

En jämförande studie av kostnadseffektivitet i kollektivtrafiken i Stockholm och Oslo

Trafikanalys
Avdelningen för utvärdering,
nulägesanalys och statistik
december 2012

Distribution:

Rev nr.	Utfärdad/reviderad av	Granskad av	Godkänd av	Datum
1	Mats Önner	Ulf Larsson		2012-12-20
2	Mats Önner	Ulf Larsson	Ulf Larsson	2013-04-29

Förord

Denna rapport är resultatet av studien "En analytisk och jämförande studie av kostnadseffektivitet, främst produktionskostnaden, i kollektivtrafiken i främst Stockholm och Oslo" som Transrail har utfört för avdelningen för utvärdering, nulägesanalys och statistik inom Trafikanalys under hösten 2012.

Detta uppdrag utförs inom en tidsram på två månader och med liten uppdragsstorlek. Studien ska ses i detta ljus. Vidare har det varit svårt att få fram goda ekonomiska data, vilka varit konsistenta och spårbara över tid, framför allt i Stockholm.

Utifrån dessa förutsättningar ger rapporten en övergripande bedömning av produktionskostnaderna i Oslo respektive Stockholm, totalt och relativt, analyserar orsakerna till likheter och skillnader samt drar slutsatser utifrån dessa. Vidare ges rekommendationer på förbättrande åtgärder.

Arbetet har utförts av Mats Önner och Ulf Larsson från Transrail med den förre som projektledare och författare. Maria Melkersson har varit projektledare på uppdrag av Trafikanalys.

Stockholm, december 2012
Transrail Sweden AB
Ulf Larsson
Chef Consulting Services

Sammanfattning

Denna rapport behandlar flera viktiga frågor som rör effektivitet vad avser kollektivtrafik i Oslo respektive Stockholm. De båda städerna är intressanta ur ett jämförelseperspektiv på grund av de stora politiska och geografiska likheterna, samtidigt som man valt helt olika modeller för sin kollektivtrafikorganisation. De rör sig inom två olika paradigmer.

Rapporten påvisar dels att produktionskostnaderna ökar i både städerna samt vilka trafikslag som ökar mest, dels att det inte föreligger ett uppenbart samband mellan "upphandlings- och organisationsmodell" eller paradigm och kostnadseffektivitet. Vidare påvisas att ur ett organisatoriskt perspektiv oförutsedda politiska eller politiskt betingade beslut, har haft en stor påverkan på de ökade produktionskostnaderna i båda städerna.

Rapporten belyser incitamentsstrukturer i de båda organisationerna, samt några principiella aspekter därav.

I rapporten hävdas att det inte finns en modell eller ett paradigm, vilket passar för alla olika situationer. I stället hävdas att en nyanserad analys, i beaktande av både kort- och långsiktiga mål för kollektivtrafiken, och baserad på fakta, är av nöden innan beslut fattas om konkurrensutsättning alternativt om insourcing. Man måste - enkelt uttryckt - ha klart för sig i förväg vad man önskar uppnå, idag, i morgon och nästa år.

De lärdomar som dras i rapporten går i denna linje.

- Genomför ekonomiska konsekvensanalyser före beslut.
- Förbättra kravsamordning mellan myndigheter och skapa en helhetssyn, där bättre balans råder mellan ambitioner och kostnadseffekter.
- Överge ettårsfinansieringen av kollektivtrafiken. Gå från plan till finansiella åtaganden, vilka möjliggör tillgångsstyrning.
- Ta tillvara det allmännas tillgångar.

Vidare hävdas att det långsiktigt bästa sättet att hitta rätt produktionskostnadsnivå är att:

- Anpassa den kommersiella modellen till situationen
- Värdera upp behovet av långsiktigt mycket gott tekniskt underhåll, i syfte att både säkra materiel- tillgänglighet och att bevara tillgångarna
- Skapa tydliga Asset Manager-funktioner och låta deras ansvar för tillgångarnas värde styra underhållet och produktionskostnaderna.

