsgrunder för varje delfråga.

1.3.1 Delfråga 1 – om intentionerna för marknaden

Enligt riksdagen skulle ett av utfallen efter bolagiseringarna vara en bättre fungerande konkurrens genom ökade förutsättningar för konkurrensneutralitet. I konkurrensneutralitet lägger vi bland annat att ingen aktör ska ha påtaglig fördel av ett kunskapsövertag, om detta kan undvikas (till exempel genom ett upphandlingsunderlag som innehåller nödvändig information för att alla aktörer ska ha jämbördig kunskap). En indikation på att en aktör kan ha påtaglig fördel av ett kunskapsövertag är att det finns betydande skillnader i anbudspriser mellan konkurrenter.³⁶ Med betydande skillnad avser vi att skillnaden mellan vinnande anbud och näst bästa anbud är större än både skillnaden mellan de andra anbudena (näst bästa anbud jämfört med tredje bästa, tredje bästa jämfört med fjärde bästa och så vidare) och den genomsnittliga skillnaden i anbud för den aktuella delmarknaden.^{37 38}

Bolagiseringen skulle också eliminera risken för korssubventionering. Vi bedömer att en stor del av den risken försvann redan genom att bolagiseringen skedde och Svevia och Infranord därmed inte längre var en del av Vägverket respektive Banverket. Svevia och Infranord bör dock inte heller ha fått några anslag, subventioner eller liknande stöd efter bildandet.

Det finns flera marknadsaspekter som har koppling till både delfråga 1 och till andra delfrågor. Vi behandlar alla dessa under delfråga 1 och det handlar om

³⁵ Prop. 2008/09:23, bet. 2008/09: TU4, rskr. 2008/09:76; Prop. 2009/10:10, bet. 2009/10: TU5, rskr. 2009/10:59.

³⁶ Det har framgått ovan att aktörer med kunskapsövertag kan använda sig av en obalanserad budgivning där de drar fördel av sina kunskaper genom att lämna ett lågt men ändå lönsamt anbud för att vinna upphandlingen. Skillnader i anbudspriser kan också förklaras med anbudsgivarens strategiska agerande där exempelvis anbudsgivare försöker att slå sig in på marknaden för att etablera sig och få fördelar i andra upphandlingar i närheten genom att lämna låga anbud (intervju med företrädare för Trafikverket, 2023-05-05; intervju med företrädare för Svevia, 2023-05-09; intervju med företrädare för Infranord, 2023-05-09). Däremot är det oklart hur vanligt det är med sådant agerande på marknaden.

³⁷ Anbudsgivare med kunskapsövertag kan identifiera brister i förfrågningsunderlaget. Brister i förfrågningsunderlaget kan bestå av feluppskattade arbetsmängder av beställaren vid upphandling. Då kan anbudsgivare med bättre kunskap om de verkliga arbetsmängderna sätta högre priser på underskattade arbetsmängder och sätta lägre priser på överskattade arbetsmängder. Förändringarna i arbetsmängderna i förhållande till de avtalade arbetsmängderna gör att slutkostnader kan bli högre än förväntade kostnader för beställaren.

³⁸ Det bör noteras att anbudsgivarnas utnyttjande av sina kunskapsövertag i anbudsgivning inte står i strid med upphandlingslagstiftningen.

marknadsfrågor som avser pris, produktivitet, antal anbud och skillnaden i anbudspris.

- Priserna bör bli lägre på marknaden för investering och underhåll av vägar och järnvägar efter bildandet av bolagen.
- Produktiviteten på marknaden för investering och underhåll av vägar och järnvägar bör ha ökat sedan bolagiseringen.
- Antalet anbud i Trafikverkets upphandlingar bör ha ökat sedan bolagiseringen.
- Den genomsnittliga skillnaden i anbudspris mellan det vinnande anbudet och det näst bästa anbudet bör minska över tid.

1.3.2 Delfråga 2 – om bolagens produktivitet och effektivitet, samt deras beroende av Trafikverket

Vi bedömer att en viktig del i riksdagens intentioner för bolagiseringen har nåtts om Svevia och Infranords produktivitet och effektivitet har ökat sedan bildandet. Med produktivitet avser vi hur mycket värde bolagen skapar i förhållande till insatserna (till exempel förädlingsvärde per arbetad timme).

För att säkerställa fokus på ökad produktivitet bedömer vi att det bör finnas målsättningar för Sveglias och Infranords produktivitet. Dessa mål bör i så fall vara mätbara samt dels bidra till uppfyllelse av bolagens ekonomiska mål, dels möjliggöra för bolagen att dra slutsatser om produktivitetsutveckling för att kunna vidta åtgärder för att förbättra produktiviteten. Med effektivitet avser vi bolagens uppfyllelse av de ekonomiska mål som sätts av ägaren, dvs. staten.³⁹ Vi utgår vidare från att såväl produktivitet som effektivitet bör följas upp. I detta arbete ingår analyser av produktivitets- och effektivitetsutveckling över tid samt åtgärder för att förbättra dessa.

En del i riksdagens intentioner var också att Sveglias och Infranords beroende av Trafikverket som kund skulle minska. Vi bedömer därför att Sveglias och Infranords kundkrets bör ha breddats, och att den andel av bolagens omsättning som kommer från Trafikverkets upphandlingar bör ha minskat sedan bolagens bildande. Med breddande av kundkrets avser vi antingen anskaffande av nya kundgrupper eller ökande av omsättning i andra befintliga kundgrupper än Trafikverket.⁴⁰

³⁹ Regeringen har riksdagens uppdrag att aktivt förvalta bolagen med statligt ägande så att den långsiktiga värdeutvecklingen blir den bästa möjliga. De ekonomiska målen beslutas av bolagsstämman (Regeringskansliet, *Statens ägarpolicy och principer för bolag med statligt ägande 2020*, s.1–4). Se prop. 1995/96:141, bet. 1995/96:NU26, protokoll 1995/96:109 samt bland andra bet. 2017/18:NU24. Jfr även 9 kap. 8 och 9 §§ regeringsformen där det bland annat framgår att regeringen som huvudregel förvaltar statens tillgångar men att riksdagen beslutar om grunderna för förvaltningen.

⁴⁰ Förutsättningarna för att bredda kundkretsen är mer begränsade för Infranord än för Svevia, eftersom Trafikverkets omsättning inom anläggningsmarknad för järnväg uppgår till 90 procent. Detta innebär att det inte finns så stor marknad för Infranord.

1.3.3 Delfråga 3 – om Trafikverkets beställarkompetens

En del i riksdagens intentioner handlade om utveckling av Trafikverkets beställarkompetens. Begreppet beställarkompetens är brett och inte tydligt definierat vilket kan göra det svårt att mäta beställarkompetensens utveckling över tid.

I beställarkompetensen lägger vi bland annat beställarens förmåga att beskriva arbetsbehovet i projektet (t.ex. framtagning av förfrågningsunderlag som på ett tydligt sätt beskriver omfattningen på arbetet som ska utföras eller funktionen som ska levereras), välja rätt affärsstrategi för entreprenader (t.ex. val av entreprenadform⁴¹, utvärdering av anbud, riskfördelning mellan beställare och entreprenör) samt styrning och uppföljning av projekt (t.ex. leveranstid, kostnad). Detta innebär att det kan behövas flera indikatorer för att beskriva utvecklingen av beställarkompetensen över tid. Därför har vi använt tre indikatorer för beställarkompetens som beskrivs nedan.

Enligt riksdagens intentioner skulle en utveckling av Trafikverkets beställarkompetens underlätta för fler entreprenörer att lämna anbud och öka produktiviteten på marknaden för investering och underhåll av vägar och järnvägar. Vi operationaliserar underlättande för fler entreprenörer som att antalet anbud i Trafikverkets upphandlingar bör ha ökat sedan bolagiseringarna (se också delfråga 1). Produktiviteten på marknaden för investering och underhåll av vägar och järnvägar bör ha ökat sedan bolagiseringarna till följd av utveckling av Trafikverkets beställarkompetens (se också delfråga 1).

Vi bedömer också att en utveckling i beställarkompetensen medför färre brister i förfrågningsunderlag och minskade möjligheter för aktörer att utnyttja ett kunskapsövertag, till exempel för obalanserad budgivning.⁴² En indikation på att bristerna i förfrågningsunderlag kan ha minskat är att den genomsnittliga skillnaden i anbudspris (dvs. skillnaden mellan det vinnande anbudet och det näst bästa anbudet) bör minska över tid.

En aspekt av beställarkompetens är att upphandlingsreglerna efterlevs i de upphandlingar som görs.⁴³ Detta operationaliserar vi med att den andel överprövningar av Trafikverkets upphandlingar där Trafikverket har fått rätt i domstol bör öka över tid.

Utöver detta bedömer vi att det bör finnas målsättningar gällande utveckling av Trafikverkets beställarkompetens och att dessa bör följas upp. I detta arbete ingår att göra analyser av måluppfyllelse samt vidta åtgärder för att förbättra måluppfyllelsen.

⁴¹ Till exempel totalentreprenad eller utförandeentreprenad.

⁴² Skillnader i anbudspris kan bero på kvaliteten i förfrågningsunderlaget som beställaren har tagit fram, dvs. bristfälliga beskrivningar av arbetsbehovet i förfrågningsunderlag kan leda till strategiska prissättningar av en aktör med kunskapsövertag där underskattade mängder prissätts högt och överskattade mängder prissätts lågt. Detta görs för att kunna lämna ett lågt anbud för att vinna upphandlingen samtidigt som den faktiska ersättningen blir så hög som möjligt.

⁴³ Trafikverket ska tillämpa lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU) när det gäller upphandling av vägrelaterad verksamhet och lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorn (LUF) när det gäller upphandling av järnvägsrelaterad verksamhet. När vi hänvisar till upphandlingsreglerna i rapporten syftar vi på bestämmelserna i LOU och LUF om inget annat anges.

1.3.4 Delfråga 4 – om regeringens styrning

En effektiv styrning och uppföljning av Svevia, Infranord och Trafikverket kräver att regeringen återkommande följer upp om riksdagens avsedda intentioner med bildandet av bolagen uppnås. Det krävs också att regeringen vidtar åtgärder för att säkerställa att de avsedda intentionerna uppnås. Åtgärderna kan handla om att sätta särskilda mål för Svevia och Infranord samt ge särskilda uppdrag till Trafikverket.

1.4 Metod och genomförande

1.4.1 Delfråga 1 – om intentionerna för marknaden

Delfråga 1 har vi besvarat genom att undersöka om konkurrensen sker på lika villkor för alla marknadsaktörer. Vi har intervjuat företrädare för Svevia och Infranord samt för företagargorganisationer för att undersöka hur konkurrensen fungerar på marknaden för investering och underhåll av vägar och järnvägar. Dessutom har vi analyserat Trafikverkets upphandlingar för att utvärdera konkurrensneutraliteten med avseende på anbudspriser (se också ovan under Bedömningsgrunder). För att utvärdera konkurrensneutraliteten har vi analyserat förekomsten av betydande skillnader i anbudspriser. För att göra det har vi först identifierat upphandlingar med betydande skillnader i anbudspriser, och sedan har vi beräknat de genomsnittliga skillnaderna i anbudspris mellan vinnande och näst bästa anbud i dessa upphandlingar. För att utvärdera utvecklingen av konkurrensneutraliteten har vi analyserat utvecklingen av de ovannämnda skillnaderna i anbudspris över tid. För vår analys har Trafikverket sammanställt data om sina genomförda upphandlingar av entreprenader inom investering och underhåll av vägar och järnvägar. Dessa data innehåller uppgifter om 1 419 upphandlingar som genomförts under 2012–2022.^{44 45} Vi har delat in marknaden för investering och underhåll av vägar och järnvägar i fyra delmarknader: investering väg, investering järnväg⁴⁶, underhåll väg och underhåll järnväg.

För att granska prisutvecklingen på marknaden har vi analyserat infrastrukturindex som tagits fram av Trafikverket i samarbete med Statistiska centralbyrån, SCB. Det är dock svårt att relatera prisutvecklingen på marknaden till förändringar i Svevias och Infranords produktivitet och effektivitet (i enlighet med riksdagens intentioner). Anledningen till detta är att bolagen inte har så stora marknadsandelar på anläggningsmarknaden att de påverkar prisutvecklingen.

För att granska produktiviteten på anläggningsmarknaden har vi analyserat arbetsproduktivitet och totalfaktorproduktivitet. För vår analys har vi hämtat uppgifter

⁴⁴ Trafikverkets system för uppföljning av upphandlingar var inte färdigutvecklat 2010, därför saknas data för detta år (mejl från företrädare för Trafikverket, 2023-05-03).

⁴⁵ Det saknas helt uppgifter om vinnande anbudsgivares anbudspriser för upphandlingar genomförda 2011, därför har vi exkluderat dessa upphandlingar från analysen. Mer detaljerade uppgifter om data finns i bilaga 1.

⁴⁶ I Trafikverkets sammanställning ingår reinvesteringar som avser ombyggnation eller större underhåll för järnväg i investering järnväg. Se bilaga 1 för mer detaljer.

om förädlingsvärde, antal anställda, kapitalanvändning och personalkostnader från SCB:s databas Företagens ekonomi (FEK) för perioden 2010–2021.

1.4.2 Delfråga 2 – om bolagens produktivitet och effektivitet, samt beroende av Trafikverket

Delfråga 2 har vi besvarat genom analys av Svevias och Infranords produktivitet, effektivitet och kundkrets. För att granska Svevia och Infranords produktivitet har vi tagit fram egna indikatorer för produktivitet då bolagen saknade sådana indikatorer. Vi har analyserat produktivitetens utvecklingen över tid samt analyserat hur effektivt Svevia och Infranord arbetar med att förbättra produktiviteten. För att granska Svevias och Infranords effektivitet har vi analyserat målsättningar satta av ägaren för bolagen (målen avser avkastning på eget kapital, soliditet och utdelning), måluppfyllelse och hur effektivt bolagen arbetar för att uppnå målen. För att granska Svevias och Infranords kundkrets har vi kartlagt bolagens kunder och hur stor andel av bolagens omsättning som kommer från Trafikverket. I detta arbete har vi också analyserat hur effektivt bolagen arbetar för att bredda sin kundkrets och minska beroendet av Trafikverket. Uppgifter för att beräkna Svevias och Infranords produktivitet samt uppgifter om bolagens finansiella indikatorer och kunder har vi hämtat från bolagen. Utöver det har vi kompletterat den kvantitativa analysen med dokumentstudier och intervjuer med företrädare för Svevia och Infranord.

1.4.3 Delfråga 3 – om Trafikverkets beställarkompetens

Delfråga 3 har vi besvarat genom analys av vilka åtgärder Trafikverket har vidtagit för att utveckla sin beställarkompetens och öka produktiviteten på anläggningsmarknaden samt vilka effekter dessa åtgärder har lett till. Utöver det har vi analyserat utvecklingen av den genomsnittliga skillnaden mellan vinnande anbud och näst bästa anbud i Trafikverkets upphandlingar. Om Trafikverkets beställarkompetens har utvecklats bör denna skillnad minska över tid (se avsnittet om bedömningsgrunder ovan). Vi har också analyserat antal anbudsgivare över tid i Trafikverkets upphandlingar inom verksamheterna investering och underhåll på väg och järnväg. Antal anbudsgivare kan användas som en indikator för beställarkompetens eftersom Trafikverket med sina stora upphandlingsvolymerna kan påverka konkurrensen på marknaden genom att utforma sina upphandlingar på ett sätt som underlättar för fler entreprenörer att lämna anbud. Vi har också analyserat utfallen av överprövningar av Trafikverkets upphandlingar. Utfallen av dessa överprövningar kan indikera om Trafikverket i ökande eller minskande utsträckning har följt upphandlingsreglerna. Uppgifter om överprövade upphandlingar och domstolens utslag (avgörande) har vi hämtat från Trafikverket. Vi har också analyserat produktivitetens utvecklingen på anläggningsmarknaden (där marknaden för investering och underhåll av vägar och järnvägar ingår) över tid.⁴⁷

⁴⁷ Det var inte möjligt att analysera produktivitetens utvecklingen på de fyra delmarknaderna var för sig eftersom det saknas detaljerade data för respektive delmarknad.

1.4.4 Delfråga 4 – om regeringens styrning

Vi har besvarat fråga 4 genom analys av regeringens arbete med att följa upp om de avsedda intentionerna av bolagiseringarna har uppnåtts. I detta arbete har vi genomfört analys av regeringens styrning och uppföljning av Svevia och Infranord samt Trafikverket för att effektivt uppnå riksdagens intentioner. Detta har skett utifrån intervjuer samt styrdokument, exempelvis målsättningar för Svevia och Infranord samt särskilda uppdrag till Trafikverket. Vi har också undersökt om det finns dokumenterade dialoger mellan regeringen och bolagen.

Granskningen har genomförts av en projektgrupp bestående av Sherzod Yarmukhamedov (projektledare) och Li Feng. Två referenspersoner har lämnat synpunkter på granskningsupplägg och på ett utkast till granskningsrapport: Jan-Eric Nilsson, professor i transportekonomi på Statens väg- och transportforskningsinstitut (VTI) och Mats Bergman, professor i nationalekonomi på Umeå universitet och Södertörns högskola. Företrädare för Regeringskansliet (Finansdepartementet, Landsbygds- och infrastrukturdepartementet), Svevia AB, Infranord AB och Trafikverket har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på ett utkast till granskningsrapport.

1.5 Rapportens disposition

Som framgår ovan avsåg riksdagen att bildandet av Svevia och Infranord skulle leda till utveckling på marknaden, internt i de verksamheter som bolagiserades och i nuvarande Trafikverkets beställarkompetens. Våra tre första delfrågor avser dessa aspekter och de behandlas i varsitt iakttagelsekapitel, kapitlen 2–4. Det finns beröringspunkter mellan dessa delfrågor, och viss empiri har betydelse för mer än en delfråga. Denna empiri kommer i huvudsak bara behandlas i ett kapitel, och vi hänvisar sedan dit när den har betydelse i andra kapitel.

Regeringen har en viktig roll för att riksdagens intentioner ska kunna realiseras. Det är regeringen som företräder staten som ägare av Svevia och Infranord, och Trafikverket är en myndighet under regeringen, varför de har att följa regeringens styrning av sin respektive verksamhet. Vår fjärde delfråga avser därför regeringen. Den empiri och de iakttagelser som rör regeringen har dock starka beröringspunkter med övriga delfrågor och vi har därför valt att behandla regeringens roll i enskilda avsnitt i kapitel 2–4, i stället för att ägna ett särskilt kapitel åt den.

I kapitel 5 redovisas såväl vår samlade bedömning av svaret på den övergripande revisionsfrågan om huruvida riksdagens intentioner med bolagiseringarna har uppfyllts efter bildandet av Svevia och Infranord som vår bedömning av respektive delfråga.

2 Utfall på marknaden

Riksdagen hade flera intentioner för hur marknaden skulle utvecklas efter bolagiseringen av Svevia och Infranord. Det är svårt att ge definitiva svar på om dessa intentioner infriats men våra analyser indikerar att så i alla fall delvis är fallet.

Den risk för korssubventionering mellan anslag och marknadsintäkter som fanns så länge verksamheterna var del av Väg- respektive Banverket upphörde, per definition, i och med bolagiseringen i sig. Varken Svevia eller Infranord har heller fått några anslag, subventioner eller liknande stöd efter bildandet.

Konkurrensneutraliteten är i stort sett oförändrad över tid på alla fyra delmarknaderna och det förekommer betydande skillnader i anbudspriser mellan vinnande och näst bästa anbud i en femtedel av alla upphandlingar, vilket kan indikera att en anbudsgivare kan dra alltför stor fördel av ett kunskapsövertag. Skillnaderna mellan vinnande anbud och närmaste konkurrent är i snitt större vid upphandling av underhåll än vid upphandling av investering. Underhåll järnväg sticker ut mest i detta avseende. De genomsnittliga skillnaderna i anbudspris har varierat under den granskade perioden och ingen tydlig trend syns på någon av de fyra delmarknaderna vilket kan indikera att konkurrensneutraliteten är i stort sett oförändrad.

Vi har inte heller några andra tydliga och enhetliga iakttagelser som visar på en förändring i konkurrenssituationen på marknaden. De beräkningar vi gjort indikerar dock att konkurrensen har skärpts på de projekt som rör investeringar i järnväg. Här har det genomsnittliga antalet anbud per upphandling ökat påtagligt över tid. På övriga tre delmarknader är antal anbud per upphandling varierande och förändringarna över tid är marginella.

Prisökningen på anläggningsmarknaden har varit kraftig, i jämförelse med den generella prisökningen för privat konsumtion. Vi har jämfört infrastrukturindex med konsumentprisindex och kan konstatera att priserna på anläggningsmarknaden har ökat ungefär dubbelt så mycket som priserna generellt.

Vi kan slutligen konstatera att våra beräkningar av arbetsproduktivitet och total faktorproduktivitet visar en årlig produktivitetsökning på 1–2 procent på anläggningsmarknaden.

2.1 Konkurrensneutralitet

Våra operationaliseringar av konkurrensneutralitet indikerar att den är i stort sett oförändrad över tid, frånsett att risken för korssubventionering upphörde i samband med att Svevia och Infranord blev självständiga bolag. Inget av bolagen har heller fått något stöd från staten efter bildandet. De verkar därmed på marknaden på samma villkor som övriga bolag.

Vi konstaterar att det förekommer betydande skillnader i anbudspriser mellan vinnande och näst bästa anbud i en femtedel av alla upphandlingar. De största skillnaderna finns i upphandlingar av underhåll järnväg. Att det finns stora skillnader i anbudspriser kan indikera att den vinnande aktören har stor fördel av ett kunskapsövertag om arbetsbehovet för det upphandlade objektet, och att konkurrensneutraliteten därmed inte är tillräcklig. De genomsnittliga skillnaderna i anbudspris har varierat över tid och visar ingen tydlig trend över tid vilket kan indikera att konkurrensneutraliteten är i stort sett oförändrad.

2.1.1 Bolagen har inte fått några stöd från staten sedan bildandet

Enligt riksdagens intentioner skulle en bättre fungerande konkurrens uppnås genom att öka förutsättningarna för konkurrensneutralitet och eliminera grunden för misstankar om korssubventioner på marknaden för investering och underhåll av vägar och järnvägar. Som vi konstaterar redan i avsnitt 1.3.1 upphörde risken för korssubventionering i och med att verksamheterna bolagiserades. Såväl Svevia som Infranord uppger också att de inte har fått några anslag, subventioner eller liknande stöd från staten efter det att de bildades.⁴⁸

2.1.2 I minst en femtedel av upphandlingarna kan vinnaren ha haft en påtaglig fördel av kunskapsövertag

Vi har analyserat om det finns betydande skillnader i anbudspriser mellan konkurrenter. Med betydande skillnad avser vi att skillnaden mellan vinnande anbud och näst bästa anbud är större än skillnaden mellan de andra anbuden (näst bästa anbud jämfört med tredje bästa, tredje bästa jämfört med fjärde bästa och så vidare) samt att skillnaden är större än den genomsnittliga skillnaden i anbudspriser för den aktuella delmarknaden (se bedömningsgrunder ovan). Våra beräkningar visar att 30 procent av upphandlingarna inom underhåll järnväg har betydande skillnader i anbudspris mellan vinnande och näst bästa anbud. Motsvarande andel för investering väg är 24 procent medan den är 20 procent för såväl investering järnväg som underhåll väg.⁴⁹ Dessa andelar kan indikera att i så stor andel av upphandlingarna har de vinnande aktörerna haft påtaglig fördel av ett kunskapsövertag.

2.1.3 Störst genomsnittlig skillnad i anbudspris mellan vinnande och näst bästa anbud i upphandlingar av underhåll järnväg

I upphandlingar med betydande skillnader i anbudspriser mellan vinnarna och deras närmaste konkurrenter är skillnaden störst på delmarknaden för underhåll järnväg. På denna delmarknad lägger vinnaren i dessa upphandlingar i genomsnitt ett anbudspris som är 34 procent lägre än det näst bästa anbudet.⁵⁰ På övriga tre

⁴⁸ Intervju med företrädare för Infranord, 2023-05-09; Intervju med företrädare för Svevia, 2023-05-09.

⁴⁹ Se bilaga 1 för mer detaljer.

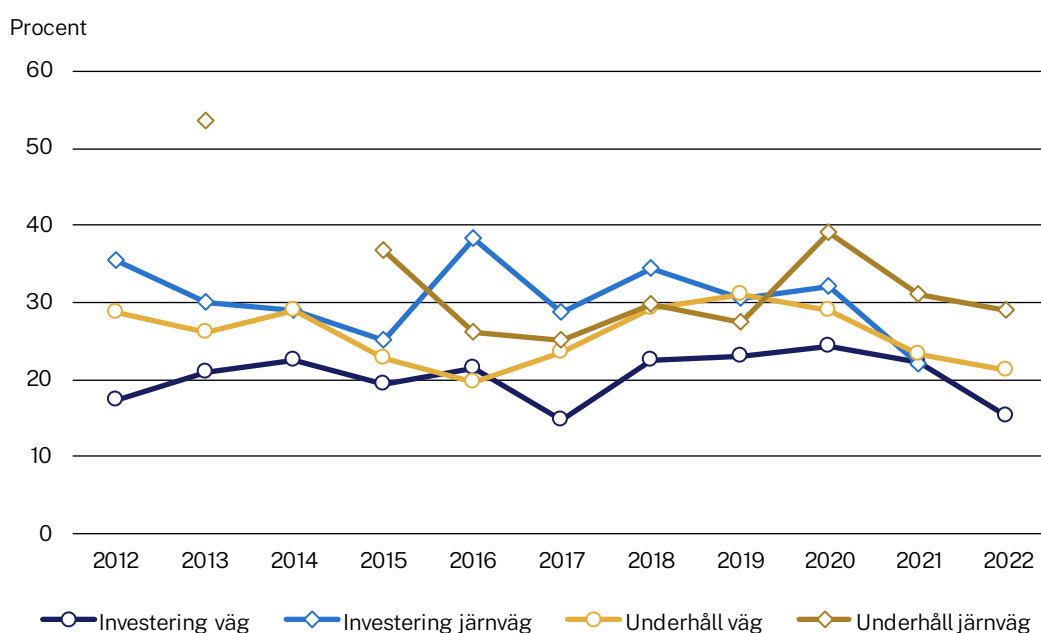
⁵⁰ Vi har genomfört ett statistiskt test (t-test) för att testa huruvida de genomsnittliga skillnaderna i anbudspris mellan de fyra delmarknaderna skiljer sig åt på ett statistiskt säkerställt sätt. Testet visar att resultatet är statistiskt säkerställt på 5 procents signifikansnivå. Se bilaga 1 för mer detaljer.

delmarknader är skillnaderna mindre: 30 procent på investering järnväg, 26 procent på underhåll väg och 20 procent på investering väg.

2.1.4 Konkurrensneutraliteten är oförändrad

Den indikator som vi använder för konkurrensneutralitet i upphandlingar med betydande skillnader i anbudspris har visat att den genomsnittliga skillnaden i anbudspris mellan vinnande och näst bästa anbud varierat mellan åren på de fyra delmarknaderna (diagram 1). Det går att inte se några tydliga trender och den genomsnittliga skillnaden har i stort sett varit oförändrat på alla fyra delmarknaderna.

Diagram 1 Utvecklingen av den genomsnittliga skillnaden i anbudspris mellan vinnande och näst bästa anbud i upphandlingar med betydande skillnader i anbudspris



Anm.: För underhåll järnväg fanns inga upphandlingar med betydande skillnader i anbudspriser för år 2012 och 2014. För investering järnväg fanns inga upphandlingar med betydande skillnader i anbudspriser år 2022.

Källa: Riksrevisionens bearbetning av data från Trafikverket.

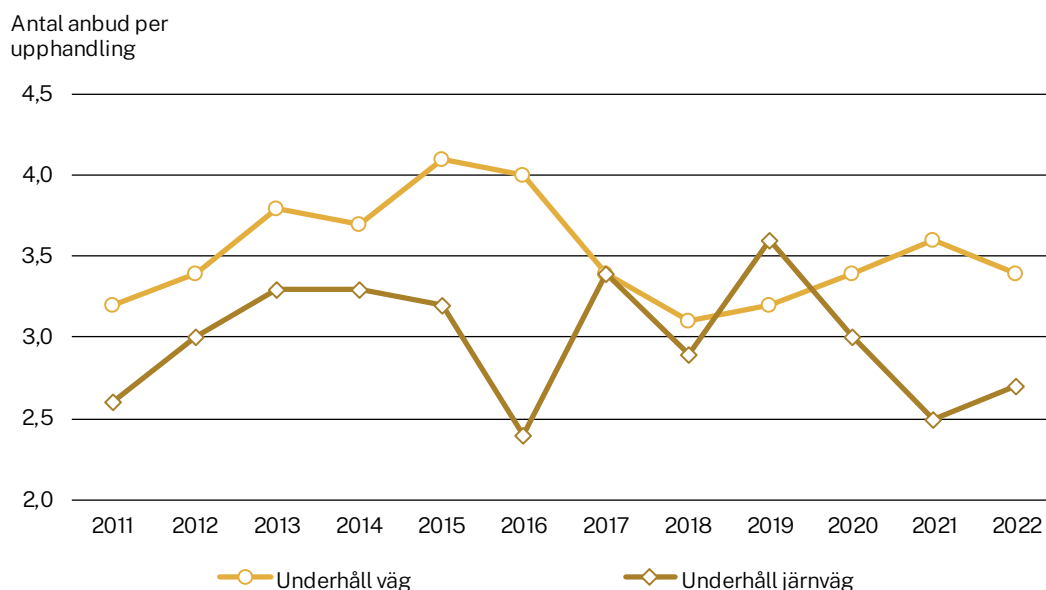
2.2 Ett varierande men litet antal anbud i Trafikverkets upphandlingar

Det antal anbud Trafikverket får per upphandling inom de fyra delmarknaderna har varit mycket lågt under vissa år.⁵¹ Antalet anbud har visserligen varierat under åren 2011 till 2022, men antalet anbud per upphandling 2022 är bara marginellt större än 2011 på de tre delmarknaderna för investering väg, underhåll väg och underhåll järnväg (diagram 2 och 3). Det är endast på delmarknaden för investering i järnväg

⁵¹ Marknaden för investering och underhåll av vägar och järnvägar kräver stora inträdeskostnader av nya entreprenörer varför det kan vara naturligt med till exempel få anbud i upphandlingar och därmed också små variationer i antal anbud per upphandling. Men även små skillnader i absoluta tal kan ha stor betydelse för dessa delmarknader.

som ökningen i antalet anbud per upphandling är påtaglig.⁵² Enligt branschen har konkurrensen generellt blivit bättre sedan bolagiseringen, men de senaste åren har konkurrensen stabiliserats. Vidare uppger branschen att det inte kommer in nya aktörer på marknaden för att volymen på beställningar på anläggningsmarknaden inte är tillräckligt stor för att det ska finnas utrymme för många fler bolag samt att vinstmarginalerna är små för bolagen på anläggningsmarknaden.⁵³ Projektrelaterade konflikter (till exempel kring vad som ingår i kontraktet) mellan Trafikverket och dess leverantörer har enligt branschen också bidragit till att entreprenörers vilja att lämna anbud i Trafikverkets upphandlingar har minskat den senaste tiden.^{54 55}

Diagram 2 Utveckling av antal anbud per upphandling inom Trafikverkets underhållsverksamhet



Källa: Riksrevisionens bearbetning av data från Trafikverket.

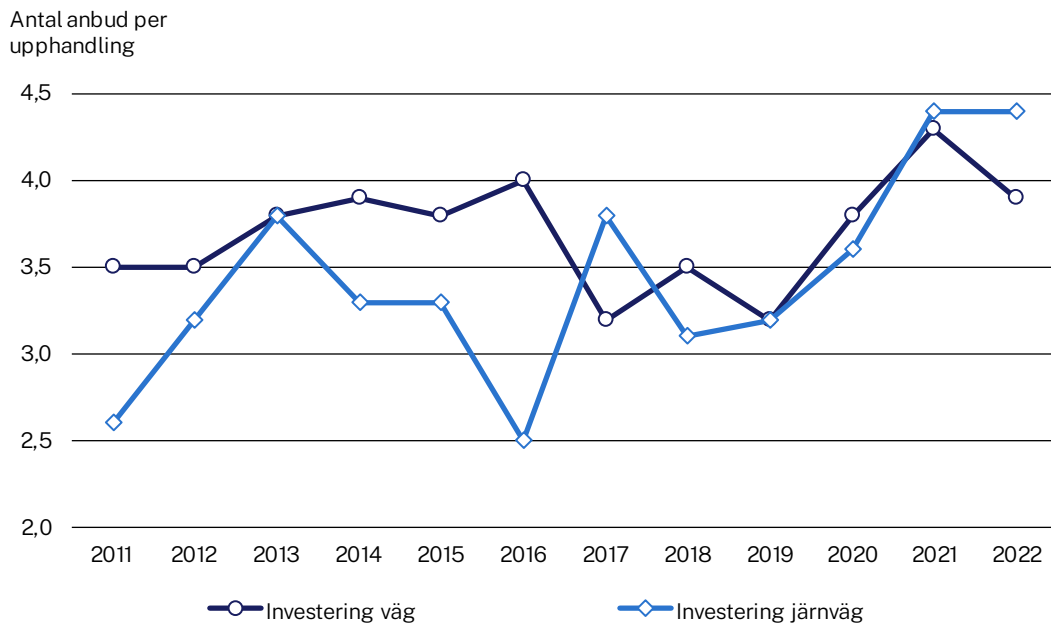
⁵² Det ökade intresset för Trafikverkets upphandlingar inom investeringsverksamheten de senaste åren kan förklaras med Trafikverkets aktiva arbete med att locka internationella entreprenörer till sina investeringsprojekt (intervju med företrädare för Trafikverket, 2023-12-05; intervju med företrädare för Byggföretagen, 2024-01-25).

⁵³ Enligt branschen ligger marginalen runt 2–3 procent för anläggningsmarknaden medan det är 10 procent för bostadsbyggande (intervju med företrädare för Byggföretagen, 2024-01-25).

⁵⁴ Intervju med företrädare för Byggföretagen, 2024-01-25.

⁵⁵ På grund av konflikter mellan Trafikverket och entreprenörer vågar mindre företag inte lämna anbud själva utan går in som underentreprenörer till stora bolag (intervju med företrädare för Byggföretagen, 2024-01-25).

Diagram 3 Utvecklingen av antal anbud per upphandling inom Trafikverkets investeringsverksamhet



Källa: Riksrevisionens bearbetning av data från Trafikverket.

2.3 Prisutveckling

En systematisk sammanställning av slutkundspriser saknas inom den svenska anläggningsmarknaden. Trafikverkets infrastrukturindex kan emellertid ge en indikation om prisutveckling på olika delar av anläggningsmarknaden.⁵⁶ Infrastrukturindex består av *Investeringsindex banhållning*, *Investeringsindex väghållning*, *Driftindex banhållning* och *Driftindex väghållning*. Driftindex avser prisutveckling på underhållsåtgärder. Om indexen ökar visar det att insatsvaror till entreprenaderna blivit dyrare. Även om dessa prisförändringar inte behöver slå igenom fullt ut på priserna till slutkund (entreprenörerna kan hitta nya arbetssätt, nya kombinationer av insatsvaror etc.) så finns med all sannolikhet ett starkt samband.

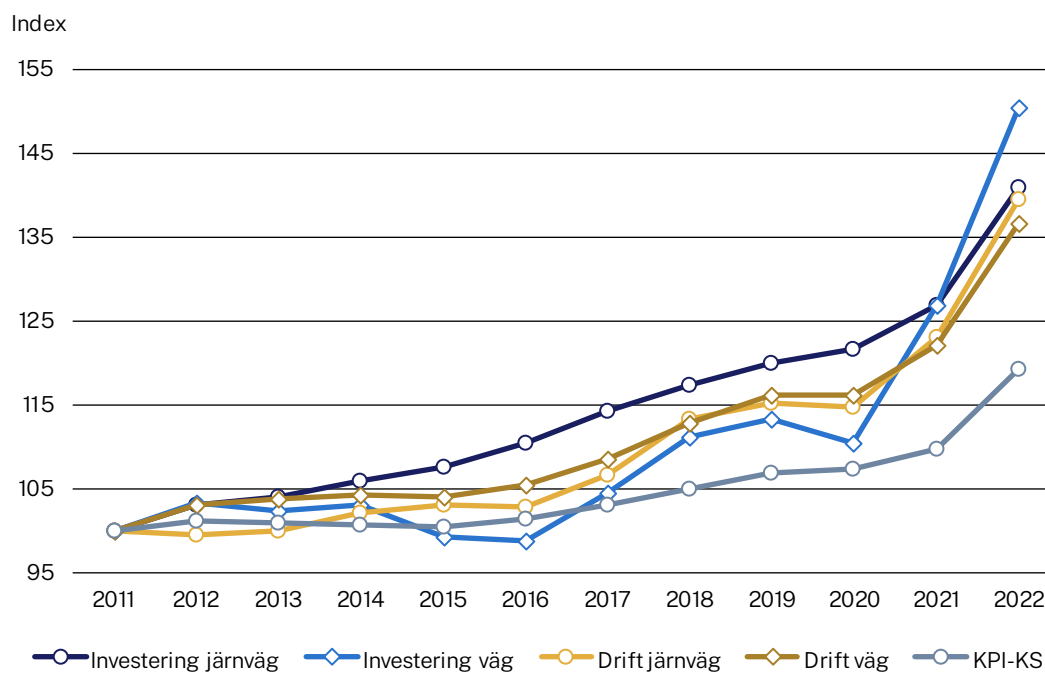
2.3.1 Prisökningen på anläggningsmarknaden har varit väsentligt starkare än ökningen av den generella prisnivån

Priserna på anläggningsmarknaden har ökat ungefär dubbelt så mycket som priserna generellt under perioden 2011–2022. Under denna period ökade investeringsindex järnväg och investeringsindex väg kraftigt, med ca 41 respektive 51 procent. Under samma period ökade också driftindex järnväg och driftindex väg mycket, med ca 40 respektive 37 procent. Dessa ökningarna kan jämföras med den generella

⁵⁶ Indexen utgår från SCB:s entreprenadindex men har särskilt viktats utifrån de arbetsmoment och varugrupper som är specifika för väg- respektive järnvägsarbeten. Här ingår bland annat berg, stenmaterial, betong, stål, löner och maskiner. Specifikt för järnväg är el-, signal- och telesystem och för väg asfalteringsarbeten (Trafikverket, *Årsredovisning 2011, 2012*, s. 55).

prisutvecklingen för privat konsumtion mätt med konsumentprisindex (KPI-KS)⁵⁷ som ökade med ca 19 procent år 2011–2022 (diagram 4).⁵⁸ Det är mindre sannolikt att förändringar i Svevias och Infranords produktivitet och effektivitet kan påverka prisutvecklingen på marknaden (i motsats till riksdagens förväntningar) eftersom bolagen inte har så stora marknadsandelar på anläggningsmarknaden att de kan påverka prisutvecklingen. Enligt branschen kan prisutvecklingen på anläggningsmarknaden påverkas mer av priser på sådant som bitumen och stålrör som följer världsmarknadspriserna.⁵⁹ Enligt branschen kan prisutvecklingen också bero på att det är några få stora bolag på anläggningsmarknaden, vilket driver på prisutvecklingen mer än om man skulle ha haft en annan struktur på marknaden med fler mindre leverantörer. Vidare tillägger branschen att det inte har införts innovationer i form av nya lösningar som i sin tur skulle höja produktiviteten.⁶⁰ En ökad produktivitet kan i sin tur leda till minskning eller motverka ökning av priserna.

Diagram 4 Utveckling av infrastrukturindex och konsumentprisindex



Källa: Riksrevisionens beräkningar utifrån uppgifter från Trafikverket och SCB.

⁵⁷ Trafikverket redovisar liknande jämförelser av prisutvecklingen på anläggningsmarknaden med konsumentprisindex.

⁵⁸ KPI är det vanliga måttet för kompensations- och inflationsberäkningar i Sverige. I måttet KPI-KS har effekter från ändrade skatter och subventioner räknats bort från den faktiska prisutvecklingen.

⁵⁹ Intervju med företrädare för Byggföretagen, 2024-01-25.

⁶⁰ Intervju med företrädare för Företagarna, 2024-02-06.

2.4 Produktivitetens utveckling på anläggningsmarknaden

Produktivitet kan beskrivas som effektiviteten i produktionen, dvs. hur mycket värde som skapas i förhållande till insatserna. Två vanliga mått är arbetsproduktivitet och total faktorproduktivitet (TFP).⁶¹ Arbetsproduktivitet definieras som hur mycket ekonomiskt värde, mätt som förädlingsvärde, som skapas per arbetad timme eller per anställd.⁶² Arbetsproduktiviteten ger dock en ofullständig bild eftersom en positiv utveckling av arbetsproduktivitet skulle kunna bero på att användningen av andra insatsfaktorer har ökat.

TFP tar förutom arbetskraft även hänsyn till användningen av kapital. TFP representerar den produktionstillväxt som inte kan förklaras genom förändring av mängden insatsvaror i form av arbetskraft eller kapital, eller av den relativa användningen av dessa två produktionsfaktorer.⁶³ Det fångar upp effekterna av exempelvis tekniska eller organisatoriska framsteg och andra faktorer som effektiviserar användning av resurserna i produktion.⁶⁴ Om användningen av alla insatsfaktorer ökar med en procent och förädlingsvärdet ökar med tre procent har produktiviteten ökat med två procent.

2.4.1 Arbetsproduktiviteten har en svagt positiv utveckling på anläggningsmarknaden

Vi har använt uppgifter om förädlingsvärde och antal anställda från SCB:s databas Företagens ekonomi (FEK) för att beräkna arbetsproduktivitet. Det finns tre huvudgrupper SNI-koder som avser byggverksamhet i FEK: SNI 41 för byggande av hus, SNI 42 för anläggningsarbeten och SNI 43 för specialiserad bygg- och anläggningsverksamhet.⁶⁵ Vår analys avser marknaden för investering och underhåll av väg och järnväg, som ingår i SNI 42. Vi beräknar arbetsproduktivitet på (1) SNI 42 som innefattar bara anläggningsentreprenörer men inte täcker alla (den snäva marknaden härfter), (2) både SNI 42 och 43 sammanlagda som täcker hela anläggningsmarknaden men även inkluderar en betydande mängd husbyggande verksamhet (den breda marknaden härfter) samt (3) SNI 41 som avser marknaden för byggande av hus (husbyggnadsmarknad härfter).

Bygg- och anläggningsmarknaden hade en svagt positiv arbetsproduktivitetens utveckling. Arbetsproduktiviteten på den svenska bygg- och

⁶¹ Det kallas även för multifaktorproduktivitet.

⁶² Regeringsbeslut dir. 2023:58; Tillväxtanalys, *Produktivitetstillväxt och dess drivkrafter - Sverige ur ett internationellt perspektiv*, 2021, s. 20.

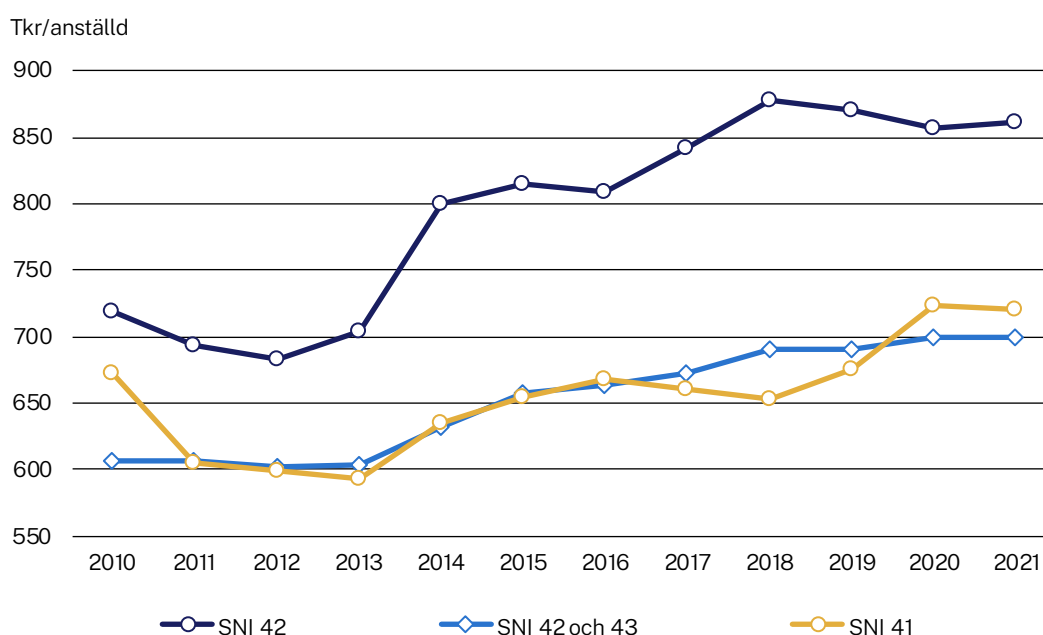
⁶³ Nilsson m.fl., *Produktivitet i bygg- och anläggningssektorn*, 2020.