Innehåll

FÖRORD	2
SAMMANFATTNING	3
1 BESKRIVNING AV UPPDRAGET	5
1.1 BAKGRUND TILL UPPDRAGET	5
1.2 METOD	7
1.3 FINANSIELLA DATA	8
2 OM OSLO OCH STOCKHOLM	10
2.1 VARFÖR OSLO OCH STOCKHOLM?	10
2.2 OSLO; ORGANISATION OCH ERSÄTTNINGAR	11
2.3 OSLO OCH STOCKHOLM; ALLMÄNNA JÄMFÖRANDE DATA	12
2.4 NÅGRA SL-SPECIFIKA ASPEKTER	15
2.5 NÅGOT OM INTÄKTER	18
3 SLUTSATS OCH FRÅGESTÄLLNINGAR	19
3.1 VARFÖR STIGER PRODUKTIONSKOSTNADERNA?	19
4 ORGANISATION, OPERATIONELL MODELL OCH INCITAMENT	23
4.1 SAMBANDEN MELLAN ORGANISATION, OPERATIONELL MODELL & INCITAMENTSMODELL	23
4.2 FÖR- OCH NACKDELAR MED DE TVÅ OLIKA ORGANISATIONERNA, UR ETT INCITAMENTSPERSPEKTIV	24
4.3 VERTIKAL INTEGRATION – SVARET PÅ DE FLESTA ÖNSKEMÅL?	25
5 VAD ÄR ALLMÄNT TILLÄMPBART?	26
6 VAD KAN TRAFIKANALYS FÖRESLÅ REGERINGEN?	27
7 BILAGA; BESLUTSHIERARKIN VID KONKURRENSUTSÄTTNING	28
	28
8 DISCLAIMER	29

Denna handling får ej kopieras utan vårt medgivande. Den får ej heller delgivas annan eller eljest obehörigen användas. Överträdelse beivras med stöd av gällande lag. Transrail Sweden AB.

1 Beskrivning av uppdraget

1.1 Bakgrund till uppdraget

1.1.2 Trafikanalys olika uppdrag

Regeringsuppdraget

Regeringen har givit Trafikanalys nationellt ansvar för bland annat:

- granskning och kvalitetskontroll av beslutsunderlag inom det transportpolitiska området, liksom av förhandsbedömningar av effekter av olika insatser eller förslag till åtgärder inom hela transportsystemet.
- nulägesbeskrivningar inom transportområdet, omfattande bland annat utvärdering, nulägesbeskrivning, statistik-insamling samt uppföljningar med avseende på effektutvärderingar och uppnåendegraden av de transportpolitiska målen.
- sprida kunskap, erfarenheter och resultat från verksamheten till andra myndigheter och intressenter, däribland regionala aktörer med ansvar för regionalt tillväxtarbete, däribland RKTm med flera.

Inom ramen för regeringsuppdragen har Trafikanalys relativt stor frihet att utforma arbetsuppgifter i syfte att fullfölja uppdraget.

Specifika uppdrag

Vidare har Trafikanalys erhållit ett antal specifika uppdrag, vilka samtliga faller inom ramen för ovanstående, men där regeringen ansett sig ha behov av att formulera sig i form av uppgifter vilka man uppdrar åt Trafikanalys att lösa.

Så har Trafikanalys regeringens uppdrag att utvärdera två reformer inom kollektivtrafiken – öppnandet av marknaden för kommersiell persontrafik på järnväg (1 oktober 2010) och den nya lagstiftningen på kollektivtrafikområdet (1 januari 2012). Uppdraget ska avrapporteras årligen och sträcker sig till och med 2014.

Vidare återfinns där bland annat Trafikanalys bidrag till Nationell strategi för regional konkurrenskraft, entreprenörskap och sysselsättning 2007-2013. Vidare att (tillsammans med Tillväxtanalys) analysera 'hur geografisk tillgänglighet påverkar näringslivets konkurrenskraft och regioners utvecklingskraft ur olika perspektiv' samt frågor rörande användningen och styrningen av

anslaget för trafikavtal, marknadsöppningar i kollektivtrafiken, arbetspendling i storstadsregionerna med mera.

Egna uppdrag

Till ovanstående kommer att Trafikanalys har rätt och möjlighet att, i beaktande av regeringsuppdraget, formulera och genomföra egna uppdrag inom ramen för sitt ansvar.

Trafikanalys har regeringens uppdrag att bland annat granska och utvärdera effekter av avreglering i kollektivtrafiken samt bistå regeringen med utvärdering av effektiviteten i kollektivtrafiken. Härvid tilldrar sig den investeringstunga och synbarligen trögrörliga järnvägsbranschen ett särskilt intresse på grund av sin landsomfattande karaktär, sina många skilda användningsområden, sin påverkan på såväl det lokala samhället som de nationella befolknings- och transportströmmarna samt de stora belopp det alltid rör sig om, vare sig det gäller investeringar, upphandlingar eller subventioner.