⁶⁴ Se bilaga 2 för mer detaljer.

⁶⁵ De flesta anställda i byggverksamhet registreras under SNI 43. Det saknas information som gör det möjligt att klargöra hur många uppdrag inom bygg- respektive anläggningssektorn som genomförs av de anställda under SNI 43. Några av de största bolagen i branschen som Skanska, NCC och PEAB genomför såväl bygg- som anläggningsprojekt. Det har heller inte varit möjligt att klargöra hur dessa bolag har registrerat sig. Det innebär att det inte är möjligt att på ett optimalt sätt skilja ut arbetsproduktiviteten i anläggningsbranschen från den i husbyggande.

anläggningsmarknaden har en ökande trend mellan 2010 och 2021 oavsett om man tittar på den snäva marknaden, breda marknaden eller husbyggnadsmarknaden (diagram 5). Under denna period ökade arbetsproduktiviteten på den snäva marknaden med 20 procent medan ökningen på den breda marknaden var 15 procent. Utveckling av arbetsproduktivitet var 7 procent på husbyggnadsmarknaden, vilket är sämre jämfört med den breda marknaden. Detta minskar möjligheten att det bara är husbyggande som bidrar till produktivitetsökningen på den breda marknaden. Den årliga ökningen under 11 år blir 2 procent för den snäva marknaden och 1 procent för den breda marknaden och husbyggnadsmarknaden.⁶⁶

Diagram 5 Arbetsproduktivitet på bygg- och anläggningsmarknaden



Anm.: Förädlingsvärdet har omräknats till 2010 års fasta priser enligt KPI-KS.

Källa: Riksrevisionens beräkningar utifrån uppgifter från SCB.

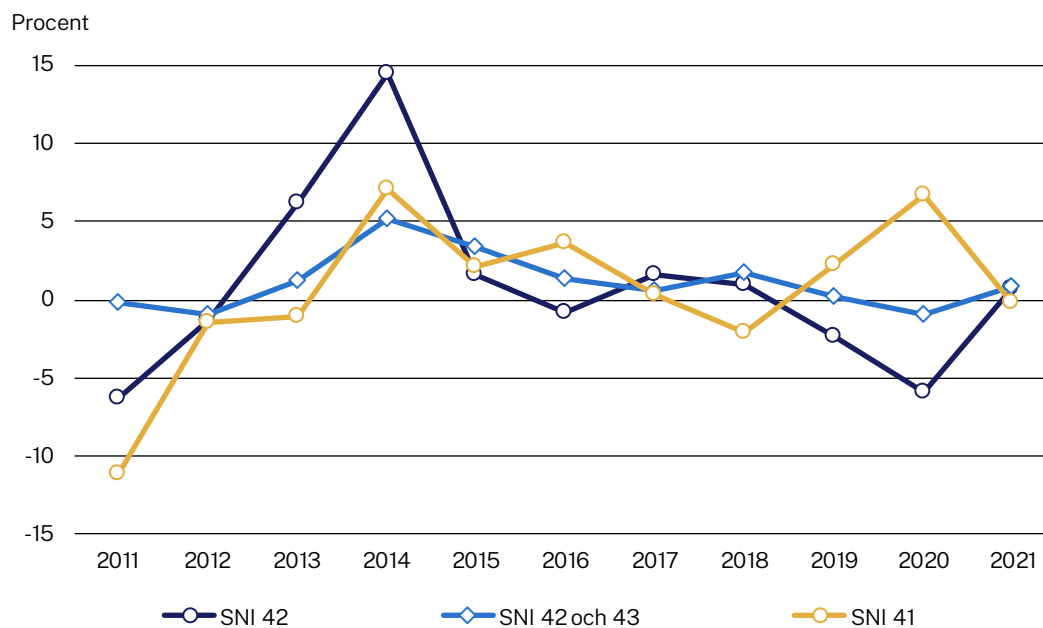
2.4.2 Total faktorproduktivitet har en svagt positiv utveckling på anläggningsmarknaden

Våra beräkningar visar att TFP-utvecklingen på den snäva marknaden (SNI 42) var positiv under 6 av 11 år och varierade mellan –6 och 15 procent under 2011–2021 (diagram 6). Det skedde en stark utveckling (15 procent) år 2014 medan minskningen var störst år 2011 och 2020. TFP-utvecklingen på den breda marknaden (SNI 42 och 43 sammanlagda) var mer stabil med en årlig förändring mellan –1 och 2 procent under de flesta år mellan 2011 och 2021 med undantag för 2014 och 2015.

⁶⁶ Det bör noteras att ett högre försäljningspris i sig bidrar till en ökade arbetsproduktivitet i och med att värdeskapandet ökar medan arbetsinsatsen inte påverkas. Den kraftiga prisutvecklingen på anläggningsmarknaden som vi har redovisat tidigare innebär att arbetsproduktiviteten kan vara överskattad i våra beräkningar. Våra beräkningar visar med vissa osäkerheter att arbetsproduktiviteten har en svagt positiv utveckling. Persson m.fl. (2024) har också kommit fram till samma resultat (Persson m.fl., *Näringslivets produktivitet*, 2024).

TFP-utvecklingen på husbyggnadsmarknaden (SNI 41) var positiv under 6 av 11 år och varierade mellan -2 och 7 procent med undantag för 2011. Sett över hela perioden har TFP på de snäva och breda marknaderna ökat med 11 respektive 12 procent mellan 2011 och 2021, vilket motsvarar en årlig ökning på 1 procent på både marknaderna. TFP på husbyggnadsmarknaden har en mindre ökning på 5 procent under samma period, vilket motsvarar en årlig ökning på mindre än 1 procent.

Diagram 6 Årliga förändringar i total faktorproduktivitet på den svenska bygg- och anläggningsmarknaden



Anm.: Förädlingsvärdet och kapitalet har omräknats till 2010 års fasta priser enligt KPI-KS.
Källa: Riksrevisionens beräkningar utifrån uppgifter från SCB.

2.4.3 Den årliga ökningen av produktivitet avviker något mellan Trafikverkets och våra beräkningar

Trafikverket mäter produktivitet på anläggningsmarknaden genom att jämföra output med input. Output mäter Trafikverket med produkten av trafikbelastning och tillståndet i anläggningen, medan input mäts med kostnadsindex på väg respektive järnväg. Medelvärdena för den årliga produktivitetsökningen på väg respektive järnväg var 0,4 procent respektive -1,5 procent under 2011–2021 enligt Trafikverkets mätningar. Detta resultat avviker något från våra resultat som visar en årlig produktivitetsökning på 1–2 procent på anläggningsmarknaden. Skillnaden kan bero på de olika mått på produktivitet som Trafikverket och vi använder. Vårt mått gäller hela anläggningsmarknaden, medan Trafikverkets mätningar bara gäller delar av anläggningsmarknaden, nämligen underhållsbeläggningar på vägsidan samt spår och spårväxlar på järnvägssidan.

3 Bolagens produktivitet, effektivitet och beroende av Trafikverket

Vår andra revisionsfråga avser om Svevia och Infranord ökat sin produktivitet och effektivitet samt minskat sitt beroende av Trafikverket. Vi kan konstatera att mycket talar för att det delvis blivit så.

Varken Svevia eller Infranord har några egna interna målsättningar avseende produktivitet och mäter inte produktivitet på bolagsnivå. Regeringen har inte heller satt upp några mål om produktivitet för Svevia och Infranord utan ser det som en fråga för styrelserna och de operativa ledningarna i respektive bolag. En följd av detta är att det inte finns några uppföljningar av produktiviteten i Svevia och Infranord och inte heller data som möjliggör en fullständig analys. De beräkningar vi kunnat göra indikerar dock att produktiviteten har ökat såväl hos Svevia som hos Infranord. Våra beräkningar visar att Sveys arbetsproduktivitet uppvisat en genomsnittlig årlig ökning på 3 procent över 13 år, samtidigt som den totala faktorproduktiviteten ökat motsvarande 1 procent årligen. I Infranords fall är motsvarande genomsnittliga årliga ökning 3 procent för både arbetsproduktiviteten och den totala faktorproduktiviteten. Det bör noteras att våra beräkningar baseras på ofullständiga data, och därmed ska tolkas med försiktighet.

Regeringen har fastställt ekonomiska mål för Svevia och Infranord avseende avkastning på eget kapital, soliditet och utdelning. Regeringen har dock inte genomfört djupare analyser innan de har fastställt de ekonomiska målen. Såväl Svevia som Infranord har haft svårt att nå flera av dessa mål. Vad gäller till exempel avkastningsmålet så har Svevia klarat detta mål 7 av 14 år. Infranord har uppnått sitt avkastningsmål bara 3 av 12 år och inte något av de senaste fem åren. Det är oklart om de båda bolagens arbete för att förbättra måluppfyllelsen är så effektivt som möjligt. Regeringen har följt upp Sveys och Infranords uppfyllelse av de ekonomiska målen, men det saknas systematiska uppföljningar såväl av anledningar till bristfällig uppfyllelse av de ekonomiska målen som av bolagens åtgärder för att förbättra måluppfyllelsen.

Såväl Svevia som Infranord har minskat sitt beroende av Trafikverket som kund sedan de bildades. I Sveys fall har den andel av omsättningen som kommer från Trafikverket minskat med 27 procent mellan 2009 och 2022. För Infranords del är minskningen 18 procent mellan 2010 och 2022. Vi kan dock konstatera att trots dessa minskningar är Svevia och Infranord fortsatt beroende av Trafikverket som förblir den dominerande kunden för båda bolagen. Detta är naturligt eftersom Trafikverket är den klart största beställaren på de marknader där Svevia och Infranord är verksamma.

3.1 Bakgrund om Svevia och Infranord

Enligt Svevias bolagsordning är föremålet för bolagets verksamhet att bedriva entreprenad-, service- och uthyrningsverksamhet – direkt eller genom dotterbolag – inom trafik-, mark-, bygg- och anläggningsområdet samt därmed förenlig verksamhet som att äga och förvalta fast egendom.⁶⁷ Svevia är specialister på att bygga och sköta om vägar och infrastruktur. Bolaget har kunder inom stat och kommun, privata bolag och vägföreningar. Bolaget arbetar även med några vindkraftsprojekt, där uppdraget handlar om markarbeten och betongarbeten.⁶⁸ Verksamheten är indelad i tre divisioner: Anläggning, Industri och Drift samt dotterbolaget Arento.⁶⁹ Bolaget hade totalt 2 234 anställda 2022.⁷⁰

Enligt Infranords bolagsordning är föremålet för bolagets verksamhet att bedriva entreprenad-, drift-, underhålls- och uthyrningsverksamhet samt produktion inom trafik-, mark-, bygg-, anläggnings- och teleområdet samt att bedriva därmed förenlig verksamhet.⁷¹ Infranord erbjuder underhåll och anläggning av järnväg, maskintjänster, elkrafttjänster samt järnvägstekniska komponenter och produkter. Infranords kunder är i huvudsak ägare och förvaltare av järnväg och spårväg, exempelvis Trafikverket, Bane NOR och Trafikförvaltningen Region Stockholm, eller verksamma inom basindustrin såsom LKAB och Boliden.⁷² Infranord har verksamhetsområdena Underhåll, Anläggning, Mätenheten, Infranord Maskin, Infranord Components och Kraftenheten.⁷³ Bolaget hade totalt 1 709 anställda 2022.⁷⁴

⁶⁷ Svevia, "Bolagsordning", hämtad 2024-01-30.

⁶⁸ Intervju med företrädare för Svevia, 2023-11-08.

⁶⁹ Svevia, *Års- och hållbarhetsredovisning 2022, 2023*, s. 2.

⁷⁰ Svevia, *Års- och hållbarhetsredovisning 2022, 2023*, s. 36.

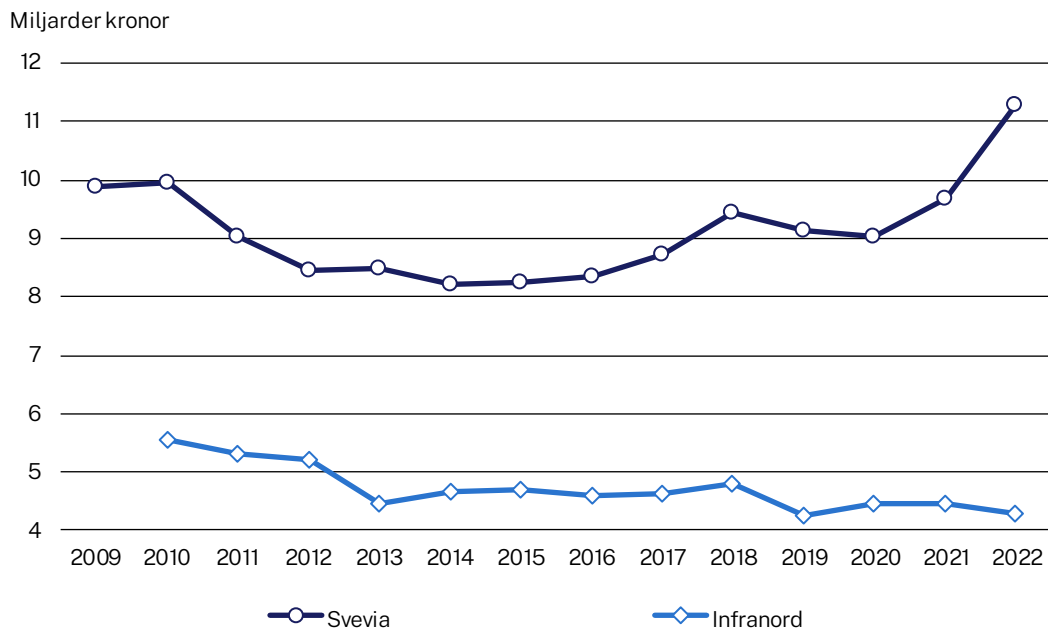
⁷¹ Infranord, "Bolagsordning", hämtad 2024-01-30.

⁷² Infranord, *Års- och hållbarhetsredovisning 2022, 2023*, s. 2.

⁷³ Infranord, *Års- och hållbarhetsredovisning 2022, 2023*, s. 2.

⁷⁴ Infranord, *Års- och hållbarhetsredovisning 2022, 2023*, s. 3.

Diagram 7 Svevia och Infranords omsättning sedan de bildades



Anm.: Omsättningen har omräknats till 2022 års fasta priser enligt KPI-KS.

Källa: Sveglias årsredovisningar 2009–2022; Infranords årsredovisningar 2010–2022.

Sedan bolagen bildades har Svevia ökat sin omsättning, medan Infranord har minskat sin omsättning (diagram 7). Sveglias omsättning har ökat från 9,9 miljarder 2009 till 11,3 miljarder 2022 (i 2022 års prisnivå), vilket motsvarar en ökning på 14 procent. Sveglias omsättning har visat en minskande trend under många år efter bildandet, vilken sedan har vänt uppåt de senaste åren. Infranords omsättning har minskat från 5,5 miljarder till 4,3 miljarder kronor 2022 (i 2022 års prisnivå). Detta motsvarar en minskning med 22 procent. Infranords omsättning har visat en minskande trend sedan bolagets bildande.⁷⁵

3.2 Svevias och Infranords produktivitet

3.2.1 Svevia och Infranord saknar målsättningar om produktivitet och mäter inte produktivitet

Såväl Svevia som Infranord saknar målsättningar om produktivitet och inget av bolagen mäter sin produktivitet eller hur den utvecklas. Svevia uppger att det är svårt att mäta produktivitet över tiden för anläggningsentreprenörer jämfört med exempelvis tillverkningsindustrin, eftersom arbetsuppgifter kan vara varierande. Även för att lägga en kvadratmeter asfalt finns ett stort antal faktorer som kan påverka hur mycket tid det tar eller hur mycket pengar det kostar (såsom ytans storlek, geografi, trafikvolym, underlag, typ av förläggning, kvalitetskrav och

⁷⁵ Granskningen omfattade perioden från Infranords bildande 2010 till 2022. I Infranords synpunkter på Riksrevisionens faktagravningsutkast anförde Infranord att bolagets omsättning har ökat 2023 jämfört med 2022 (Infranords synpunkter på faktagravningsutkast, 2024-04-09).

administrationskrav från kunden, professionell eller mindre professionell beställare och anställda beställare eller konsulter). Svevia upplever dock att produktiviteten inte har ökat så mycket i verksamheten baserat på slutsatser utifrån lönsamheten i sina projekt. En anledning till detta uppger man är att kostnaderna har ökat de senaste 5-6 åren på grund av att kunder kräver mer verifikationer.⁷⁶

Infranord uppger att man arbetar utifrån de principer som fastställs i statens ägarpolicy för bolag med statligt ägande samt de mål som ägaren beslutat vid bolagsstämma.^{77 78} Regeringen har inte föreskrivit några särskilda krav på produktivitetsutveckling eller mätning av produktivitet. Infranord anger att bolaget har åstadkommit en högre omsättning per anställd. Infranord anser att det är svårt att jämföra produktivitet i olika projekt eftersom det även inom samma kontrakt finns många faktorer (såsom väder, trafikvolym och kundens planeringsförmåga) som påverkar produktiviteten. I och med att produktivitet inte har varit en målsättning för bolaget så har bolaget inte undersökt denna möjlighet ordentligt.⁷⁹

Infranord anger att de styrs i väldigt stor utsträckning av sina beställare avseende hur utförandet ska gå till, vilka metoder som ska användas, vilka tider man får tillgång till spår, vilket material som ska användas osv. Detta begränsar möjligheterna att arbeta för en ökad produktivitet genom att till exempel tillämpa nya produktionsmetoder, nyttja annat material eller vara innovativa på andra sätt. Dessutom har ökad tågtrafik och kortare tider för att utföra underhåll i spår i dagens järnvägssystem samt Trafikverkets införande av MPK⁸⁰ kraftigt påverkat Infranords möjlighet att planera arbete. Enligt Infranord påverkar även dessa faktorer produktiviteten.⁸¹

3.2.2 Regeringen ser målsättningar om produktivitet som en operativ fråga för bolagen

Företrädare för Finansdepartementet uppger att eventuella målsättningar om produktivitet ingår i den operativa styrningen av Svevia och Infranord som kan bestämmas på styrelse- eller ledningsnivå med olika KPI (Key Performance Indicators, exempelvis beläggningsgrad och debiteringsgrad). Enligt Finansdepartementet är styrelsen bättre lämpad än ägaren att bedöma vilka operativa nyckeltal man ska fastställa på bolagsnivå och dessa nyckeltal bör vara bolags- och marknadsspecifika. Produktivetsmål kan ingå i de operativa nyckeltal som mäter bolagets utveckling över tid och på så sätt bidrar de tillsammans till bolagets lönsamhet.⁸²

⁷⁶ Intervju med företrädare för Svevia, 2023-10-16.

⁷⁷ Infranords synpunkter på faktagranskningsutkast, 2024-04-09.

⁷⁸ I statens ägarpolicy anges exempelvis att det finns tre ekonomiska mål som är ett verktyg i bolagsstyrningen av bolagen, men målens nivåer anges i protokollen från bolagsstämma.

⁷⁹ Intervju med företrädare för Infranord, 2023-10-17.

⁸⁰ Marknadsanpassad planering av kapacitet.

⁸¹ Intervju med företrädare för Infranord, 2023-10-17.

⁸² Intervju med företrädare för Finansdepartementet, 2023-12-11.

3.2.3 Det är oklart hur Svevia och Infranord arbetar för att förbättra produktivitet

I och med att det inte finns några fastslagna målsättningar avseende produktivitet, mäter Svevia och Infranord inte sin produktivitet. Det innebär också att det är svårt att identifiera specifika åtgärder som vidtas för att förbättra produktiviteten.

Svevia anger att de arbetar mot sina lönsamhetsmål och lönsamhet är kopplat till produktivitet. Arbeten i bolaget ska utföras i enlighet med Sveglias ledningssystem som ständigt uppdateras med förbättringar av arbetssätt och processer. Uppföljning görs mot uppsatt produktionstidsplan.⁸³

Infranord menar att tillämpning av olika anställningsformer är ett sätt för bolaget att effektivisera resursanvändning och öka sin produktivitet. Till exempel hyr man in personal för att hantera arbetstoppar och öka flexibilitet. Bolaget jobbar även med erfarenhetsåterföring i olika forum mellan platschefer och affärschefer som jobbar i projekten. Man delar erfarenheter kring planering, produktivitet och bästa praxis. Infranord har under 2013–2015 vidtagit åtgärder (t.ex. minskat personalstyrkan) för att bli mer lönsamt.⁸⁴

3.2.4 Positiv produktivetsutveckling hos Svevia och Infranord

Vi har beräknat Sveglias och Infranords produktivitet i termer av arbetsproduktivitet och total faktorproduktivitet på samma sätt som vi gjorde för anläggningsmarknaden som helhet.⁸⁵ Indata som vi har använt i beräkningarna är ofullständiga. Till exempel använder både Svevia och Infranord underentreprenörer i sina projekt, men det saknas uppgifter om hur många timmar underentreprenörerna har arbetat. Ett annat exempel är att Svevia och Infranord hyr in personal i sina projekt, men uppgifterna om inhyrd personals arbetade timmar saknas i Sveglias fall (Infranord har dock uppgifter om detta).⁸⁶ Även om indata som ligger till grund för produktivetsberäkningar är ofullständiga presenterar vi våra resultat för att få en preliminär indikation på bolagens produktivetsutveckling på övergripande nivå.

Arbetsproduktivitet

Sveglias arbetsproduktivitet minskade mellan 2009 och 2012 men har därefter visat en ökande trend (diagram 8). Sveglias arbetsproduktivitet har ökat 41 procent mellan 2009 och 2022, vilket motsvarar en årlig ökning på 3 procent över 13 år. Infranords arbetsproduktivitet har ökat med 38 procent mellan 2010 och 2022 (diagram 8), vilket motsvarar en årlig ökning på 3 procent över 12 år. Såväl Sveglias som Infranords arbetsproduktivitet har visat en ökande trend, vilket innebär att deras användning av

⁸³ Intervju med företrädare för Svevia, 2023-10-16.

⁸⁴ Intervju med företrädare för Infranord, 2023-10-17.

⁸⁵ Mer detaljerade uppgifter finns i bilaga 2.

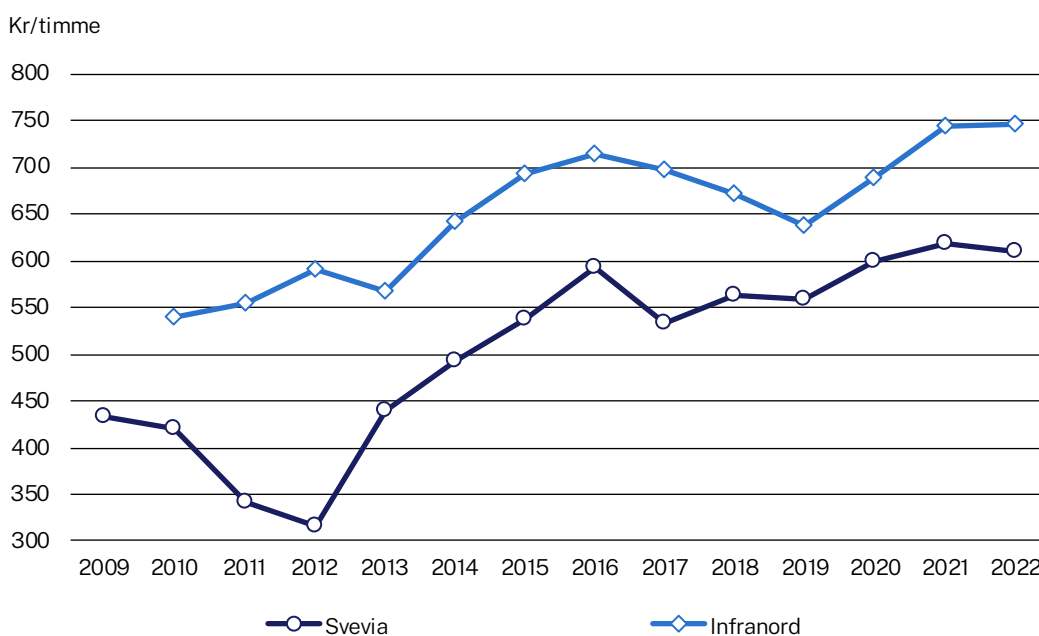
⁸⁶ Mejl från företrädare för Svevia, 2023-10-06.

arbetskraft i produktionen enligt våra beräkningar överlag blev mer effektiv under de granskade åren.

Vår beräkning av arbetsproduktiviteten hos både Svevia och Infranord är en överskattning eftersom vi saknar uppgifter om de timmar som underentreprenörer arbetat. Dessutom ingår inte inhyrd personals arbetade timmar i produktivetsberäkningen i Sveglias fall.⁸⁷ Det gör att det totala antalet arbetade timmar underskattas och arbetsproduktiviteten överskattas.

I våra beräkningar av bolagens arbetsproduktivitet har Infranord högre arbetsproduktivitet än Svevia, vilket möjligen kan förklaras med högre arbetsintensitet vid utförande av vägprojekt jämfört med järnvägsprojekt och/eller de brister i indata som diskuterades ovan.

Diagram 8 Svevia respektive Infranords arbetsproduktivitet



Anm.: Förädlingsvärdet har omräknats till 2010 års fasta priser enligt KPI-KS.

Källa: Sveglias årsredovisningar 2009–2022; Infranords årsredovisningar 2010–2022; Underlag från Svevia och Infranord.

Total faktorproduktivitet

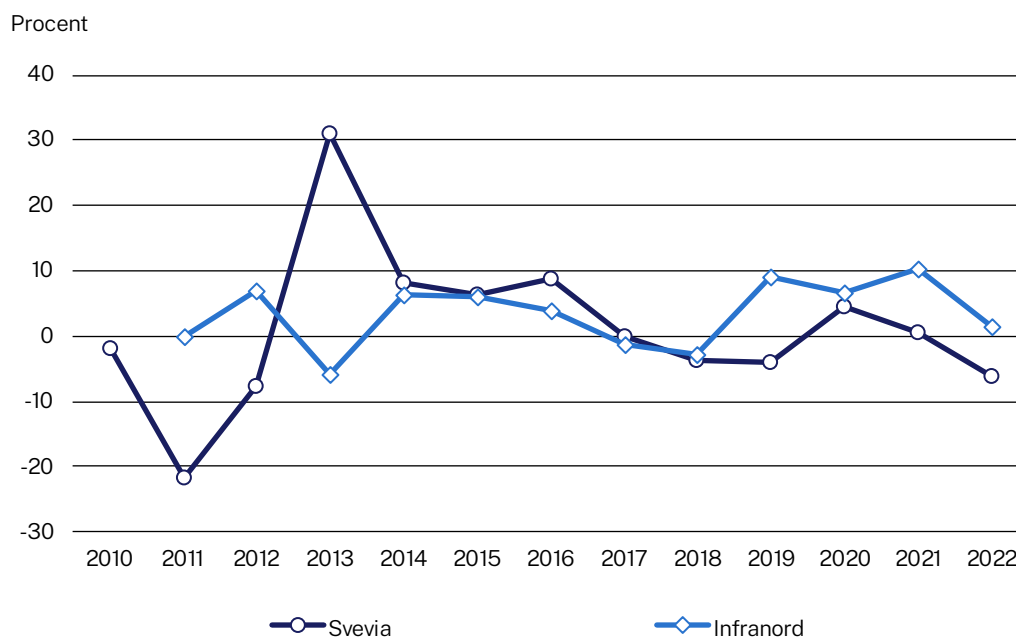
Svevia hade positiv produktivetsutveckling i termer av TFP under 6 av 13 år för perioden 2010–2022 (se diagram 9). Sett över hela perioden har TFP hos Svevia ökat 8 procent mellan åren 2009 och 2022, vilket motsvarar en årlig ökning på 1 procent över 13 år.

⁸⁷ 2019 införde Svevia en ny leasingstandard (IFRS 16) vilket enligt Svevia har en positiv påverkan på bruttoresultatet jämfört med åren innan. Det innebär att Sveglias förädlingsvärde och därmed även arbetsproduktivitet år 2019–2022 skulle vara något lägre om samma redovisningsmetod hade använts.

Infranord hade en positiv TFP-utveckling under 8 av 12 år för perioden 2011–2022 (diagram 9). Sett över hela perioden har TFP hos Infranord ökat med 40 procent mellan åren 2010 och 2022, vilket motsvarar en årlig ökning på 3 procent över 12 år.

Som noteras ovan är antalet arbetade timmar hos både Svevia och Infranord underskattade i våra beräkningar. Det är dock oklart hur detta påverkar de årliga förändringarna i antal arbetade timmar som används i beräkningen av TFP-utveckling.

Diagram 9 Årliga förändringar i total faktorproduktivitet för Svevia respektive Infranord



Anm.: Förädlingsvärdet och kapitalet har omräknats till 2010 års fasta priser enligt KPI-KS.

Källa: Svevias årsredovisningar 2009–2022; Infranords årsredovisningar 2010–2022; Underlag från Svevia och Infranord.

3.3 Svevia: ekonomiska mål och måluppfyllelse

3.3.1 Mål och målnivåer

Regeringen har som företrädare för ägaren beslutat om tre olika ekonomiska mål för Svevia, med tillhörande målnivåer. Målen avser avkastning på eget kapital, soliditet och utdelning. Målnivåerna fastställdes första gången fem månader efter att Svevia bildades⁸⁸, och har sedan justerats vid två tillfällen, dels 2010⁸⁹, dels 2016.⁹⁰ I tabell 1 nedan framgår såväl målnivåerna som utfallet för olika år.

Enligt företrädare för Svevia fanns det vid bildandet tillräckliga förutsättningar för att bedriva bolagets verksamhet så att de ekonomiska målen skulle kunna nås. Förutsättningarna är också enligt Svevia tillräckliga både i det korta och långa

⁸⁸ Protokoll från Svevias extra årsstämma 2009, 2009-05-27.

⁸⁹ Protokoll från Svevias årsstämma 2010, 2010-04-22.

⁹⁰ Protokoll från Svevias årsstämma 2016, 2016-04-29.

perspektivet för att bolaget ska uppnå de ekonomiska målen.⁹¹ Med förutsättningar avser vi personal, kompetens, maskiner och finansiella resurser.

Tabell 1 Svevias ekonomiska mål och måluppfyllelse

	Avkastning på eget kapital		Soliditet		Utdelning	
	Mål	Utfall	Mål	Utfall	Mål	Utfall
2009	15	9,4	33	32,5	50-75	50,7
2010	13	13,8	30	38,5	50-75	55,8
2011	13	Negativ	30	33,7	50-75	0
2012	13	Negativ	30	24,5	50-75	0
2013	13	6	30	25,5	50-75	0
2014	13	17,4	30	30	50-75	63,8
2015	13	18,5	30	29,7	50-75	67
2016	20	26,2	20-30	32,1	50	83,5
2017	20	12,7	20-30	30,5	50	170,9
2018	20	32,4	20-30	33,5	50	73
2019	20	12,9	20-30	29,8	50	51,2
2020	20	19,6	20-30	33,4	50	92,3
2021	20	21,5	20-30	31,3	50	72,1
2022	20	18,6	20-30	30,8	50	78,4

Anm.: I tabellen anges siffrorna i procent. Utdelningsmålet anger den minsta andelen av årets resultat efter skatt som ska delas ut till ägaren.

Källa: Svevias årsredovisningar 2009-2022; Underlag från Svevia.

3.3.2 Avkastning på eget kapital

Svevia har uppnått sitt avkastningsmål under 7 av 14 år (tabell 1). För de år man inte lyckats förklarar bolaget detta huvudsakligen⁹² med olönsamhet i sina projekt. Andelen olönsamma projekt har varit ungefär densamma under de senaste nio åren (tabell 2).⁹³

Tabell 2 Andel förlustprojekt Svevia

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Andel projekt	6,9	5,2	5,2	5,6	6,2	6,4	6,5	5,5	7,2

Anm.: Andelen avser antal projekt med förlust över 100 000 kr i förhållande till total antal projekt. I tabellen anges siffrorna i procent.

Källa: Intervju med företrädare för Svevia, 2023-10-30.

⁹¹ Intervju med företrädare för Svevia, 2023-10-30.

⁹² En annan förklaring kan vara olönsamma projekt i kombination med att ingen utdelning sker. Det kan leda till ökning av det egna kapitalet i bolaget, vilket kan göra det svårare att ha en bra avkastning på eget kapital. Ökade räntor anges som ytterligare förklaring (intervju med företrädare för Svevia, 2023-05-09).

⁹³ Data för 2009-2013 saknas på grund av systembyte på bolaget (intervju med företrädare för Svevia, 2023-05-09).

Orsakerna till att projekt blir olönsamma kan enligt Svevia vara felaktig analys av kostnaderna i projektet, oenighet om omfattning och förutsättningar i kontraktet (oftast beroende på otydligheter i förfrågningsunderlag), beställare med avvikande syn på kraven i projektet, omvärldsfaktorer (t.ex. krig, pandemi) samt tappad kompetens genom att kompetent personal säger upp sig från bolaget.⁹⁴

3.3.3 Soliditet

Svevias soliditet låg under soliditetsmålet 2 av 14 verksamhetsår och över målet 6 av 14 verksamhetsår (tabell 1).⁹⁵ De två åren som bolaget var under målet förklaras med förekomsten av olönsamma projekt som har lett till stora förluster i verksamheten.⁹⁶ Att soliditeten låg över målet förklaras med att bolaget har prioriterat att behålla mer kapital inom bolaget för att kunna växa mer.⁹⁷ Den höga soliditeten har noterats av ägaren som vid flera tillfällen uppmärksammat bolaget på att soliditeten bör ligga inom målintervallet och betonat vikten av den statliga bolagsportföljens utdelningar till statskassan.⁹⁸ Trots det har bolagets soliditet fortsatt att ligga över målet.

3.3.4 Utdelning

Utdelningsmålet anger den minsta andelen av årets resultat efter skatt som ska delas ut till ägaren. Utdelning görs under förutsättning att soliditeten efter utdelning hamnar inom målintervallet samt med beaktande av genomförandet av koncernens strategi och investeringsbehov.⁹⁹

Tre av fjorton verksamhetsår sedan Svevia bildades har utdelningen uteblivit (tabell 1). Två av dessa år förklaras det med att bolagets resultat var negativt och det tredje året är förklaringen att resultatet var lågt.¹⁰⁰ Som framgått ovan förklarar Svevia svag avkastning huvudsakligen med förekomsten av olönsamma projekt.

Bolaget har flera gånger gjort betydligt större utdelningar än vad minimivån för utdelningsmålet medger. Till exempel har bolaget gjort stora utdelningar 2016 (83,5 procent), 2017 (170,9 procent) och 2020 (92,3 procent). Bolaget sålde ett hundratal fastigheter 2018 och 2020 runt om i Sverige och fick större kassaflöden.¹⁰¹ För att inte överskrida soliditetsmålet gjorde bolaget då stora utdelningar, men

⁹⁴ Intervju med företrädare för Svevia, 2023-05-09.

⁹⁵ Under dessa år har soliditeten varit 1 till 9 procentenheter över målet.

⁹⁶ Intervju med företrädare för Svevia, 2023-10-30.

⁹⁷ Intervju med företrädare för Svevia, 2023-05-09.

⁹⁸ Minnesanteckningar ägardialog Svevia AB (publ.), promemoria, N2020/01293/BSÄ, 2020-06-22, Regeringskansliet; Minnesanteckningar ägardialog Svevia AB (publ.), promemoria, N2020/01293, 2020-11-26, Regeringskansliet; Minnesanteckningar ägardialog Svevia AB (publ.), promemoria, N2021/01468, 2021-12-15, Regeringskansliet; Minnesanteckningar - ägardialog med Svevia AB 31 maj 2023, promemoria, Fi2023/01672, 2023-05-31, Regeringskansliet.

⁹⁹ Protokoll från Svevias årsstämma 2016, 2016-04-29.

¹⁰⁰ Mejl från företrädare för Svevia, 2023-07-04.

¹⁰¹ Intervju med företrädare för Finansdepartementet, 2023-12-11.

soliditeten landade trots detta över målet.¹⁰² Bolaget har totalt delat ut 2,2 miljarder kronor till ägaren under 2009–2022.¹⁰³

3.3.5 Ingen utvärdering av vidtagna åtgärder mot olönsamma projekt

Som framgått ovan förklarar Svevia missade avkastningsmål och utebliven utdelning vissa år framför allt med förekomsten av olönsamma projekt. Svevia har ett ledningssystem där det finns en huvudprocess som heter ”Anbud, planera och genomföra”. I huvudprocessen införs arbetsrutiner, olika steg och checklistor som bolaget anser som nödvändiga för att säkra lönsamma projekt. Ledningssystemet anpassas löpande utifrån erfarenheter.¹⁰⁴ Exempel på åtgärder för att minska konsekvenserna av orsaken ”felaktiga analyser av kostnaderna i projektet” kan vara att pressa inköspriser, överväga huruvida projektet bäst genomförs med underentreprenörer eller egen personal samt se över och ompröva metoder och arbetssätt. Det går enligt Svevia inte att dra några slutsatser om specifika åtgärders effekter på lönsamheten. Åtgärderna utvärderas inte, bland annat eftersom Svevia har för många projekt och eftersom en byggentreprenad eller en underhållstjänst är komplex till sin natur där lönsamheten i ett projekt kan bero på många olika saker.¹⁰⁵ Därmed är det oklart om Sveglias arbete för att förbättra uppfyllelse av de ekonomiska målen är så effektivt som möjligt.

3.4 Infranord: ekonomiska mål och måluppfyllelse

3.4.1 Mål och målnivåer

Infranord har samma tre ekonomiska mål som Svevia, beslutade av regeringen som företrädare för ägaren. Målnivåerna är dock andra och fastställdes i Infranords fall först 1,5 år efter att bolaget bildats.¹⁰⁶ Det sena fastställandet förklaras med resursbrist inom Regeringskansliet och att andra projekt prioriterades.¹⁰⁷ Målen för Infranord har varit oförändrade sedan dess¹⁰⁸, trots att en översyn av målen efterfrågats av bolaget under de senaste åren.¹⁰⁹ I tabell 3 nedan framgår såväl målnivåer som utfall för olika år.

¹⁰² Intervju med företrädare för Svevia, 2023-10-30.

¹⁰³ Mejl från företrädare för Svevia, 2023-07-04.

¹⁰⁴ Intervju med företrädare för Svevia, 2023-05-09.

¹⁰⁵ Intervju med företrädare för Svevia, 2023-05-09; Sveglias synpunkter på faktagranskningssutkast, 2024-04-09.

¹⁰⁶ Protokoll från Infranords årsstämma 2011, 2011-04-28.

¹⁰⁷ Intervju med företrädare för Finansdepartementet, 2023-12-11.

¹⁰⁸ Regeringen genomförde under vintern 2015/2016 en enklare översyn av Infranords ekonomiska mål på basis av begränsat material. Regeringen kom fram till att Infranords ekonomiska mål inte var orimliga i förhållande till branschen. Regeringen kom också fram till att ett ordinarie målprojekt för att se över Infranords ekonomiska mål kan bli aktuellt om 1–2 år. Därför ändrades inte Infranords ekonomiska mål efter den enklare översynen 2016 (tjänsteanteckning, 2024-03-14, Riksrevisionen). Diskussionen om behovet av att revidera de ekonomiska målen togs upp igen i ägardialogen 2017 (minnesanteckningar från ägardialogsmöte med Infranord AB 17-01-24, promemoria, 2017-01-24, Regeringskansliet).

¹⁰⁹ Enligt Finansdepartementet har arbetet med översynen av målen påbörjats hösten 2023 och ambitionen är att lämna ett förslag på årsstämman i april 2024 (intervju med företrädare för Finansdepartementet, 2023-12-11).

Enligt företrädare för Infranord fanns det vid bildandet tillräckliga förutsättningar i fråga om tillgång till personal, kompetens, maskiner och finansiella resurser för att bedriva bolagets verksamhet så att de ekonomiska målen skulle kunna nås.

Förutsättningarna är också enligt Infranord tillräckliga i både det korta och långa perspektivet för att bolaget ska uppnå de ekonomiska målen.¹¹⁰ Enligt företrädare för Finansdepartementet behöver Infranord dock investera i nya maskiner, vilket gör att det egna kapitalet ökar och att det blir svårare att uppnå avkastningsmålet på 16 procent framöver.¹¹¹

Tabell 3 Infranords ekonomiska mål och måluppfyllelse

	Avkastning på eget kapital		Soliditet		Utdelning	
	Mål	Utfall	Mål	Utfall	Mål	Utfall
2010	Saknas	3,8	Saknas	35,9	Saknas	0
2011	16	Negativ	33	30,6	50-75	0
2012	16	0	33	30,7	50-75	0
2013	16	Negativ	33	26,1	50-75	0
2014	16	3,7	33	23,8	50-75	0
2015	16	21,6	33	31,3	50-75	0
2016	16	24,1	33	40,0	50-75	50
2017	16	16,7	33	40,9	50-75	50
2018	16	9,9	33	38,4	50-75	50
2019	16	-7,2	33	32,4	50-75	0
2020	16	0,3	33	30,3	50-75	0
2021	16	8,2	33	31,0	50-75	0
2022	16	9,5	33	34,2	50-75	50

Anm.: I tabellen anges siffrorna i procent.

Källa: Infranords årsredovisningar 2010–2022; Underlag från Infranord.

3.4.2 Avkastning på eget kapital

Infranord har bara uppnått sitt avkastningsmål under 3 av de 12 verksamhetsår de har haft uppsatta avkastningsmål (tabell 3). Infranord förklarar detta utfall med förekomsten av olönsamma projekt.¹¹² Infranord saknar uppgifter om andelen olönsamma projekt över tid och förklarar detta med att det handlar om så många projekt att det är svårt att sammanställa uppgifter, samt att bolaget haft olika redovisningsprinciper över tid.¹¹³ Dock för 2022 anger Infranord att andelen olönsamma underhålls- och investeringsprojekt har varit 2 procent respektive 5 procent.¹¹⁴

¹¹⁰ Mejl från företrädare för Infranord, 2023-11-10.

¹¹¹ Intervju med företrädare för Finansdepartementet, 2023-12-11.

¹¹² Intervju med företrädare för Infranord, 2023-05-09.

¹¹³ Intervju med företrädare för Infranord, 2023-10-25.

¹¹⁴ Intervju med företrädare för Infranord, 2023-10-25.

Det finns enligt Infranord en rad orsaker som kan förklara olönsamma projekt.¹¹⁵ Dessa orsaker är variation av mängder i kontrakt¹¹⁶, hinder att utföra arbete, omständigheter som parterna inte kunnat kontrollera (t.ex. väder, pandemi, krig), att planerat utförande inte går att genomföra (t.ex. pga. felaktigheter i handlingarna), kostnadsutveckling som inte matchas av indexreglering (t.ex. beroende på att det index som använts inte innehållsmässigt motsvaras av samma kostnadsslag som projektet har), svårigheter att tillsätta kvalificerad personal, en riskfördelning som låter entreprenören bära risk för mängdökning och felaktig analys av kostnadsbilden i anbudsarbetet.

3.4.3 Soliditet

Infranords soliditet har legat under målet 8 av de 12 verksamhetsår det har funnits ett uppsatt soliditetsmål och över målet 4 år (tabell 3).¹¹⁷ De år Infranords soliditet varit under målet förklarar bolaget det med förluster som orsakats av olönsamma projekt.¹¹⁸

3.4.4 Utdelning

Utdelningen ska uppgå till 50–75 procent av årets resultat efter skatt (tabell 3). Vid lämnande av förslag till utdelning tas hänsyn till bolagets framtida kapitalbehov samt eventuella investerings- och förvärvsplaner. Utdelning är endast aktuellt om soliditetsmålet har uppnåtts.¹¹⁹

Infranord har bara uppnått utdelningsmålet 4 av 12 verksamhetsår (med uppsatt utdelningsmål) sedan bildandet. Att det inte har gjorts utdelningar förklaras med förluster och/eller låg soliditet.¹²⁰ Bolagets totala utdelningar uppgick till 232 miljoner kronor för perioden 2010–2022.¹²¹

3.4.5 Det är oklart om Infranord har konkreta åtgärder mot olönsamma projekt samt hur utvärdering av dessa åtgärder genomförs

Infranord har inte angett några konkreta åtgärder som syftar specifikt till att motverka förekomsten av olönsamma projekt.¹²² Infranord har istället hänvisat i generella termer till bolagets ledningsprocess, affärsprocess och ekonomistyrning och att dessa syftar till att bolaget ska kunna ge så konkurrenskraftiga anbud som möjligt utan att

¹¹⁵ Intervju med företrädare för Infranord, 2023-10-25.

¹¹⁶ Variation av mängder avser variationer av R-mängder, kvantitet av olika arbetsmoment, i kontraktet. Beroende på bolagets prissättning av olika R-mängder kan lönsamheten påverkas av att R-mängder med hög lönsamhet avropas i stor/liten utsträckning och likaså om R-mängder med låg lönsamhet avropas i stor/liten utsträckning (intervju med företrädare för Infranord, 2023-10-25).