1.1.3 Persontrafik i storstäder; marknadssegmentsbeskrivning

Den svenska persontrafikmarknaden är i grunden mogen, men ändå inte. Resandetillväxt, nya roller (till exempel RKTm, det vill säga Regional Kollektivtrafikmyndighet), ny lagstiftning befolkningscentratillväxt med mera samverkar till att skapa ett segment i förändring.

Samtidigt och trots att bland annat Stockholm i mer än 10 år varit en marknad med upphandlad trafikdrift respektive underhåll, är det svårt att uppfatta eller mäta de kvalitetsförbättringar, effektiviseringar och kostnadsminskningar som man antog skulle komma när nuvarande regim infördes. Vidare finns det indikationer på att anläggnings- underhålls- och produktionskostnaderna per km är högre i Stockholm än i andra jämförbara storstäder, och det är svårt att förstå varför det är på så vis.

De upphandlingar som gjorts, får anses i mindre grad uppfylla målen, och – som landstingsrevisorerna påpekat vad avser SL – sakna mekanismer för att mäta, följa upp och styra.

Operatörsmarknaden har sett få nya aktörer sedan de första internationellt aktiva sådana kom till Stockholm, och de som finns är fast i det rådande verksamhetsövertagandeparadigmet, i stort sett.

Underhållsmarknaden kännetecknas av samma företag som tidigare; i vissa fall med nya ägare. Oftast transiterar dock underhållsorganisationerna (det vill säga det sker ett verksamhetsövertagande från tidigare entreprenör till ny) i samband med trafikupphandlingarna och djupgående förändringar är inte spårbara.

Kommunerna, både inom och utanför regionerna, blir mer och mer medvetna om att de måste tillvarata sina intressen gentemot både regionerna och RKTm. I de befolkningscentra som växer, står kommunerna under ett växande tryck från sina medborgare att tillhandahålla en högkvalitativ service till en inte ökande kostnad.

De nya regionala kollektivtrafikmyndigheterna söker sina roller i förhållande till den nya lagen. Risken är uppenbar att de blir kvar i ett gammalt centralupphandlande "Trafikhuvudmanna-tänk", vilket motverkar lagens intentioner.

1.1.4 Omfattning och syfte

Bland annat följande aspekter avsågs belysas:

- ## 1.2 Metod

¹ Se till exempel zzzzzzzzzzzzzzzzzz

Vi har inte analyserat allmänt kända begrepp såsom "operatör", "marknad", "aktör" eller dylikt utan utgår från att läsaren och författaren förfogar över en gemensam begreppsapparat. Om vi misstänker att det kan finnas behov av förtydliganden, gör vi dem direkt, i den löpande texten.

1.3 Finansiella data

Vi har använt oss av öppna finansiella data vilka erhållits från Oslo (Ruter och KTP - Kollektivtrafikproduksjon) samt från Storstockholms Lokaltrafik (SL). Genom att jämföra dessa data – neutraliserade så långt möjligt – är det möjligt att få en bild av kostnadsläge och –utveckling i respektive stad.

Vi har använt denna information bland annat för att skapa de nyckeltal som är rimliga och vanliga att använda i dessa sammanhang och vilka med stor överensstämmelse brukas av båda Oslo och Stockholm.

Tyvärr har det dock visat sig att konsistenta, jämförbara och spårbara data omfattande mer än cirka 3-5 år har varit svåra att finna. Detta har sin grund i upprepade omorganiseringar, nya kontoplaner och system- och personalbyten.