¹¹⁷ Under dessa år var soliditeten upp till 8 procentenheter över målet.

¹¹⁸ Intervju med företrädare för Infranord, 2023-10-25.

¹¹⁹ Infranord, *Års- och hållbarhetsredovisning 2022, 2023*.

¹²⁰ Intervju med företrädare för Infranord, 2023-05-09.

¹²¹ Mejl från företrädare för Infranord, 2023-05-12.

¹²² Intervju med företrädare för Infranord, 2023-10-25.

riskera lönsamheten.¹²³ Vidare anger bolaget att alla projekt utvärderar risker och möjligheter för att kontinuerligt jobba för att minimera risker och maximera möjligheter. Bolaget har månatliga avstämningar av framdrift och ekonomi i varje produktionsområde, där platsledning, affärschef och projektcontroller deltar. Projekt med stora utmaningar följs upp separat för att tillse att de erhåller det stöd som krävs. Bolaget arbetar även med erfarenhetsåterföring för ständiga förbättringar.¹²⁴

Vi konstaterar att det är oklart på vilket sätt dessa åtgärder kan hantera de orsaker till olönsamhet i projekt som nämndes ovan, och hur stora effekter dessa åtgärder kan ha på lönsamheten. Många av de orsaker Infranord anger till olönsamma projekt kan vara utanför bolagets kontroll och kan vara svåra att påverka med dessa åtgärder. Andra orsaker går att påverka med åtgärder – det gäller till exempel konsekvenserna av variationer av mängder i kontraktet¹²⁵, svårigheter att tillsätta kvalificerad personal och (eventuellt systematisk) felaktig analys av kostnadsbilden i anbudsarbetet. Det är oklart om Infranord har konkreta åtgärder för att hantera dessa faktorer. Det är heller inte klart hur Infranord i så fall genomför utvärderingar av dessa åtgärders effekter på lönsamheten. Således går det inte att dra några slutsatser om huruvida åtgärderna har varit effektiva eller inte.

3.5 Svevias och Infranords lönsamhet kan också påverkas av andra faktorer än produktivitet

När vi jämför våra resultat för Svevias och Infranords produktivitet med bolagens avkastning på eget kapital ser vi samvariation under vissa år och diskrepans under andra år. Till exempel visar våra beräkningar generellt positiv produktivitetsutveckling för både Svevia och Infranord, medan deras avkastning på eget kapital har varierat genom åren. En möjlig förklaring till detta kan vara att det finns andra faktorer än produktivitet som kan påverka avkastningen. Till exempel kan ökade löner som inte kompenseras av högre försäljningspris påverka bolagets lönsamhet negativt, medan det inte direkt påverkar våra två mått för produktivitet.

3.6 Regeringens arbete med Svevias och Infranords ekonomiska mål

Regeringen har riksdagens uppdrag att aktivt förvalta bolagen med statligt ägande så att den långsiktiga värdeutvecklingen blir den bästa möjliga.¹²⁶ Svevia och Infranord förvaltas av Finansdepartementets bolagsförvaltare. Den svenska bolagsstyrningsmodellen är utgångspunkt för regeringens bolagsstyrning. Det innebär bland annat att de bolag som ägs av staten styrs associationsrättsligt på

¹²³ Intervju med företrädare för Infranord, 2023-05-09.

¹²⁴ Intervju med företrädare för Infranord, 2023-10-25.

¹²⁵ Betydelsen av variationer av mängder för projektets lönsamhet kan vara mindre om bolaget beaktar bland annat sina kostnader och vinstmarginalen för att utföra olika arbetsmoment när man sätter pris vid anbudsgivning.

¹²⁶ Regeringskansliet, *Statens ägarpolicy och principer för bolag med statligt ägande 2020*, 2020, s. 1.

samma sätt som privatägda bolag med bolagsstämman som det högsta beslutande organet. Det innebär också att styrelsen ansvarar för bolagets organisation och förvaltningen av dess angelägenheter och att det är styrelsens ansvar att fastställa mål och strategi för bolagets verksamhet medan bolagets ledning sköter den operationella driften. Bolag med statligt ägande lyder som utgångspunkt under samma lagar och regler som privatägda bolag.¹²⁷ Det rättsliga ramverket för styrning av bolag med statligt ägande består av aktiebolagslagen, statens ägarpolicy, regelverk för emittenter¹²⁸ och svensk kod för bolagsstyrning.¹²⁹

3.6.1 Regeringens process för fastställande av ekonomiska mål för bolagen inkluderar inte djupare analyser

Som framgått ovan har regeringen för både Svevia och Infranord fastställt ekonomiska mål som avser avkastning på eget kapital, soliditet och utdelning. Nivån på målen skiljer sig dock mellan Svevia och Infranord. Målen är av långsiktig karaktär och gäller över tid. Anledningen till att nivåerna är olika är att Svevia och Infranord verkar på olika delmarknader där lönsamheten kan vara olika. De binder också olika mycket kapital vilket innebär att de kan ha olika kapitalstrukturer.¹³⁰

Regeringen fastställer ekonomiska mål för de statliga bolagen för att säkerställa värdeskapande, en rimlig ekonomisk risk och effektivitet samt för att tillförsäkra ägaren direktavkastning genom utdelningar. De ekonomiska målen ska vara långsiktiga, ambitiösa och realistiska.¹³¹ Finansdepartementet har en strukturerad process för fastställande av nivåerna på ekonomiska mål och processen är individuell för varje bolag. Analytiker på Regeringskansliet och bolagens ledning arbetar i projekt för att ta fram förslag till målnivåer.¹³² I detta arbete ingår analyser av kostnad för eget kapital, risker och möjligheter inom hållbart företagande, marknader som bolagen verkar på, konkurrerande bolag i samma bransch samt bolagets affärsplan och historik.¹³³ Förslag till ekonomiska mål behandlas och föreslås av styrelsen för bolagsstämman. Målen beslutas sedan av ägaren på bolagsstämman.¹³⁴

Det arbete som görs inför att de ekonomiska målen ska fastställas inkluderar flera olika analyser.¹³⁵ Processen inkluderar dock inte djupare analyser av olika måltal för Svevia och Infranord. Med djupare analys avser vi här en grundlig analys av olika nivåer på de ekonomiska målen och effekterna av målnivåerna på bolagets verksamhet. Det kan till exempel handla om vilka anpassningar av verksamheten

¹²⁷ Till exempel aktiebolagslagen (2005:551), årsredovisningslagen (1995:1554), konkurrenslagen (2008:579) och bokföringslagen (1999:1078).

¹²⁸ Gäller för extern rapportering.

¹²⁹ Regeringskansliet, *Verksamhetsberättelse för bolag med statligt ägande 2022, 2023*, s. 15.

¹³⁰ Intervju med företrädare för Finansdepartementet, 2023-12-11.

¹³¹ Regeringskansliet, *Verksamhetsberättelse för bolag med statligt ägande 2022, 2023*.

¹³² Intervju med företrädare för Finansdepartementet, 2023-12-11.

¹³³ Regeringskansliet, *Statens ägarpolicy och principer för bolag med statligt ägande 2020, 2020*.

¹³⁴ Regeringskansliet, *Verksamhetsberättelse för bolag med statligt ägande 2022*.

¹³⁵ Regeringskansliet, *Ekonomiska måltal för Infranord*, 2011; Regeringskansliet, *Nya ekonomiska mål för Svevia AB*, 2016.

bolaget behöver göra för att uppnå de olika målnivåerna, vilka risker för verksamheten som kan uppstå vid valet av olika målnivåer m.m.

Vi konstaterar att djupare analyser är viktiga för att målnivåerna ska sättas så att de uppfyller de målsättningar som finns om värdeskapande, rimlig ekonomisk risk med mera. Till exempel kan ett för högt satt mål leda till att bolaget inte ens försöker uppnå målen för att målen är orealistiska. Detta kan innebära att målens styreffekt blir svag. Ett för högt satt avkastningsmål kan också tvinga bolaget att ta större risker än önskvärt för att uppnå målet. Ett för lågt satt avkastningsmål kan å andra sidan leda till ineffektiv användning av de ekonomiska resurserna i bolaget. För lågt satta avkastningsmål kan också leda till att konkurrenter till bolaget kan klaga på att verksamheten inte bedrivs på marknadsmässigt sätt.¹³⁶ Till exempel kan bolaget acceptera lägre avkastning i projekten än vad som är rimligt i en konkurrensutsatt marknad. Detta kan leda till osund konkurrens på marknaden. När det gäller soliditetsmålet kan för högt satt mål leda till att bolaget blir överkapitaliserat och får svårt att skapa värde (avkastningen på kapitalet blir för låg) samt att ägaren får mindre utdelning. Det blir en felallokering av kapital. För lågt satt soliditetsmål kan å andra sidan leda till att bolaget blir underkapitaliserat och hamnar på obestånd. Slutligen kan ett för högt satt utdelningsmål leda till att bolaget blir underkapitaliserat, medan ett för lågt satt utdelningsmål kan leda till överkapitalisering.¹³⁷

3.6.2 Regeringens verktyg för att styra Svevia och Infranord leder till varierande effekt på måluppfyllelse av de ekonomiska målen

Finansdepartementets förvaltningsorganisation har ett antal verktyg för att styra Svevia och Infranord. Dessa verktyg är följande:¹³⁸

- Bolagsgrupper för enskilt innehav: innebär att arbetet med att utveckla och förvalta bolagsinnehaven bedrivs utifrån bolagsgrupper. Bolagsgruppen leds av bolagsförvaltaren och består även av specialister inom analys, affärsjuridik, styrelserekrytering och hållbart företagande.
- Arbete i bolagsstyrelserna: bolagsförvaltaren ingår i bolagets styrelse och har samma ansvar och uppdrag som övriga ledamöter i styrelsen.
- Nominering av styrelser: innebär att regeringen som företrädare för ägaren nominerar styrelser som sedan beslutas av bolagsstämman.¹³⁹ Styrelseledamöterna i bolaget ska ha hög kompetens och vara väl anpassade till respektive bolagets verksamhet, situation och framtida utmaningar.

¹³⁶ Intervju med företrädare för Finansdepartementet, 2023-12-11.

¹³⁷ Intervju med företrädare för Finansdepartementet, 2023-12-11.

¹³⁸ Regeringskansliet, *Verksamhetsberättelse för bolag med statligt ägande 2022, 2023*, s. 16–17; Regeringskansliet, *Statens ägarpolicy och principer för bolag med statligt ägande 2020, 2020*.

¹³⁹ Se 8 kap. 8 § aktiebolagslagen (2000:551). Bolagsstämman är aktiebolagets högsta beslutande organ och det forum i vilket aktieägarna utövar sin rätt att bestämma i bolagets angelägenheter.

- Mål och uppföljning: regeringen som företrädare för ägaren ser till att det tas fram ett förslag till nivåer för de ekonomiska målen som sedan beslutas av bolagsstämman. Målen möjliggör en uppföljning av måluppfyllelse för att mäta bolagets utveckling med avseende på lönsamhet, effektivitet och risknivå.
- Ägardialog: Finansdepartementets politiska ledning träffar bolagets styrelseordförande och ledning för att följa upp uppfyllelse av de ekonomiska målen.
- Transparenskrav: innebär att bolaget ska vara transparent i sin externa rapportering av exempelvis årsredovisning, delårsrapporter och bolagsstyrningsrapport.

Företrädare för Finansdepartementet anger att de använder dessa sex styrverktyg för att säkerställa att Svevia och Infranord uppnår sina ekonomiska mål. För att se effekter av styrningen hänvisar företrädarna till utvecklingen av Svevia och Infranords lönsamhet över tid.¹⁴⁰ Det framgår av sammanställningen ovan till exempel att Svevia har uppnått sitt avkastningsmål under 7 av 14 verksamhetsår och Infranord har uppnått sitt avkastningsmål under bara 3 av 12 verksamhetsår (med uppsatt avkastningsmål). Att Svevia och Infranord inte nått flera av sina mål under så stor andel av sina verksamhetsår kan innebära att styrverktygen eller regeringens användning av dem inte säkerställer uppfyllelse av uppsatta mål. Vi konstaterar också att Svevia har uppnått sina mål oftare än Infranord, vilket kan innebära att styrningen leder till olika effekter på måluppfyllelse beroende på bolag. Möjliga förklaringar kan vara att några av verktygen är felutformade (till exempel att de ekonomiska målnivåerna är för höga eller för låga) eller att några av verktygen används olika vid styrningen av Svevia och Infranord.

3.6.3 Regeringen använder inte styrverktyget ägardialog på ett effektivt sätt

Regeringen genomför årliga uppföljningar av bland annat bolagens uppfyllelse av de ekonomiska målen. Uppföljningarna redovisas i regeringens årliga verksamhetsberättelser som också överlämnas i skrivelse till riksdagen med redogörelse för bland annat Sveglias och Infranords verksamheter. Utöver dessa uppföljningar genomför regeringen också uppföljningar av Sveglias och Infranords verksamhet genom ägardialoger med bolagens styrelseordförande och ledning. Regeringen har inte hållit ägardialogerna regelbundet varje år, även om bolagen inte har uppnått sina ekonomiska mål.¹⁴¹ För vissa år saknas dokumentation om genomförda ägardialoger.¹⁴² Företrädare för Finansdepartementet förklarar detta med

¹⁴⁰ Intervju med företrädare för Finansdepartementet, 2023-12-11.

¹⁴¹ Till exempel höll regeringen ingen ägardialog med Svevia 2018 för att följa upp Sveglias svårighet att uppnå avkastningsmålet 2017 (mejl från företrädare för Finansdepartementet, 2024-03-17).

¹⁴² Till exempel saknas dokumentation för 2009–2013, 2016, 2018 och 2022 i Sveglias fall, medan i Infranords fall saknas dokumentation för 2010–2012 (tjänsteanteckning, 2024-03-14, Riksrevisionen).

att ägardialogerna inte hållits eller att genomförda ägardialoger inte har diarieförts i årsakterna.¹⁴³ I ägardialogerna följer man upp bolagets aktiviteter sedan föregående möte, bolagets ekonomiska mål, bolagets strategiska mål¹⁴⁴, marknadssituation och övriga viktiga frågor relaterade till bolagets verksamhet. I ägardialogerna tas ibland upp anledningar till Svevias¹⁴⁵ och Infranords¹⁴⁶ bristfälliga uppfyllelse av de ekonomiska målen samt bolagens förslag på åtgärder för att förbättra måluppfyllelsen. Detta sker dock inte på ett systematiskt sätt.

3.7 Svevias och Infranords beroende av Trafikverket

Såväl Svevia som Infranord arbetar för bredda sin kundkrets och båda bolagen har också minskat sitt beroende av Trafikverket som kund sedan de bildades. Svevia och Infranord är dock båda fortsatt starkt beroende av Trafikverket. Detta är naturligt eftersom Trafikverket är en så stor aktör på de marknader där Svevia och Infranord är verksamma. Det gäller särskilt på anläggningsmarknaden för järnväg där Trafikverket står för 90 procent av omsättningen. Infranords förutsättningar för att bredda kundkretsen är därför mer begränsade än Svevias.

3.7.1 Svevias och Infranords beroende av Trafikverket är fortsatt högt

Både Svevia och Infranord har minskat sitt beroende av Trafikverket som kund sedan bolagen bildades, men beroendet är fortsatt högt (diagram 10). Givet att både bolagens kompetens och kärnverksamhet ligger i att bygga och underhålla vägar och järnvägar, anger både Svevia och Infranord att Trafikverket kommer att vara deras största kund även framöver.¹⁴⁷

¹⁴³ Mejl från företrädare för Finansdepartementet, 2024-03-17.

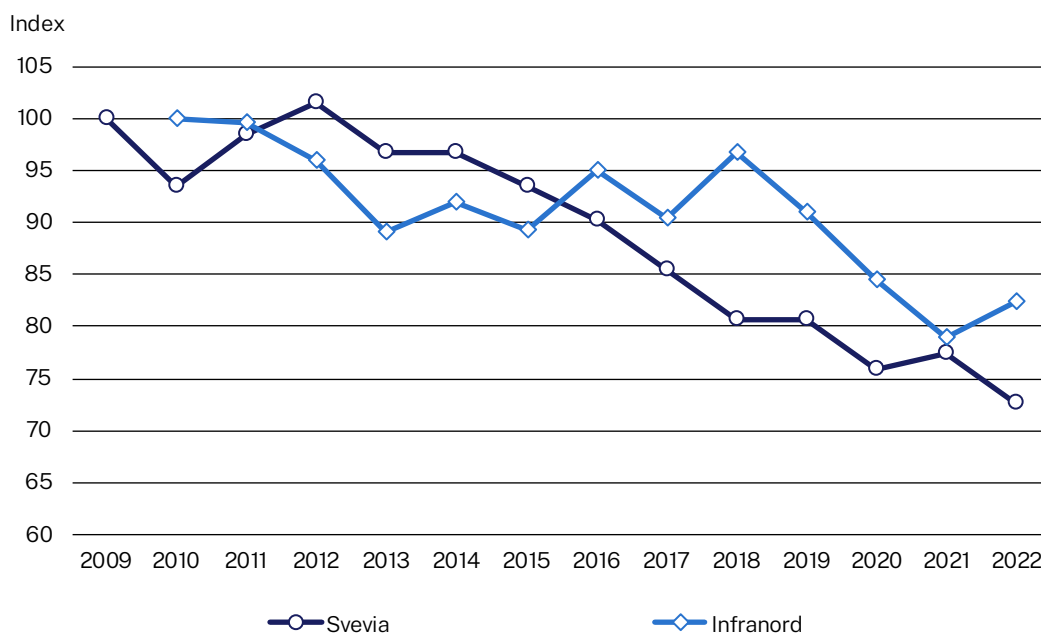
¹⁴⁴ Svevias strategiska mål för hållbart värdeskapande avser säkerhet, miljö, attraktiv arbetsgivare och sunda affärer (Svevia, *Års- och hållbarhetsredovisning 2022, 2023*, s. 15). Infranords strategiska mål för ett hållbart företagande avser social hållbarhet, ekonomisk hållbarhet och miljömässig hållbarhet (Infranord, *Års- och hållbarhetsredovisning 2022, 2023*, s. 15). Bolagens strategiska mål beslutas av styrelsen.

¹⁴⁵ Minnesanteckningar möte mellan Svevia AB (publ.) och ägaren, promemoria, N2019/01866/BSÅ, 2019-10-23, Regeringskansliet; Minnesanteckningar ägardialog Svevia AB (publ.), promemoria, N2019/01866/BSÅ, 2019-05-10, Regeringskansliet; Tjänsteanteckning 2024-03-14, Riksrevisionen.

¹⁴⁶ Minnesanteckningar – ägardialog med Infranord AB 1 juni 2023, promemoria, Fi2023/01649, 2023-06-01, Regeringskansliet; Mötesanteckningar från möte med Infranord den 9 maj 2022, promemoria, N2020/01271, 2022-05-12, Regeringskansliet; Mötesanteckningar från möte med Infranord den 25 november 2020, promemoria, N2020/01271, 2020-11-25, Regeringskansliet; Mötesanteckningar från möte med Infranord den 27 november 2019, promemoria, n2019/01844/BSÅ, 2019-11-27, Regeringskansliet; Minnesanteckningar från ägardialogsmöte med Infranord AB 170124, promemoria, 2017-01-24, Regeringskansliet; Minnesanteckningar från möte med Infranord AB 160523, promemoria, 2016-05-23, Regeringskansliet; Tjänsteanteckning 2024-03-14, Riksrevisionen.

¹⁴⁷ Intervju med företrädare för Svevia, 2023-11-08; Intervju med företrädare för Infranord, 2023-11-10.

Diagram 10 Utvecklingen av Svevias och Infranords omsättningsandelar som kommer från Trafikverket



Källa: Riksrevisionens bearbetning av data från Svevias årsredovisningar 2009–2022 samt underlag från Infranord.

Den del av Svevias omsättning som kommer från Trafikverket är 27 procent lägre 2022 jämfört med 2009 och visar en minskande trend.¹⁴⁸ Minskningen av beroendet kan förklaras med att Svevias omsättning från Trafikverket har minskat (förutom 2021 och 2022) och ökat från övriga kundgrupper (t.ex. kommuner). Den del av Infranords omsättning som kommer från Trafikverket är 18 procent lägre 2022 jämfört med 2010 och visar en minskande trend.¹⁴⁹ Minskningen av beroendet i Infranords fall kan förklaras med att bolagets totala omsättning såväl som omsättningen från Trafikverket har minskat och att omsättning från vissa andra kundgrupper har ökat (t.ex. övriga spårägare) mellan 2010 och 2022.¹⁵⁰ Infranords förklaring till detta är att det har varit ökat konkurrens på marknaden, i form av fler konkurrenter och att alla aktörer har blivit mer konkurrenskraftiga. Infranord anger även att det inte alltid finns stora anläggningsprojekt att delta i. Det var många år när det inte byggdes särskilt mycket runt järnvägen.¹⁵¹

¹⁴⁸ Svevias andel av omsättning från Trafikverket har minskat från 62 procent 2009 till 45 procent 2022.

¹⁴⁹ Infranords omsättningar från Trafikverket är sekretessbelagda.

¹⁵⁰ Riksrevisionens beräkningar av uppgifter från Infranord.

¹⁵¹ Intervju med företrädare för Infranord, 2023-11-10.

3.7.2 Svevia och Infranord arbetar för att minska sitt beroende av Trafikverket

I Sveys femårsstrategi framgår att bolaget vill bredda sin kundmix. Det finns ett siffersatt mål på det och bolaget följer upp sin kundmix årsvis. Den breddade kundmixen får dock aldrig gå före lönsamhet. Svevia har verksamhet i Norge som har vuxit mycket sedan 2011. De kommunala och privata marknadernas andelar av Sveys omsättning har också ökat sedan bolagiseringen.¹⁵² Bolaget hyr också ut maskiner på anläggningsmarknaden.