1.3.2 Dokumentstudier

Vi har granskat följande dokument:

- SLs årsredovisningar 2008-2011
- Ruters årsredovisningar 2008-2011
- KTPs årsredovisningar och årsberättelser
- SLs årsberättelse 2011
- Ruters årsberättelse 2011
- Oslo Kommune, Byrådsavdelingen for miljø og samferdsel *Effektivisering av skinnegående kollektivtrafikk; PwC/ Transrail 2012*
- *Rapport Trikkestrategi Endelig; PwC och Transrail 2012*
- Ruterrapport 2009:11. *Forstudie for Økt Effektivitet Metro og Trikk; Transrail 2009*
- *Benchmarking av Oslo trikken; Transrail/ Civity 2010*
- Urbanet Analyse Rapport 15b-2009. *Incentivbaserte kontrakter og konkurranseutsetting; Strategiske valg for Ruter AS*
- Rapport *Effektiva angreppssätt i samspelet mellan trafik huvudmän och operatörer; WSP 2009*
- *Project Unit Costs and KPIs/ Enhetskostnader og Nøkkeltall; Transrail/ Civity 2011*

- Australian Government Department of Transport and Regional Services; *Pitfalls in competitive tendering: Addressing the risks revealed by experience in Australia and Britain*; Peter Kain 2006
- Transportøkonomisk Institutt (TØI) rapport 982/ 2008: *Anbud på Norsk. Konkurrenceutsetting og fristilling ved offentlig kjøp av persontransporttjenster. Effekter for tilbud, kostnader og arbeidstakere.*
- TØI rapport 1104/2010: På spåret av konkurrence. Føreløpige erfaringer med konkurranseutsetting på Gjøvikbanen.

1.3.3 *Information från samtal och möten*

Vi har på ett förtjänstfullt sätt erhållit visst stöd från SLs avdelning för strategisk utveckling, med vilka vi har haft ett möte och vilka också har bidragit med visst fördjupningsmaterial, svarat på vissa frågor etcetera vilket varit av betydelse för förståelsen av orsaker till kostnadsökningarna.

1.3.4 *Begränsningar*

Det bör bemärkas att studien har begränsats något i förhållande till de ursprungliga ambitionerna, eftersom kompletta spårbara historiska data visade sig vara omöjliga att uppbringa. System- och kontoplänsbyten samt organisationsförändringar hos framför allt SL gjorde det omöjligt att driva analysen så långt som författarna ursprungligen hade önskat.

2 Om Oslo och Stockholm

2.1 Varför Oslo och Stockholm?

Varför är en jämförelse mellan Oslo och Stockholm intressant och relevant? Jo, av bland annat följande skäl:

- De två städerna representerar två helt olika modeller för organisering och upphandling av kollektivtrafik, där
 - Oslo står för en, som det ofta uppfattas, "traditionell" inhouse (det vill säga all verksamhet i egen regi) relation mellan kollektivtrafikens olika aktörer. Marknad saknas utom vad avser buss, men även där högst marginellt.
- medan
 - Stockholm representerar en, som det ofta uppfattas, "modern" eller "EU-inrättad" modell för hur kollektivtrafik kan organiseras. Stockholm var tidigt ute med upphandlad trafik på en marknad som präglas av reglerad konkurrens.
- Det föreligger stora yttre och kulturella likheter och långvariga historiska relationer.
- Både Ruter (Oslo) och SL (Stockholm) organiserar kollektivtrafik över kommungränser.
- Både Ruter och SL är skattesubventionerade till cirka 50 %.
- Samtidigt föreligger det vissa skillnader i förutsättningar, politiskt såväl som ex vis klimatologiskt. Marknaden i Oslo med omnejd är betydligt mindre än Stockholms, vilken i sin tur är ett litet kollektivtrafikområde i Europa.
- Man brukar liknande nyckeltal, ex vis:
 - Skattefinansieringsgrad
 - Nettokostnad/personkm
 - Beläggningsgrad
 - Kostnad per hel resa (enhetskostnad)

Lite kortfakta om respektive stad:

Oslo

Ruter upphandlar internt
Enkelresa 30 NOK
Hög marknadsandel i
högtrafik ($\geq 80\%$)

Stockholm

SL upphandlar externt
Enkelresa 40 SEK
Hög marknadsandel i
högtrafik ($\geq 80\%$)

Båda städerna upphandlar trafikrelaterade utförande/ driftstjänster och det är uppenbart att även om marknaderna vid första påseende skiljer sig åt, så skiljer sig omfattningen av avtalen inte så mycket.

Vad ingår i typiska trafikerings- och underhållsavtal (interna avtal i Oslo)?

Stockholm

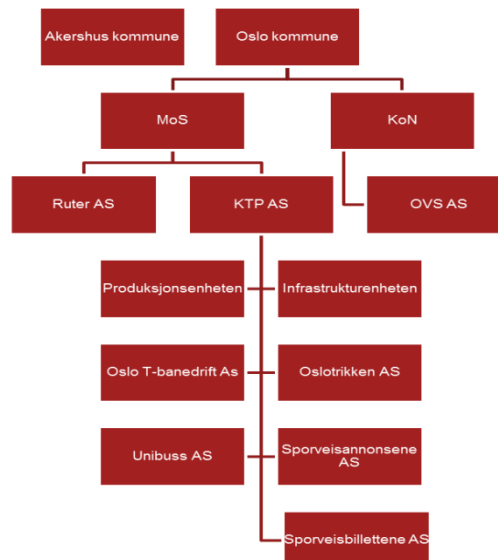
- Förare
- Stationer
- Fordonshyror
- Hög- och lågfrekvent underhåll
- Drivström
- Depåhyror
- Verkstadsutrustning
- Komponenter (±)
- Övr. Personalkostnader
- (BanUH)

Oslo

- Förare
- Stationer
- Fordonshyror
- Hög- och lågfrekvent underhåll
- Drivström
- Depåhyror
- Verkstadsutrustning
- Komponenter (±)
- Övr. personalkostnader
- BEST-underhåll

2.2 Oslo; organisation och ersättningar

Huvudmän för kollektivtrafiken i Oslo-området är Oslo och Akershus kommuner. Som bild 2 nedan visar, organiseras kollektivtrafiken, av Oslo - den största av de två kommunerna - via två olika avdelningar inom Byrådet (motsvarande stadsfullmäktige); avdelningen för Miljö och Samfärdsel (MoS) respektive avdelningen för Kultur och Näring (KoN).



Figur 2-1 Kollektivtrafikfamiljen i Oslo och Akershus

Organisationen av kollektivtrafiken i Oslo omfattas av följande företag, vilka rapporterar till byrådsavdelningarna:

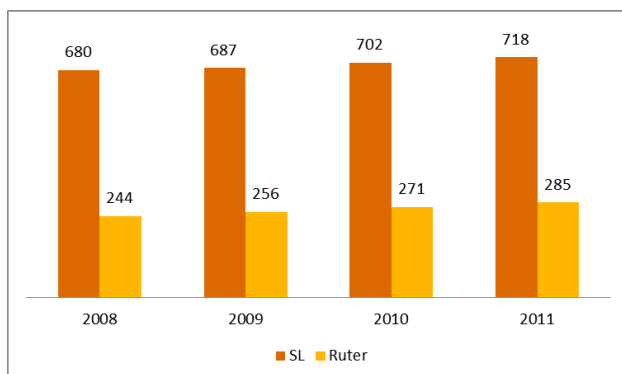
- Ruter AS (*planlägger, samordnar, beställer och marknadsför kollektivtrafiken i Oslo och Akershus; tåg, buss och båt*). All operativ drift utförs av olika drifts- eller operatörsföretag som kör på kontrakt för Ruter, samt av NSB, som kör lokaltågen likaledes på uppdrag av Ruter. Cirka 130 anställda.
- Kollektivtrafikkproduksjon AS (*buss, tunnelbane (Oslo T-banedrift) och spårvagnsoperatör (Oslotrikken)*); äger, förvaltar och utför bland annat fordons- infrastruktur och fastighetsunderhåll). Operatör och underhållare till Ruter. Cirka 3800 anställda.
- Oslo Vognselskap AS (*äger och finansierar spårvagnar och tunnelbanevagnar*). 7 anställda.

KTPs intäkter (totalt cirka 3300 MNOK 2011) kommer i huvudsak från Ruter, där ersättning för drift, underhåll och investeringar i infrastruktur av T-bana och spårvagn står för den absolut största delen.

2.3 Oslo och Stockholm; allmänna jämförande data

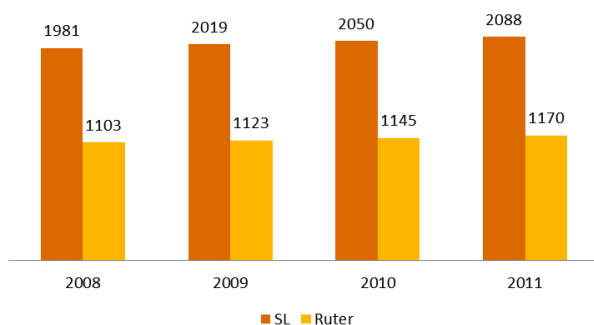
Som väntat är antalet resor cirka 2,5 gr så stort i Stockholm som i Oslo, men intressant att notera är att CAGR (Compounded Annual Growth Rate, eller genomsnittlig årlig tillväxttakt) för Oslo är 4 %, medan i Stockholm motsvarande siffra är endast 1,4 % (vilket f ö är något lägre än Europa-

genomsnittet (enligt UITP - The International Association of Public Transport, L'Union internationale des transports publics).