För att minska beroendet av Trafikverket har Infranord arbetat med att öka sin marknadsandel hos nya kunder, framför allt övriga spårägare som SL.¹⁵³ Bolaget har verksamhet i Norge där det finns många anläggningsprojekt som passar Infranord och där bolagets verksamhet har vuxit mycket. Infranord satsar även på andra delar av sin verksamhet än järnvägsunderhåll. Till exempel utför bolaget mättjänster åt den danska infrastrukturförvaltaren (Trafikverkets motsvarighet i Danmark).¹⁵⁴ Ett annat exempel är att bolaget sedan 2022 hyr ut järnvägsmaskiner på anläggningsmarknaden.¹⁵⁵ Bolaget har en affärsplan för hur man ska växa med nya kunder och i nya marknadssegment för att stärka sin position på marknaden och minska beroendet av Trafikverket.¹⁵⁶

3.7.3 Regeringen följer upp Sveys och Infranords beroende av Trafikverket

Regeringen har genomfört uppföljningar av Sveys och Infranords beroende av Trafikverket sedan bolagens bildande. Regeringen anser att det är upp till Svevia och Infranord att specificera vilka åtgärder de ska vidta för att uppnå t.ex. de ekonomiska målen. Att minska beroendet av en enskild kund kan vara en sådan åtgärd som bolaget genomför. Det är styrelsen som väljer ut och fastställer de strategiska målen som de anser som mest kritiska för bolaget affärsmässigt. Varken Svevia eller Infranord har valt beroendet av Trafikverket som en del av de strategiska målen. I Sveys fall rapporterar bolaget i sin årsredovisning de olika kundkategorierna och specifikt Trafikverket eftersom det är en så stor kund. I Infranords fall rapporterar bolaget den andel av omsättningen som kommer från Trafikverket i bolagets årsredovisning. Frågan om bolagets beroende av Trafikverket har diskuterats på vissa ägardialoger.¹⁵⁷ Men det har inte funnits något specifikt kvantitativt mål vad gäller andelen av omsättningen från Trafikverket.¹⁵⁸

¹⁵² Intervju med företrädare för Svevia, 2023-11-08.

¹⁵³ Trafikförvaltningen i Stockholms län.

¹⁵⁴ Intervju med företrädare för Infranord, 2023-05-09.

¹⁵⁵ Intervju med företrädare för Infranord, 2023-10-25.

¹⁵⁶ Mejl från företrädare för Infranord, 2024-02-21.

¹⁵⁷ Mötesanteckningar från möte med Infranord den 9 maj 2022, promemoria, N2020/01271, 2022-05-12, Regeringskansliet.

¹⁵⁸ Intervju med företrädare för Finansdepartementet, 2023-12-11.

4 Trafikverkets beställarkompetens

Riksdagen förväntade sig att bolagiseringarna av Svevia och Infranord skulle bidra till utvecklingen av (nuvarande) Trafikverkets beställarkompetens. Detta skulle i sin tur dels underlätta för fler entreprenörer att lämna anbud i upphandlingarna, dels öka produktiviteten på marknaden. Som vi konstaterat i kapitel 2 har dessa intentioner delvis uppnåtts när det gäller antal anbud i upphandlingar av investering järnväg och när det gäller produktiviteten på marknaden.

Vi konstaterar också att det finns indikationer som pekar på att Trafikverkets beställarkompetens i vissa avseenden förbättrats. Det är till exempel en ökande andel upphandlingar där Trafikverket får rätt i domstol när dessa överprövas, vilket kan indikera att Trafikverkets upphandlingar i allt färre fall inte är i linje med upphandlingsreglerna. Vi kan vidare konstatera att skillnaden i anbudspris mellan vinnande och näst bästa anbud minskat i upphandlingar av underhåll väg och investering järnväg. Detta kan indikera att bristerna i förfrågningsunderlaget i dessa upphandlingar blivit färre och att Trafikverket alltså blivit en bättre beställare. På andra delmarknader finns dock inte samma utveckling.

Trafikverket saknar specifika målsättningar när det gäller utveckling av beställarkompetensen och det finns alltså inga mål att följa upp eller utvärdera mot. Däremot vidtar Trafikverket en rad åtgärder för att utveckla sin beställarkompetens. Exempelvis hämtar Trafikverket in synpunkter från leverantörer och branschen om beställarkompetensen för att utveckla sig. Trafikverket hämtar dock inte in synpunkter från anbudsgivare som har deltagit men förlorat i upphandlingar. Trafikverket genomför vidare leverantörsundersökningar på kontraktsnivå på endast en av fyra delmarknader.

För att öka produktiviteten på marknaden har Trafikverket bland annat infört ett nytt arbetssätt och arbetat med att främja innovation i sina upphandlingar. Det första har lett till minskade kostnader, men utfallen av Trafikverkets arbete med att främja innovation i upphandlingar har blivit sämre.

4.1 Trafikverkets målsättning och uppföljning angående beställarkompetens

Trafikverket köper produkter, tjänster och entreprenader för cirka 60 miljarder kronor per år för att utveckla och förvalta transportsystemet för väg- och järnvägstrafik.¹⁵⁹ Det är ett stort ansvar som kräver att Trafikverket ständigt utvecklar sin beställarkompetens för att säkerställa att dessa skattepengar används så effektivt som möjligt. Som vi har konstaterat i kapitel 1 är begreppet beställarkompetens brett och inte tydligt definierat vilket kan göra det svårt att mäta beställarkompetensens utveckling över tid.

¹⁵⁹ Trafikverket, *Korta fakta Trafikverkets inköpsvolym 2022, 2023*.

4.1.1 Trafikverket saknar mätbara målsättningar gällande utveckling av beställarkompetens

Trafikverket saknar mätbara målsättningar om utveckling av beställarkompetensen, men har ett strategiskt mål om att vara *leverantörens första val* som kan vara relaterat till beställarkompetensen.^{160 161} Målet är myndighetsövergripande¹⁶² och handlar om att Trafikverket tillsammans med marknaden ska sträva mot produktivitet, effektivitet och innovation genom att integrera drivkrafter i affärerna. Trafikverket ska vara en professionell och attraktiv beställare som är förutsägbar, tydlig och enkel att samarbeta med. Det framgår också att Trafikverket proaktivt och systematiskt behöver skapa förutsättningar för en sund konkurrens och bredda marknaden för att säkerställa inflöde av nya leverantörer. För att uppnå det strategiska målet vill Trafikverket bland annat öka nöjd leverantörsindex och minska tvistiga fordringar i relation till kontraktsvolym.¹⁶³

Det strategiska målet om att vara leverantörens första val infördes först 2023, och det är därför ännu inte möjligt att följa upp och utvärdera måluppfyllelsen. Innan 2023 saknades ett motsvarande strategiskt mål.¹⁶⁴

4.2 Trafikverkets åtgärder för att utveckla sin beställarkompetens

För att utveckla sin beställarkompetens hämtar Trafikverket bland annat in synpunkter från befintliga leverantörer och branschen. Trafikverket hämtar dock inte in synpunkter på sina upphandlingar från de anbudsgivare som har deltagit men inte valdes ut. Trafikverket deltar också i forskarnätverket ProcSIBE (Procurement for Sustainable Innovation in the Built Environment).

4.2.1 Ett aktivt arbete med att hämta in synpunkter från befintliga leverantörer

Trafikverket genomför en leverantörsundersökning med sina befintliga leverantörer, NLI (nöjd leverantörsindex), vartannat år. Där får man leverantörernas uppfattning om Trafikverket som beställare på aggregerad nivå (dvs. över alla

¹⁶⁰ Intervju med företrädare för Trafikverket, 2023-05-05.

¹⁶¹ Trafikverket uppger att bakgrunden till framtagning av detta mål är att det har blivit svårare för Trafikverket att få tillräckligt med anbud i sina upphandlingar på senare år. Många leverantörer säger att de inte når upp till en tillräcklig lönsamhet i Trafikverkets projekt och väljer bort myndigheten på grund av det. Trafikverket uppfattas som krångliga att samarbeta med och långsamma när det gäller beslutsfattande (Trafikverket, "Leverantörens första val", hämtad 2024-02-01).

¹⁶² Myndighetsövergripande innebär att målet gäller Trafikverkets hela verksamhet.

¹⁶³ Trafikverket, *Trafikverkets verksamhetsplan 2023–2025*, 2022, s. 12.

¹⁶⁴ Sedan 2016 finns *Trafikverkets affärsstrategi för entreprenader och tekniska konsulter* som har viss koppling till beställarkompetens, t.ex. val av affärsform och upphandling. Den handlar dock inte om målsättningar, utan om Trafikverkets affärsstrategi vid genomförande av upphandlingar.

verksamhetsområden och på bolagsnivå)¹⁶⁵ och man använder sedan detta underlag för att analysera och utveckla sin beställarkompetens.¹⁶⁶ Det har till exempel lett till att Trafikverket 2018 började jobba med att skapa en sund och effektiv leverantörsmarknad. Detta arbete utvecklades vidare under 2020–2022 för att göra Trafikverket till en attraktiv beställare. Arbetet handlade om bland annat hur man ska sänka konfliktnivåerna, bli snabbare i hantering när det uppstår diskussioner i kontrakten samt hur man bygger relationer med leverantörerna både före och under upphandling. Detta arbete har lett till fastställande av det strategiska målet att vara leverantörens första val 2023.¹⁶⁷

Trafikverket gör noggrannare leverantörsundersökningar på underhåll järnväg än på andra verksamhetsområden. Utöver NLI-undersökningen på aggregerad nivå gör Trafikverket en leverantörsundersökning per kontrakt inom basunderhåll järnväg (en del av underhåll järnväg) varje år. De årliga leverantörsundersökningarna per kontrakt besvaras av både leverantörerna och Trafikverket. Att genomföra årliga leverantörsundersökningar per kontrakt skapar enligt Trafikverket incitament för att följa upp och verifiera utveckling av kontraktens utformning och arbetssätt. Det ger förutsättningar för styrning, förbättring samt uppföljning.¹⁶⁸ Resultaten används dels för att i samverkan utveckla verksamheten i de pågående projekten, dels för att utveckla kommande förfrågningsunderlag.¹⁶⁹ Motsvarande årliga leverantörsundersökningar per kontrakt genomförs inte på Trafikverkets andra verksamhetsområden såsom investering väg, investering järnväg och underhåll väg.¹⁷⁰

Trafikverket för också dialog med sina största och även mindre men strategiska leverantörer för investerings- och underhållsprojekt i form av "leverantörsteam" för att inhämta deras synpunkter på Trafikverkets beställarkompetens. Där lyfter man bland annat övergripande frågor som berör många kontrakt (dvs. ej enstaka kontrakt) och större frågor om utveckling och framtida utmaningar såsom klimatfrågor och innovation. Synpunkter på båda sidor följs upp. Resultaten av dessa dialoger bidrog till utformningen av det strategiska målet *leverantörens första val* enligt Trafikverket.¹⁷¹

¹⁶⁵ Frågorna kan handla om hur entreprenörerna ser på Trafikverket som beställare utifrån olika parametrar (t.ex. hur tydlig är Trafikverket i sin kravställning). Generellt är frågorna inte projektspecifika och kontraktspecifika, utan allmänna frågor på övergripande bolagsnivå och ibland med viss inriktning (t.ex. underhållsavdelning och investeringsavdelning kan svara på frågor var för sig) (intervju med företrädare för Trafikverket, 2023-05-05).

¹⁶⁶ Intervju med företrädare för Trafikverket, 2023-05-05.

¹⁶⁷ Intervju med företrädare för Trafikverket, 2023-12-05

¹⁶⁸ Mejl från företrädare för Trafikverket, 2023-12-05.

¹⁶⁹ Intervju med företrädare för Trafikverket, 2023-12-05.

¹⁷⁰ Intervju med företrädare för Trafikverket, 2023-05-05.

¹⁷¹ Intervju med företrädare för Trafikverket, 2023-12-05.

Trafikverket planerar att 2024 införa ett modifierat system, *Upplev 360*¹⁷², för att göra leverantörsundersökningar. Det innebär mycket dialoger och bedömningar från både beställar- och leverantörssida.¹⁷³

4.2.2 Trafikverket hämtar inte in synpunkter från anbudsgivare som har deltagit men förlorat i upphandlingar

Trafikverket genomför inga undersökningar av anbudsgivares synpunkter efter genomförd upphandling.¹⁷⁴ ¹⁷⁵ Resultat från sådana undersökningar skulle kunna hjälpa Trafikverket att identifiera exempelvis brister i förfrågningsunderlag för att motverka förekomsten av sådana brister. Sådana undersökningar skulle kunna bidra till fortsatt utveckling av Trafikverkets beställarkompetens vid nästa upphandling.

4.2.3 Flera forum för dialog med branschen

Trafikverket inhämtar på olika sätt branschens synpunkter för att utveckla sin beställarkompetens. Trafikverket menar att man idag för dialog med marknaden i större utsträckning än tidigare.¹⁷⁶ Trafikverket genomför så kallade marknadsdialoger med entreprenörer på både investering- och underhållsprojekten.¹⁷⁷ Man diskuterar kring hur en upphandling ska utformas för att skapa rätt förutsättningar, hitta attraktiva alternativ och därmed få in många anbud, och tar med sig de erfarenheterna till kommande projekt.

Trafikverket inledde också 2018 ett projekt tillsammans med branschen, BAS väg 2.0, där Trafikverket fick inspel på hur man kan skapa effektiva och attraktiva kontraktsmodeller för basunderhåll väg.¹⁷⁸ Underhåll järnväg är enligt Trafikverket något år efter vägsidan när det gäller samarbete med branschen.¹⁷⁹

Trafikverket har även fått återkoppling från branschorganisationer¹⁸⁰ som gör att man har initierat arbete med det strategiska målet om att vara *leverantörens första val*. Återkopplingar rör sig om både de stora frågorna (såsom riskfördelning, innovation och samverkan) och enskilda delar i kontrakt.¹⁸¹

¹⁷² Under många år hade Trafikverket systemet Upplev för att bedöma leverantörerna i fråga om exempelvis leveranskvalitet och samarbete. Det har valts ut kontrakt över en viss volym för dessa undersökningar. I det modifierade systemet kommer leverantörerna kunna lämna sina synpunkter på Trafikverket som beställare (intervju med företrädare för Trafikverket, 2023-12-05).

¹⁷³ Intervju med företrädare för Trafikverket, 2023-12-05; Intervju med företrädare för Trafikverket, 2024-02-16.

¹⁷⁴ Som vi har konstaterat ovan hämtar Trafikverket in synpunkter från sina befintliga leverantörer, dvs. från de anbudsgivare som vunnit upphandlingen.

¹⁷⁵ Intervju med företrädare för Trafikverket, 2023-05-05.

¹⁷⁶ Till exempel har Trafikverket marknadsfört stora investeringsprojekt i Europa och har fått anbud från nya utländska aktörer efter det. Ett annat exempel är att Trafikverket för en tidig diskussion med branschen om kommande upphandlingar och möjlig tid för annonsering, med syfte att sprida upphandlingarna över tid så att entreprenörerna hinner göra kalkyler på anbud (intervju med företrädare för Trafikverket, 2023-05-05).

¹⁷⁷ På årsbasis för underhåll järnväg. Två gånger om året för underhåll väg. På investeringssidan gäller det alla större projekt över 50 miljoner kronor där det har varit svårt att få tillräckligt många anbud (intervju med företrädare för Trafikverket, 2023-05-05).

¹⁷⁸ Mej från företrädare för Trafikverket, 2023-05-26.

¹⁷⁹ Intervju med företrädare för Trafikverket, 2023-05-05.

¹⁸⁰ T.ex. Byggföretagen, Innovationsföretagen.

¹⁸¹ Intervju med företrädare för Trafikverket, 2023-12-05.

4.2.4 Forskningsbaserad kunskap kan användas för att öka beställarkompetensen

Trafikverket satsar på forskning för att utveckla sin beställarkompetens. ProcSIBE är ett tvärvetenskapligt nätverk för forskning och utveckling som berör upphandling inom samhällsbyggnadsområdet.¹⁸² Trafikverket efterfrågar och finansierar forskning från ProcSIBE.¹⁸³ Trafikverket har samarbetat i sju år med detta nätverk för att utifrån forskningsbaserad kunskap löpande förbättra sina strategier och sitt arbetssätt i beställarrollen och affärerna.

4.3 Trafikverkets åtgärder för att öka produktiviteten på anläggningsmarknaden

Trafikverket ska i sin roll som beställare särskilt verka för att bland annat produktivitet och innovation på marknaderna för investeringar, drift och underhåll ökar.¹⁸⁴ En stor del av Trafikverkets produktivetsarbete har haft sin utgångspunkt i Produktivitetskommitténs rekommendationer¹⁸⁵ ¹⁸⁶, som angav en riktning för Trafikverkets fortsatta produktivetsarbete. Arbetet har sedan dess pågått och den största förändringen är att Trafikverket har gått från att vara en delvis utförande organisation till att fullt ut bli en beställarorganisation.¹⁸⁷

4.3.1 Införande av ett nytt arbetssätt har minskat kostnaderna

Trafikverket har infört nya arbetssätt för att utveckla sin roll som renodlad beställare och öka produktiviteten. Dessa har förankrats både i Trafikverket och i de branschsammanlutningar som Trafikverket har tillsammans med konsulter och entreprenörer. Framför allt är det affärsformer, samverkansformer och relationen beställare–leverantör som har varit i fokus. Åren 2012–2015 gjordes en mätning av frigjorda medel i Trafikverkets investerings- och underhållsverksamhet. Den visade att Trafikverkets förändringsarbete med nya arbetssätt och den renodlade beställarrollen har resulterat i lägre kostnader. Bedömningen är att knappt fem miljarder kronor frigjordes, som kunde användas till andra projekt.¹⁸⁸

¹⁸² Nätverket består av forskare från flera svenska lärosäten. Dess syfte är dels att ta fram ny vetenskaplig kunskap, dels att stödja utvecklingen av svensk upphandling inom samhällsbyggandet.

¹⁸³ Trafikverket finansierar också forskning från andra myndigheter, exempelvis VTI, för att utveckla sin beställarkompetens (se Odolinski, *Att följa upp och utvärdera järnvägsunderhåll. Delrapport inom projektet Metod för jämförelsestudier av järnvägsunderhåll*, 2023).

¹⁸⁴ Se 2 § 10 förordningen (2010:185) med instruktion för Trafikverket.

¹⁸⁵ Produktivitetskommitténs uppdrag var att följa upp och analysera Trafikverkets agerande för att förbättra produktiviteten och innovationsgraden i anläggningsbranschen.

¹⁸⁶ SOU 2012:39.

¹⁸⁷ Trafikverket, *Trafikverkets arbete med produktivitet och innovation i anläggningsbranschen*, 2018.

¹⁸⁸ Trafikverket, *Förslag till nationell plan för transportsystemet 2018–2029. Remissversion 2017-08-31*, 2018.

4.3.2 Utfallen av Trafikverkets arbete med att främja innovation i upphandlingar har blivit sämre

För att öka produktiviteten på anläggningsmarknaden arbetar Trafikverket också med att skapa förutsättningar för leverantörer att lämna anbud, erbjuda frihetsgrader för att främja innovation¹⁸⁹ och ha en tydlig roll- och ansvarsfördelning. Effekterna av detta arbete har dock visat sig vara låga och Trafikverkets leverantörsundersökningar (NLI) har visat att det finns stort utrymme att ytterligare stimulera till innovation i upphandlingarna. Trots att leverantörerna påpekade detta 2018 har utvecklingen blivit sämre, vilket framgår av de leverantörsundersökningar som genomfördes 2020 och 2022.¹⁹⁰ Enligt branschen har Trafikverket inte kommit så långt i sitt arbete med innovationer i upphandlingar där det finns behov av att öppna upp kontrakt för att öka flexibilitet och att ha funktionskrav istället för detaljstyrning i kontraktet.¹⁹¹ Även andelen utvecklingsfrämjande upphandlingar som skulle främja innovation har minskat de senaste åren inom både underhålls- och investeringsverksamheten.¹⁹² Trafikverket förklarar det med att tiden för att förbereda och genomföra en upphandling ofta är kort, och därför kan Trafikverket behöva vidta åtgärder för att beakta affärsmässiga frågeställningar tidigare i processen.¹⁹³ Trafikverket menar att upphandlingen måste komma in i processen redan i planeringsskedet och att Trafikverket behöver en styrning såväl övergripande som i projektstyrning och i uppföljning av produktivitet/effektivitet genom marknadsutveckling och innovation.¹⁹⁴

4.3.3 Ökad produktivitet på marknaden ett viktigt område framöver

På regeringens uppdrag¹⁹⁵ har Trafikverket tagit fram tre rapporter¹⁹⁶ med redovisning av sitt arbete med produktivitet och innovation i anläggningsbranschen. Redovisningarna innehåller också uppgifter om bland annat vilka utvecklingsområden som finns, konjunktur- och konkurrenssituationen på marknaden och dess påverkan på produktiviteten, effekter av Trafikverkets produktivetsarbete samt Trafikverkets och branschens utmaningar med att öka produktiviteten på anläggningsmarknaden. För vissa åtgärder har effekter redan identifierats, medan effekter av andra åtgärder kan vara mer långsiktiga och visa sig längre fram.

¹⁸⁹ Detta kan göras genom utvecklingsfrämjande upphandlingar som används för att öppna upp för och ta tillvara leverantörers idéer om utveckling i Trafikverkets anläggningsprojekt (Trafikverket, *Förslag till nationell plan för transportsystemet 2018–2029. Remissversion 2017-08-31*, 2018).

¹⁹⁰ Mejl från företrädare för Trafikverket, 2023-05-26.

¹⁹¹ Intervju med företrädare för Byggföretagen, 2024-01-25; Intervju med företrädare för Företagarna, 2024-02-06.

¹⁹² Enligt företrädare för Trafikverket kan det finnas risk att statistiken om andelen utvecklingsfrämjande upphandlingar i årsredovisningen är bristfällig (intervju med företrädare för Trafikverket, 2024-02-16).

¹⁹³ Trafikverket, *Årsredovisning 2022*, s. 120–122.

¹⁹⁴ Intervju med företrädare för Trafikverket, 2024-02-16.

¹⁹⁵ Regeringsbeslut N2017/06132/TIF, N2017/02483/TIF.

¹⁹⁶ Trafikverket, *Trafikverkets arbete med produktivitet och innovation i anläggningsbranschen*, 2018, 2019 och 2020.

I den senaste nationella planen för transportsystemet¹⁹⁷ anger Trafikverket att ökad produktivitet i infrastrukturen blir ett av Trafikverkets fyra prioriterade områden inom forskning och innovation under planperioden 2022–2033. Enligt Trafikverket har arbetet med att digitalisera såväl infrastrukturen som utförandet av byggandet och underhållet potential att förbättra hela processen, från planering till projektering, byggande, underhåll och trafikering. Forskning och innovation behövs kring både tekniska utmaningar och tillskapandet av nya affärsupplägg, inte minst i ljuset av digitaliseringens potential för ökad produktivitet, effektivitet och skalbarhet (tillämpning i större skala). Prioritering av ökad produktivitet motiveras i synnerhet av kostnadsökningarna inom nybyggnad och underhåll av infrastruktur under de senaste åren.

4.4 Indikatorer för beställarkompetens

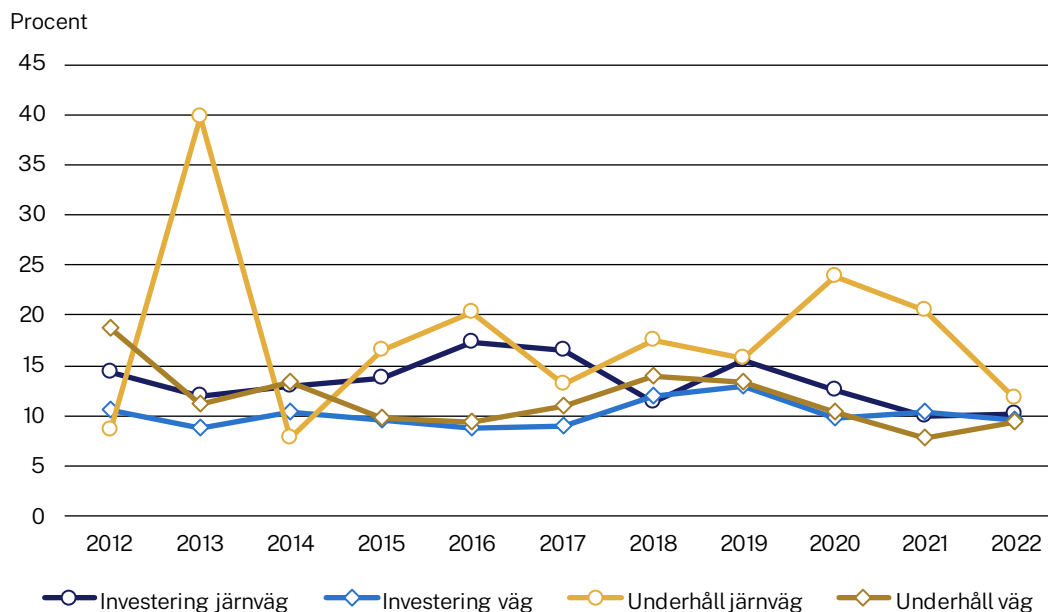
Som vi konstaterat ovan är begreppet beställarkompetens brett och inte tydligt definierat. Många olika faktorer kan ingå i beställarkompetensen och det kan behövas flera indikatorer för att beskriva utvecklingen av beställarkompetensen över tid. Vi har undersökt skillnader i anbudspris, antal anbudsgivare och utfallen av överprövade upphandlingar.

4.4.1 Skillnader i anbudspris har delvis minskat vilket kan indikera förbättrade förfrågningsunderlag

Den genomsnittliga skillnaden i anbudspris mellan vinnande och näst bästa anbud har minskat i upphandlingar av underhåll väg och investering järnväg under perioden 2012–2022 (diagram 11). Detta kan indikera att bristerna i förfrågningsunderlaget har minskat i upphandlingar på dessa delmarknader. Samma utveckling finns inte på övriga två delmarknader: på marknaden för investering väg är den genomsnittliga skillnaden i anbudspris i princip oförändrad under perioden och på marknaden för underhåll järnväg har denna skillnad till och med ökat.

¹⁹⁷ Trafikverket, *Förslag till nationell plan för transportinfrastrukturen 2022 – 2033 - Planen i korthet*, 2021.

Diagram 11 Utvecklingen av den genomsnittliga skillnaden i anbudspris mellan vinnande och näst bästa anbud per delmarknad



Källa: Riksrevisionens bearbetning av data från Trafikverket.

4.4.2 Antal anbud per upphandling har bara ökat påtagligt på en av fyra delmarknader

Vår sammanställning av antal anbud per upphandling i kapitel 2 visar att Trafikverket under vissa år har fått ett mycket lågt antal anbud i sina upphandlingar inom de fyra delmarknaderna. Dessutom har antal anbud per upphandling bara ökat påtagligt på en av fyra delmarknader (investering järnväg).

4.4.3 Produktiviteten på anläggningsmarknaden har visat en svagt positiv utveckling

Våra beräkningar av produktivitet på anläggningsmarknaden i kapitel 2 visar att både arbetsproduktiviteten och totalfaktorproduktiviteten har en svagt positiv utveckling på anläggningsmarknaden.

4.4.4 Trafikverket får rätt i en större andel överprövade upphandlingar

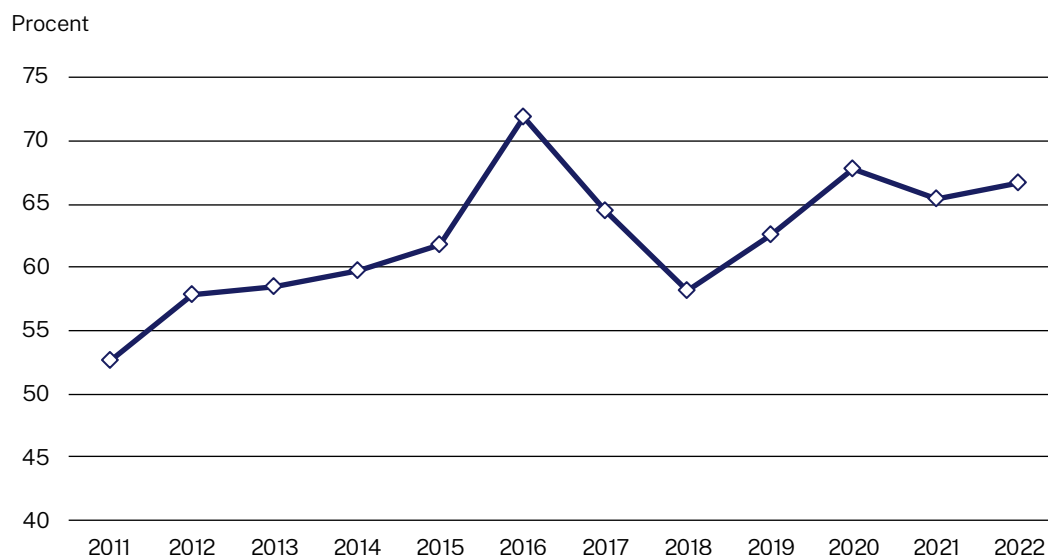
Entreprenörers ansökningar om överprövning av Trafikverkets upphandlingar prövas av domstol.¹⁹⁸ Vi kan konstatera att Trafikverket över tid har fått rätt vid domstolsprövning i en allt större andel av fallen. År 2011 fick Trafikverket rätt i 53 procent av fallen, och 2022 fick Trafikverket rätt i 67 procent av fallen (diagram 12).¹⁹⁹ Det kan

¹⁹⁸ Med överprövning av upphandling avser vi även överprövning av myndighetens beslut att avbryta en upphandling och de fall där en entreprenör har ansökt om överprövning av ett avtal mellan Trafikverket och en entreprenör.

¹⁹⁹ I vår undersökning ingår även två andra utfall av överprövade upphandlingar, avgöranden där den entreprenör som ansökt om överprövning har fått rätt i domstol och avgöranden där domstolen inte gjort någon prövning av sakfrågan. Andelen överprövningar där entreprenören har fått rätt har minskat från 19 procent 2011 till 7 procent 2022. Andelen överprövningar där det inte skett någon prövning i sakfrågan har varit relativt stabil mellan ca 20 och 30 procent under 2011–2022 (se bilaga 3 för mer detaljer).

tyda på att Trafikverket i allt färre fall inte följer upphandlingsreglerna. Dock bör resultatet tolkas med försiktighet. Det finns ett flertal faktorer som kan ha påverkat utvecklingen när det gäller överprövningar av upphandlingar och vi har inte gjort en djupare analys av detta.²⁰⁰

Diagram 12 Utvecklingen av andelen överprövningar där Trafikverket har fått rätt i domstol



Anm.: Utvecklingen av andelar i förhållande till två andra utfall av överprövade upphandlingar (överprövningar där entreprenören har fått rätt i domstol och överprövningar där domstolen inte har gjort någon prövning av sakfrågan) finns i bilaga 3.

Källa: Riksrevisionens bearbetning av data från Trafikverket. Se bilaga 3 för mer detaljer.

4.5 Regeringens uppföljning och styrning

För att följa upp och styra utvecklingen av Trafikverkets beställarkompetens har regeringen varit aktiv genom att ge totalt 14 uppdrag²⁰¹ till Statskontoret, Trafikverket och Trafikanalys under 2012–2023. Enskilda uppdrag kan vara riktade till specifika verksamhetsområden inom Trafikverket, t.ex. underhåll järnväg, men enligt regeringen bidrar dessa uppdrag tillsammans till utvecklingen av Trafikverkets beställarkompetens. Det senaste uppdrag som regeringen gav till Trafikverket går ut

²⁰⁰ Vi har inte närmare analyserat i vilken mån utvecklingen beror på författningsändringar eller ändrad rättspraxis. Vi har inte heller gått igenom Trafikverkets upphandlingar eller vilka frågor som domstolen har prövat. Inte heller vilka omständigheter som legat till grund för domstolsprövningen har vi analyserat. Vidare har endast de upphandlingar och avtal där entreprenörerna har ansökt om överprövning ingått i genomgången.

²⁰¹ Enligt företrädare för Landsbyggs- och infrastrukturdepartementet är dessa 15 uppdrag mest relevanta för att bidra till utvecklingen av Trafikverkets beställarkompetens (intervju med Landsbyggs- och infrastrukturdepartementet, 2023-12-15). Regeringsbeslut LI2023/03037; Regeringsbeslut N2014/5276/TE; Regeringsbeslut N2014/5277/TE; Regeringsbeslut N2015/5046/TIF; Regeringsbeslut N2012/699/TE; Regeringsbeslut I2020/02745; Regeringsbeslut I2020/00121/TP; Regeringsbeslut I2021/00289; Regeringsbeslut N2017/04032/TIF; Regeringsbeslut N2017/00208/TIF, N2016/06825/TIF; Regeringsbeslut N2017/07124/TIF, N2017/06461/TIF; Regeringsbeslut N2017/01833/TIF; Regeringsbeslut N2018/02938/TIF; Regeringsbeslut I2021/03391, I2021/02391.

på att redogöra för vilka åtgärder som Trafikverket genomför och avser att genomföra för att utveckla och stärka sin beställarkompetens.²⁰²

Företrädare för Landsbygds- och infrastrukturdepartementet menar att dessa uppdrag och de rapporter som tas fram till följd av uppdragen ger regeringen möjlighet att följa Trafikverkets roll som beställare. På detta sätt får regeringen en bild av hur det fungerar, vad det finns för brister och vad regeringen kan göra för att kunna styra Trafikverket mot förbättring av myndighetens beställarkompetens.²⁰³ Enligt Landsbygds- och infrastrukturdepartementet sker också förändringar hos Trafikverket till följd av dessa utvärderingar, uppföljningar eller uppdrag.²⁰⁴ Till exempel har Trafikverket planerat att förändra organisationsupplägg vid genomförande av järnvägsunderhåll (basunderhåll) i tre geografiska områden från 2025 i syfte att bland annat utveckla Trafikverkets beställarkompetens. Detta innebär att Trafikverket genomför planering och produktionsledning av det operativa arbetet i egen regi.²⁰⁵

4.5.1 Diskussioner om återförstatligande av delar av järnvägsunderhållet kan påverka marknaden

Det har pågått politiska diskussioner om återförstatligande av delar av järnvägsunderhållet de senaste åren. På uppdrag av regeringen har det genomförts flera utredningar med denna inriktning. Till följd av det, som vi har konstaterat ovan, har Trafikverket påbörjat sin planering av åtgärder för att utföra visst arbete inom järnvägsunderhåll i egen regi.²⁰⁶ Enligt branschen hämmar sådana diskussioner utvecklingen och innovationskraften.²⁰⁷ Enligt företrädare för Landsbygds- och infrastrukturdepartementet har det funnits flera intressenter som har visat intresse att börja etablera sig på den svenska marknaden, men på grund av politiska signaler om återförstatligande av delar av järnvägsunderhållet är det oklart om det kommer att finnas en marknad framöver. Trafikverket vet inte om marknaden blir kvar och kan därför inte lova någonting till dessa intressenter.²⁰⁸ Även de aktörer som redan befinner sig på den svenska marknaden är, enligt branschen och enligt företrädare för Landsbygds- och infrastrukturdepartementet tveksamma till att göra investeringar för att utveckla sin verksamhet på grund av rådande osäkerhet om marknadens framtid.²⁰⁹ Detta kan försvåra Trafikverket att få fler anbudsgivare i sina upphandlingar av järnväg samt hämma produktivitetens utvecklingen på järnvägsmarknaden.²¹⁰

²⁰² Regeringsbeslut LI2023/03037.

²⁰³ Intervju med företrädare för Landsbygds- och infrastrukturdepartementet, 2023-12-15.

²⁰⁴ Intervju med företrädare för Landsbygds- och infrastrukturdepartementet, 2023-12-15.

²⁰⁵ Trafikverket, *Åtgärder för visst järnvägsunderhåll i egen regi*, 2022.

²⁰⁶ Trafikverket, *Åtgärder för visst järnvägsunderhåll i egen regi*, 2022. Se också Odolinski, *Att följa upp och utvärdera järnvägsunderhåll. Delrapport inom projektet Metod för jämförelsestudier av järnvägsunderhåll*, 2023.

²⁰⁷ Intervju med företrädare för Byggföretagen, 2024-01-25.

²⁰⁸ Intervju med företrädare för Landsbygds- och infrastrukturdepartementet, 2023-12-15.

²⁰⁹ Intervju med företrädare för Landsbygds- och infrastrukturdepartementet, 2023-12-15; Intervju med företrädare för Byggföretagen, 2024-01-26.

²¹⁰ Intervju med företrädare för Landsbygds- och infrastrukturdepartementet, 2023-12-15.

5 Slutsatser och rekommendationer

Riksrevisionen har granskat om riksdagens intentioner med bolagiseringarna har uppnåtts efter bildandet av Svevia och Infranord. Intentionerna avsåg marknaden som helhet, bolagen specifikt samt Trafikverkets beställarkompetens. Att riksdagens intentioner uppnås är huvudsakligen regeringens ansvar.

Den övergripande slutsatsen är att riksdagens intentioner har uppnåtts till viss del. Det har saknats flera förutsättningar för att genomföra en ordentlig uppföljning av huruvida riksdagens intentioner med bolagiseringar har uppnåtts. Därför har Riksrevisionen använt ett antal olika indikatorer för att bedöma detta. Med utgångspunkt i dessa indikatorer bedömer Riksrevisionen att konkurrensneutraliteten inte har förändrats över tid och sett över hela den granskade perioden förekommer betydande skillnader i anbudspriser mellan vinnande och näst bästa anbud i många upphandlingar, vilket kan indikera att kunskapsövertag hos en anbudsgivare får alltför stort genomslag. Riksrevisionen konstaterar också att konkurrensen förefaller ha blivit bättre bara på en av fyra delmarknader (investering järnväg).

Prisutvecklingen på anläggningsmarknaden har varit kraftig, i jämförelse med den generella prisutvecklingen för privat konsumtion. Infrastrukturindex har ökat ungefär dubbelt så mycket som konsumentprisindex under perioden 2011–2022. Produktiviteten på anläggningsmarknaden har enligt Riksrevisionens beräkningar ökat, om än med ganska små tal.

Svevia och Infranord saknar målsättningar som handlar om produktivitet och därför varken mäter de sin produktivitet eller rapporterar de om produktivitetsutveckling. Riksrevisionens beräkningar av Sveglias och Infranords produktivitet visar dock generellt en positiv utveckling över tid, men ska tolkas med försiktighet eftersom de är på övergripande nivå och baseras på ofullständiga data.

Regeringen har satt upp tre ekonomiska mål för Svevia och Infranord som avser avkastning på eget kapital, soliditet och utdelning. Riksrevisionen konstaterar att båda bolagen, och i synnerhet Infranord, haft svårt att uppnå flera av dessa mål under stora delar av sin verksamhetstid. Riksrevisionen har inte kunnat bedöma om Svevia och Infranord arbetar effektivt för att förbättra måluppfyllelsen, eftersom Svevia inte utvärderar vidtagna åtgärders effekter på lönsamheten och för att Infranord inte kunnat peka på konkreta åtgärder och effekter av dessa åtgärder.

Regeringen har genomfört årliga uppföljningar av Sveglias och Infranords verksamhet inklusive uppfyllelse av ekonomiska mål genom verksamhetsberättelser för bolag med statligt ägande. Riksrevisionen bedömer dock att regeringen kunde ha agerat mer aktivt genom att använda ett av sina styrverktyg, ägardialoger, för att genomföra systematiska uppföljningar av anledningar till den bristfälliga uppfyllelsen av de ekonomiska målen samt åtgärder för att förbättra den.

Trafikverket saknar mätbara målsättningar som handlar specifikt om beställarkompetens, men har vidtagit olika åtgärder som kan leda till en förbättring av denna kompetens. Riksrevisionen har undersökt några indikatorer vars utveckling över tid visar att Trafikverkets beställarkompetens har utvecklats i vissa avseenden, men inte i andra. Detta gör det svårt att dra en entydig slutsats om utvecklingen av Trafikverkets beställarkompetens.

Regeringen har följt upp och gett uppdrag till Trafikverket i syfte att utveckla Trafikverkets beställarkompetens och Trafikverkets arbete med att öka produktiviteten på anläggningsmarknaden.

5.1 Det saknas förutsättningar för en ordentlig uppföljning av bolagiseringens effekter

Det har nu gått drygt tio år sedan Svevia och Infranord bildades. Riksdagen hade flera olika intentioner med dessa bolagiseringar, avseende marknaden, bolagen själva samt nuvarande Trafikverket. Det saknas dock förutsättningar för att göra en ordentlig uppföljning av huruvida utfallet efter bolagiseringarna blivit det som riksdagen förväntade sig. Det saknas bland annat beskrivningar av läget innan bolagiseringarna som kan utgöra jämförelsepunkter för uppföljning. Det gäller till exempel produktiviteten i de divisioner inom Väg- respektive Banverket som senare blev Svevia och Infranord. Ett annat exempel är att beställarkompetens inte har definierats och beskrivits.

Vidare saknas definitioner, målsättningar och uppföljningar avseende bolagens produktivitet och effektivitet. Detta behöver inte vara ett problem ur bolagsstyrningssynpunkt – de målsättningar som regeringen angivit för Svevia och Infranord avseende avkastning, soliditet och utdelning kan vara tillräckliga för detta. Det ligger utanför den här granskningen och Riksrevisionen har därför inte gjort någon bedömning av detta. Riksrevisionen konstaterar dock att bland annat dessa saker hade behövts för att det skulle vara möjligt att göra en ordentlig uppföljning av huruvida riksdagens intentioner uppnåtts.

I avsaknad av dessa förutsättningar har Riksrevisionen identifierat en serie indikatorer för att i olika avseenden kunna bedöma dagens situation och jämföra den med den som förelåg vid bolagiseringarna. Utvecklingen av dessa indikatorer säger något om den utveckling som varit, men de kan inte ge en fullständig bild och inte heller göra anspråk på att med säkerhet identifiera effekter som följt av just bolagiseringarna i sig. Det finns flera andra faktorer som också har påverkat utvecklingen i större eller mindre grad. I de följande avsnitten redovisar Riksrevisionen sin sammanfattande bedömning för de fyra delfrågor som granskningen behandlat.

5.2 Riksdagens intentioner för marknaden har infriats till viss del

Riksdagen hade flera olika intentioner för hur marknaden skulle utvecklas efter att Svevia och Infranord bolagiserats. Riksrevisionen bedömer att dessa intentioner delvis har infriats. Bland annat har risken för korssubventionering försvunnit i och med bolagiseringen i sig. Svevia och Infranord har inte heller fått några anslag, subventioner eller liknande stöd från staten efter bildandet.

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

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

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

Slutligen kan Riksrevisionen konstatera att enligt våra beräkningar så har produktiviteten på anläggningsmarknaden ökat. Produktivitet i termer av arbetsproduktivitet och total faktorproduktivitet har haft en svagt positiv utveckling på anläggningsmarknaden, vilket motsvarar en årlig ökning på 1–2 procent.

5.3 Svevia och Infranord har ökat sin produktivitet och minskat sitt beroende av Trafikverket, men effektiviteten är svårbedömd

Varken Svevia eller Infranord har några interna målsättningar om produktivitet och inget av bolagen mäter produktivitet. Regeringen har inte heller satt upp några mål om produktivitet utan anser att det är en operativ fråga för Sveglias och Infranords styrelse och ledning att hantera. Sammantaget gör detta att det inte finns några uppföljningar av Sveglias och Infranords produktivitetsutveckling över tid eller över bolagens åtgärder för att förbättra produktiviteten. Riksrevisionen har dock på övergripande nivå beräknat Sveglias och Infranords arbetsproduktivitet och totalfaktorproduktivitet. Dessa beräkningar visar att Sveglias arbetsproduktivitet och totalfaktorproduktivitet har ökat med 3 respektive 1 procent årligen. Infranord har ökat både arbetsproduktivitet och totalfaktorproduktivitet med 3 procent årligen. En jämförelse med anläggningsmarknadens genomsnittliga årliga utveckling av total faktorproduktivitet²¹¹ på 1 procent, visar att Sveglias produktivitet utvecklats ungefär som anläggningsmarknadens, medan Infranord har något högre årlig ökningstakt på 3 procent. Det bör dock noteras att Riksrevisionens beräkningar av Sveglias och Infranords produktivitet baseras på ofullständiga data, och att resultatet därmed ska tolkas med försiktighet.

Regeringen har satt upp tre ekonomiska mål för Svevia och Infranord. Dessa är avkastning på eget kapital, soliditet och utdelning. Både Svevia och Infranord har haft svårt att nå flera av sina ekonomiska mål. Till exempel har Svevia klarat sitt avkastningsmål 7 av 14 år, medan Infranord har gjort det bara 3 av 12 år. Båda bolagen förklarar detta huvudsakligen med förekomsten av olönsamma projekt. Trots att Svevia och Infranord anger att olönsamma projekt är den huvudsakliga förklaringen till brister i uppfyllelse av de ekonomiska målen utvärderar Svevia inte sina åtgärder mot olönsamma projekt. Inte heller Infranord anger några konkreta åtgärder mot olönsamma projekt och det är oklart hur Infranords åtgärder utvärderas. Infranord hänvisar i stället generellt till mer allmänt hållet löpande arbete och justeringar i övergripande processer och arbetssätt. Därför har Riksrevisionen inte kunnat bedöma om Svevia och Infranord har arbetat effektivt för att minska förekomsten eller konsekvenserna av orsakerna till olönsamma projekt.

Både Svevia och Infranord har minskat sitt respektive beroende av Trafikverket sedan bolagiseringen. Den andel av Sveglias omsättning som kommer från Trafikverket har minskat med 27 procent mellan 2009 och 2022. Motsvarande andel hos Infranord har minskat med 18 procent mellan 2010 och 2022.

²¹¹ Riksrevisionen har beräknat arbetsproduktiviteten på olika sätt för marknaden respektive för bolagen, så en jämförelse av denna kan inte göras.

5.4 Trafikverkets beställarkompetens har utvecklats i vissa avseenden

En av riksdagens intentioner i samband med bolagiseringarna var att Trafikverkets (eller dåvarande Banverkets respektive Vägverkets) beställarkompetens skulle utvecklas. Riksdagen pekade specifikt på att detta skulle underlätta för fler entreprenörer att lämna anbud i Vägverkets och Banverkets upphandlingar samt att det skulle leda till ökad produktivitet på marknaden för investering och underhåll av vägar och järnvägar. Beställarkompetens är ett brett och inte tydligt definierat begrepp men Riksrevisionen bedömer ändå att Trafikverkets beställarkompetens har utvecklats i vissa avseenden, men inte i andra. För att kunna bedöma detta har Riksrevisionen undersökt faktorer som antal anbud i upphandlingar, produktivitetsutvecklingen på anläggningsmarknaden, skillnader i anbudspriser och utfallen av överprövningar i upphandlingar (inklusive avtal).

Eftersom en utveckling av Trafikverkets beställarkompetens till stor del syftar till förändringar på marknaden som helhet finns stora överlapp mellan granskningens fråga om utfall på marknaden och frågan om Trafikverkets beställarkompetens. Som framgår ovan har Riksrevisionen konstaterat att antalet anbud per upphandling har ökat i en av fyra delmarknader, samt att produktiviteten på anläggningsmarknaden har visat en svagt positiv utveckling. Riksrevisionen har också konstaterat att den genomsnittliga skillnaden i anbudspris mellan vinnande och näst bästa anbud har minskat på de två delmarknaderna underhåll väg och investering järnväg. Detta kan indikera att Trafikverkets förfrågningsunderlag har förbättrats på dessa två delmarknader, och därigenom minskat den fördel som kunskapsövertag för en viss entreprenör kan medföra. Situationen på de två andra delmarknaderna (investering väg och underhåll järnväg) är dock i stort densamma som tidigare. Riksrevisionen konstaterar vidare att den andel av de överprövade upphandlingar där Trafikverket har fått rätt har ökat över tid, vilket kan indikera att Trafikverkets upphandlingar i allt färre fall inte är i linje med upphandlingsreglerna, vilket i sin tur kan tyda på en utveckling av Trafikverkets beställarkompetens.

Trafikverket saknar mätbara målsättningar om beställarkompetens och kan därför inte genomföra några uppföljningar av målen. Trafikverket har dock infört ett nytt strategiskt mål 2023 som är relaterat till beställarkompetensen. Det strategiska målet handlar om att vara *leverantörens första val* och är ett resultat av Trafikverkets insamling av olika erfarenheter inom beställarverksamheten över tid. Trafikverket vidtar också flera åtgärder som på olika sätt kan kopplas till utveckling av beställarkompetensen. Till exempel har Trafikverket en forskningsatsning om beställarrollen och man inhämtar också leverantörernas och branschens synpunkter om sin beställarkompetens på aggregerad och detaljerad nivå. Riksrevisionen konstaterar dock att Trafikverket inte inhämtar synpunkter på sina upphandlingar från samtliga anbudsgivare. Riksrevisionen bedömer att det skulle kunna ge kunskaper som Trafikverket skulle kunna använda till exempel för att förbättra sina

förfrågningsunderlag och därmed öka sin beställarkompetens ytterligare. Riksrevisionen konstaterar också att Trafikverket genomför mer detaljerad och kontraktstyp leverantörsundersökning på delmarknaden för underhåll järnväg än på övriga delmarknader, samt bedömer att motsvarande leverantörsundersökning på samtliga delmarknader också skulle kunna användas för att ytterligare förbättra beställarkompetensen.

Trafikverket har infört ett nytt arbetssätt för att öka produktiviteten på marknaden. Arbetssättet bygger på ökat fokus i affärsformer, samverkansformer och relationen mellan beställare och leverantörer. Införande av det nya arbetssättet har lett till minskade kostnader på totalt fem miljarder kronor inom investerings- och underhållsverksamhet. För att öka produktiviteten har Trafikverket också bland annat arbetat med att främja innovation i sina upphandlingar. Riksrevisionen bedömer dock att Trafikverkets arbete med att främja innovation i upphandlingar inte har varit framgångsrikt. Resultaten från leverantörsundersökningar om innovationer i Trafikverkets upphandlingar har visat en negativ utveckling de senaste åren, och dessutom har andelen utvecklingsfrämjande upphandlingar minskat de senaste åren inom både underhålls- och investeringsverksamheten.

5.5 Regeringens styrning av Svevia och Infranord säkerställer inte uppfyllelse av riksdagens intentioner

Riksrevisionen konstaterar att riksdagens intentioner bland annat handlade om ökad produktivitet såväl på marknaden som helhet som i respektive bolag. Regeringen har dock inte följt upp hur produktiviteten utvecklats. Regeringen har satt upp avkastningsmål för båda bolagen och en hög produktivitet och produktivitetens utveckling hjälper bolagen att nå dessa mål.

När det gäller de ekonomiska målen för Svevia och Infranord konstaterar Riksrevisionen att regeringen har en strukturerad process för fastställande av dessa, men bedömer att processen har brister. Det handlar om att det inte genomförs djupare analyser innan de ekonomiska målen fastställs, vilket gör det svårt att avgöra om de uppsatta målen är på rätt nivå samt hur de kan påverka Svevias och Infranords verksamhet. Riksrevisionen konstaterar också att regeringen har varit mer aktiv i sitt arbete med att sätta ekonomiska mål för Svevia än för Infranord. Svevias ekonomiska mål sattes upp ganska snart efter bildandet, och har sedan reviderats vid ett par tillfällen, medan Infranords mål sattes upp först 1,5 år efter bildandet och sedan har varit oförändrade trots att bolagets ledning har efterfrågat en justering de senaste åren.

Svevia och Infranord har inte uppnått sina mål under stora andelar av sina verksamhetsår. Svevia har uppnått sina ekonomiska mål oftare än Infranord. Riksrevisionen konstaterar att regeringen genomför årliga uppföljningar av Svevias och Infranords verksamhet inklusive uppfyllelse av ekonomiska mål i sin verksamhetsberättelse för bolag med statligt ägande. Regeringen har dock inte genomfört några systematiska uppföljningar av anledningar till att bolagen har svårt

att nå sina ekonomiska mål, eller några uppföljningar och utvärderingar av bolagens åtgärder för att förbättra måluppfyllelsen. Riksrevisionen bedömer att regeringen inte har använt ett av sina styrverktyg, ägardialoger, på ett effektivt sätt för att kunna göra dessa systematiska uppföljningar och utvärderingar samt bidra till bättre uppfyllelse av de ekonomiska målen.

Riksrevisionen konstaterar slutligen också att regeringen har följt upp bolagens beroende av Trafikverket.

5.6 Starka kopplingar mellan vissa faktorer, svagare i andra fall

Som framgår ovan finns starka beröringspunkter mellan vissa av riksdagens olika intentioner, och därmed också mellan de delfrågor som utgjort grund för granskningen och de slutsatser som de indikatorer Riksrevisionen identifierat pekar på. Ett exempel är Trafikverkets beställarkompetens. Trafikverket behöver för det första god kunskap om de behov som finns avseende investering och underhåll av vägar och järnvägar. Denna kunskap måste sedan kunna omsättas i förfrågningsunderlag som i hög utsträckning möjliggör konkurrens på lika villkor mellan olika entreprenörer. Förfrågningsunderlagen måste också vara utformade på ett sätt som uppmuntrar många entreprenörer att lämna anbud och ger dessa möjlighet att genom innovation och hög produktivitet/effektivitet vara bättre än sina konkurrenter. På det sättet blir Trafikverkets beställarkompetens en nyckel för att åstadkomma ökad konkurrens och högre produktivitet på marknaden som helhet. En sådan utveckling kräver i sin tur också att Svevia och Infranord ökar sin produktivitet och effektivitet. Som Riksrevisionen konstaterat ovan indikerar granskningen att Trafikverkets beställarkompetens utvecklats i vissa avseenden. Detta har dock inte varit tillräckligt för att i nämnvärd grad öka konkurrensen (i termer av antalet anbudsgivare) på marknaden som helhet. Trafikverket arbetar med frågor relaterade till beställarkompetensen, bland annat på uppdrag av regeringen. Fler åtgärder och ett starkare fokus på detta kan dock behövas om det ska få genomslag på marknaden.

Det fanns också förhoppningar om att bolagiseringarna skulle öka produktiviteten och effektiviteten i Sveglias och Infranords verksamheter, och att dessa effektivitetsvinster i sin tur skulle leda till lägre priser och bättre kvalitet på marknaden. Som framgår ovan pekar i alla fall de beräkningar Riksrevisionen gjort på att produktiviteten ökat i Sveglias och Infranords verksamheter. Detta förefaller dock inte ha påverkat prisutvecklingen²¹² på marknaden i någon större utsträckning. Den har ju tvärtom ökat kraftigt. Riksrevisionen bedömer dock att det är fullt rimligt att kopplingen mellan å ena sidan Sveglias och Infranords produktivitet/effektivitet och å andra sidan prisutvecklingen på marknaden är svag eller närmast obefintlig. Prisutvecklingen beror i stor utsträckning på den internationella prisutvecklingen på olika insatsvaror och den påverkas inte av hur Sveglias och Infranords verksamheter utvecklas.

²¹² Det framgår av kapitel 1 att granskningen inte har omfattat kvalitetsaspekter.

Rekommendationer

Riksrevisionen lämnar följande rekommendationer.

Till regeringen

- Överväg att göra en uppföljning av Svevias och Infranords produktivitetsutveckling i syfte att återsrapportera till riksdagen.
- Genomför en systematisk uppföljning och utvärdering av Svevias och Infranords åtgärder för att de ska kunna uppnå sina ekonomiska mål.
- Genomför djupare analyser av Svevia och Infranord innan nya ekonomiska mål fastställs för bolagen. Denna analys bör inkludera en redogörelse för de olika målnivåerna och riskerna för bolagens verksamhet.

Till Trafikverket

- Fortsätt att utveckla arbetet med att förbättra beställarkompetensen. Detta arbete kan inkludera framtagning av mål och mätbara indikatorer för beställarkompetens, inhämtning av synpunkter från alla anbudsgivare efter genomförd upphandling samt genomförande av kontraktsvis uppföljning av leverantörernas synpunkter på beställarkompetensen i alla upphandlingar. Insamlade synpunkter bör beaktas i arbetet med att utveckla beställarkompetensen.
- Utveckla arbetet med att främja innovation i upphandlingar i syfte att öka produktiviteten på anläggningsmarknaden. Detta arbete kan inkludera beaktande av branschens och leverantörernas synpunkter i högre grad, bland annat avseende detaljstyrning i kontrakten.

Referenslista

Artiklar

Bolter, L., "Företag rasar mot statliga jätten – "dumpar" sina anbud", *Dagens Industri*, 2020-01-26.

Bolter, L., "Svevias vd svarar på kritiken: 'felaktiga slutsatser'", *Dagens Industri*, 2020-01-26.

Thorgren, L., "Statligt bolag pressar undan konkurrensen: 'Sätter branschen i brand'", *Tidningen Näringslivet*, 2021-07-06.

Författningar med mera

Aktiebolagslag (2005:551).

Bokföringslag (1999:1078).

Förordning (2010:185) med instruktion för Trafikverket.

Konkurrenslag (2008:579).

Lagen (2016:1145) om offentlig upphandling.

Lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna.

Prop. 1995/96:141, *Aktiv förvaltning av statens företagsägande*, bet. 1995/96:NU26, rskr. 1995/96:302; bet. 2017/18:NU24.

Prop. 2008/09:23, *Ändrad verksamhetsform för delar av Vägverket och Banverket*, bet. 2008/09:TU4, rskr. 2008/09:76.

Prop. 2009/10:10, *Ändrad verksamhetsform för Banverkets enhet Banverket Produktion*, bet. 2009/10:TU5, rskr. 2009/10:59.

Regeringskansliet, *Statens ägarpolicy och principer för bolag med statligt ägande 2020*.

Regeringskansliet, *Verksamhetsberättelse för bolag med statligt ägande 2022*.

Regeringsbeslut dir. 2023:58 *Högre produktivitetstillväxt*.

Regeringsbeslut I2020/00121/TP, *Uppdrag att analysera omfattning och konsekvenser av obalanserad budgetgivning i samband med upphandling av baskontrakt för underhåll av vägar*.

Regeringsbeslut I2020/02745, *Uppdrag att analysera kostnadsutvecklingen vid upphandling och genomförande av investeringsobjekt*.

Regeringsbeslut I2021/00289, Uppdrag att analysera omfattning och konsekvenser av obalanserad budgivning samt kostnadsökningar i samband med upphandling och genomförande av baskontrakt för underhåll av järnvägar.

Regeringsbeslut I2021/03391, I2021/02391, Uppdrag att redovisa åtgärder för att genomföra visst järnvägsunderhåll i egen regi.

Regeringsbeslut LI2023/03037, Uppdrag att redovisa åtgärder för att stärka järnvägsunderhållets genomförande och järnvägstrafikens robusthet, tillförlitlighet och punktlighet.

Regeringsbeslut N2012/699/TE, Uppdrag om införande av ett gemensamt styrramverk för drift och underhåll av väg och järnväg.

Regeringsbeslut N2014/5276/TE, Uppdrag att redogöra för utvecklingen och implementeringen av styrramverket för drift och underhåll av väg och järnväg.

Regeringsbeslut N2014/5277/TE, Uppdrag att utreda och redogöra för alternativa former för organisering av underhållet av järnvägen.

Regeringsbeslut N2015/5046/TIF, Uppdrag att redogöra för pågående förändringsarbete i syfte att förbättra underhållsverksamheten inom järnvägen.

Regeringsbeslut N2017/00208/TIF, N2016/06825/TIF, Uppdrag avseende järnvägsunderhållets organisation och besiktningsfrågor.

Regeringsbeslut N2017/01833/TIF, Uppdrag att redogöra för hur myndigheten tillämpar och utvärderar arbetsrättsliga krav m.m. vid upphandling.

Regeringsbeslut N2017/04032/TIF, Uppdrag att utreda och föreslå åtgärder för att säkerställa att tågbärgning och evakuering i samband med störningar i tågtrafiken kan genomföras skyndsamt.

Regeringsbeslut N2017/06132/TIF, N2017/02483/TIF, Uppdrag att redovisa åtgärder för en ökad produktivitet i anläggningsbranschen.

Regeringsbeslut N2017/07124/TIF, N2017/06461/TIF, Uppdrag att genomföra åtgärder för effektiv hantering vid störningar i tågtrafiken.

Regeringsbeslut N2018/02938/TIF, Uppdrag att utvärdera snöröjningen under vintern 2017–2018 och utarbeta förslag till åtgärder för att effektivisera verksamheten.

Årsredovisningslag (1995:1554).

Rapporter och utredningar

Infranord, Årsredovisning 2010, 2011.

Infranord, Årsredovisning 2011, 2012.

Infranord, Årsredovisning 2012, 2013.

Infranord, *Årsredovisning 2013, 2014.*

Infranord, *Årsredovisning 2014, 2015.*

Infranord, *Års- och hållbarhetsredovisning 2015, 2016.*

Infranord, *Års- och hållbarhetsredovisning 2016, 2017.*

Infranord, *Års- och hållbarhetsredovisning 2017, 2018.*

Infranord, *Års- och hållbarhetsredovisning 2018, 2019.*

Infranord, *Års- och hållbarhetsredovisning 2019, 2020.*

Infranord, *Års- och hållbarhetsredovisning 2020, 2021.*

Infranord, *Års- och hållbarhetsredovisning 2021, 2022.*

Infranord, *Års- och hållbarhetsredovisning 2022, 2023.*

Nilsson, J.-E., Nyström, J., och Salomonsson, J., *Produktivitet i bygg- och anläggningssektorn. VTI rapport 1049, Statens väg- och transportforskningsinstitut, 2020.*

Odolinski, K., Nilsson, J.-E., Sjöstrand, H., Ait-Ali, A. och Liden, T. *Att följa upp och utvärdera järnvägsunderhåll. Delrapport inom projektet Metod för jämförelsestudier av järnvägsunderhåll, VTI PM2023:13, Statens väg- och transportforskningsinstitut, 2023.*

Persson, L., Edmark, K., Norbäck, P.-J. och Prawitz, E., *Näringslivets produktivitetsutveckling, Konjunkturrådets rapport 2024, Studieförbundet Näringsliv och Samhälle, 2024.*

Riksrevisionen, *Drift och underhåll av järnvägar – omfattande kostnadsavvikelser, 2020.*

Riksrevisionen, *Drift och underhåll av statliga vägar – betydligt dyrare än avtalat, 2019.*

SOU 2012:39, *Vägar till förbättrad produktivitet och innovationsgrad i anläggningsbranschen.*

Svevia, *Årsredovisning 2009, 2010.*

Svevia, *Årsredovisning 2010, 2011.*

Svevia, *Årsredovisning 2011, 2012.*

Svevia, *Årsredovisning 2012, 2013.*

Svevia, *Årsredovisning 2013, 2014.*

Svevia, *Årsredovisning 2014, 2015.*

Svevia, *Årsredovisning 2015, 2016.*

Svevia, *Årsredovisning 2016, 2017.*

Svevia, *Års- och hållbarhetsredovisning 2017, 2018.*

Svevia, *Års- och hållbarhetsredovisning 2018, 2019.*

Svevia, *Års- och hållbarhetsredovisning 2019, 2020.*

Svevia, *Års- och hållbarhetsredovisning 2020, 2021.*

Svevia, *Års- och hållbarhetsredovisning 2021, 2022.*

Svevia, *Års- och hållbarhetsredovisning 2022, 2023.*

Tillväxtanalys, *Produktivitetstillväxt och dess drivkrafter - Sverige ur ett internationellt perspektiv*, rapport 2021:09, Tillväxtanalys, 2021.

Trafikverket, *Förslag till nationell plan för transportsystemet 2018–2029. Remissversion 2017-08-31*, Publikationsnummer: 2018:058, Trafikverket, 2018.

Trafikverket, *Förslag till nationell plan för transportsystemet 2022–2033 – Planen i korthet*, Publikationsnummer: 2021:242, Trafikverket, 2021.

Trafikverket, *Korta fakta Trafikverkets inköpsvolym 2022, 2023.*

Trafikverket, *Trafikverkets arbete med produktivitet och innovation i anläggningsbranschen*, 2018.

Trafikverket, *Trafikverkets arbete med produktivitet och innovation i anläggningsbranschen*, 2019.

Trafikverket, *Trafikverkets arbete med produktivitet och innovation i anläggningsbranschen*, 2020.

Trafikverket, *Trafikverkets verksamhetsplan 2023–2025*, 2022.

Trafikverket, *Årsredovisning 2011, 2012.*

Trafikverket, *Årsredovisning 2022, 2023.*

Trafikverket, *Åtgärder för visst järnvägsunderhåll i egen regi*, 2022.

Vollrath, Dietrich, *The elasticity of aggregate output with respect to capital and labor* American economic journal: Macroeconomics, 2021.

Webbsidor

Infranord, "Bolagsordning", [https://www.infranord.se/om-infranord/bolagsstyrning/bolagsordning/#:~:text=Kallelse%20till%20%C3%A5rsst%C3%A4mma%20sam%20kallelse,\(3\)%20veckor%20f%C3%B6re%20st%C3%A4mma](https://www.infranord.se/om-infranord/bolagsstyrning/bolagsordning/#:~:text=Kallelse%20till%20%C3%A5rsst%C3%A4mma%20sam%20kallelse,(3)%20veckor%20f%C3%B6re%20st%C3%A4mma), hämtad 2024-01-30.

Svevia, "Bolagsordning", <https://www.svevia.se/om-svevia/bolagsstyrning/bolagsordning/#:~:text=Bolagets%20r%C3%A4kenskaps%C3%>

[A5r%20ska%20vara%20kalender%C3%A5r.&text=Om%20bolaget%20har%20mer%20%C3%A4n,\(1\)%20vecka%20i%20f%C3%B6rv%C3%A4g](#), hämtad 2024-01-30.

Sweco, "Sweco och Vectura går samman och bildar Nordens ledande teknikkonsult med 9 000 anställda", <https://www.sweco.se/aktuellt/nyheter/sweco-och-vectura-gar-samman-och-bildar-nordens-ledande-teknikkonsult-med-9-000-anstallda/>, hämtad 2023-02-13.

Trafikverket, "Inköpsvolym per delmarknad", <https://bransch.trafikverket.se/for-dig-i-branschen/upphandling/leverantorsmarknadsanalys/inkopsvolym-per-delmarknad/>, hämtad 2023-05-27.

Trafikverket, "Leverantörens första val", <https://bransch.trafikverket.se/for-dig-i-branschen/upphandling/leverantorens-forsta-val/#:~:text=Vi%20har%20satt%20som%20m%C3%A5l,allra%20helst%20vill%20samarbeta%20med>, hämtad 2024-02-01.

Trafikverket, "Svenska bygg- och anläggningsmarknaden", <https://bransch.trafikverket.se/for-dig-i-branschen/upphandling/leverantorsmarknadsanalys/svenska-bygg-och-anlaggningsmarknaden/>, hämtad 2023-05-27.

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

Riksrevisionen har granskat om riksdagens intentioner med att bilda de statliga bolagen Svevia och Infranord har uppnåtts. Riksdagens intentioner avsåg marknaden som helhet, bolagen specifikt samt Trafikverkets beställarkompetens. Granskningen visar att riksdagens intentioner har uppnåtts till viss del.

När det gäller utfallen på marknaden har bland annat konkurrensen blivit bättre bara på en av fyra delmarknader och priserna på anläggningsmarknaden har ökat kraftigt jämfört med den generella prisutvecklingen för privat konsumtion.

Svevias och Infranords produktivitet har visat en positiv utveckling över tid, men båda bolagen har haft svårt att uppnå flera av sina ekonomiska mål under stora delar av sin verksamhetstid. Det är oklart om bolagen arbetar effektivt för att förbättra uppfyllelsen av de ekonomiska målen.

Trafikverkets beställarkompetens har utvecklats i vissa avseenden. Det finns indikationer på att Trafikverkets förfrågningsunderlag har förbättrats på vissa delmarknader och att Trafikverkets upphandlingar i allt färre fall inte är i linje med upphandlingsreglerna.

Riksrevisionen rekommenderar regeringen bland annat att göra en systematisk uppföljning och utvärdering av Svevias och Infranords åtgärder för att de ska uppnå sina ekonomiska mål. Riksrevisionen rekommenderar Trafikverket att fortsätta att utveckla arbetet med att förbättra beställarkompetensen samt främja innovation i upphandlingar.