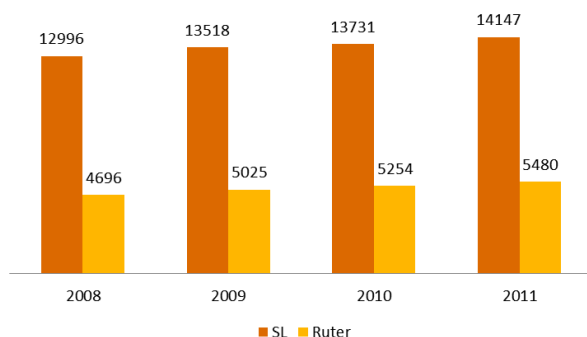
Figur 2-2 Årliga resor (miljoner)

Den stockholmska marknaden är som bekant ungefär dubbelt så stor.



Figur 2-3 Marknadsstorlek (antal tusen invånare)

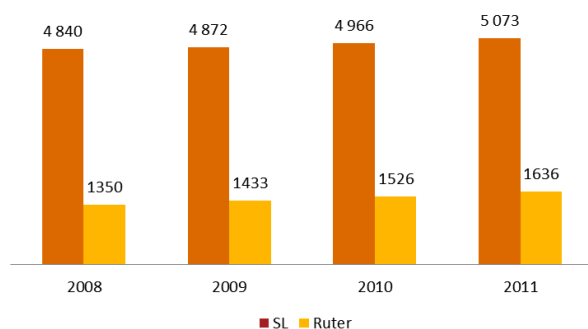
Av ovanstående två grafer framgår att



Figur 2-4 Totala intäkter (MNOK)

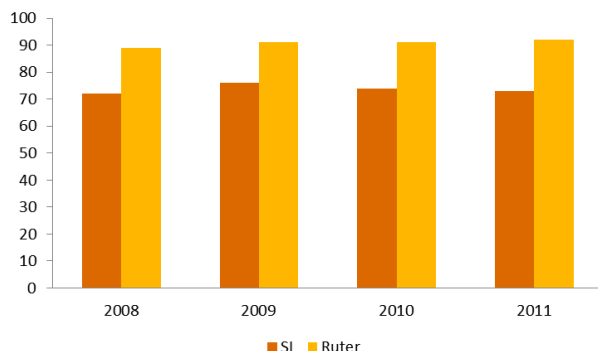
Denna handling får ej kopieras utan vårt medgivande. Den får ej heller delgivas annan eller eljest obehörigen användas. Överträdelse beivras med stöd av gällande lag. Transrail Sweden AB.

Som väntat, med tanke på befolkningsstorlek och utbredning, är antalet person-km cirka 3 gr så stort i Stockholm som i Oslo, men intressant att notera är att CAGR för Oslo är 4,9 %, medan i Stockholm motsvarande siffra endast är 1,2 %.



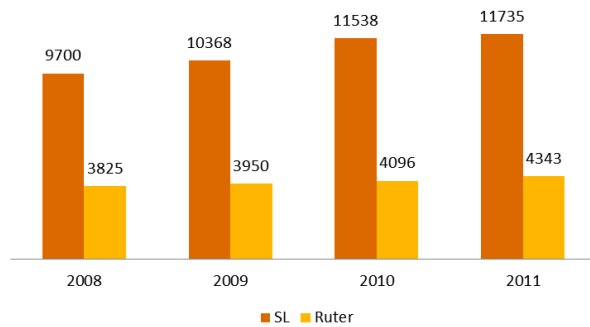
Figur 2-5 Personkm totalt

Både Ruter och SL genomför regelbundna kvalitets- och kundnöjdhetsmätningar. Dessa är naturligtvis inte jämförbara, siffra för siffra.



Figur 2-6 Procentandel nöjda kunder

Trots de olika organisationsmodellerna, köps det tjänster även i Oslo för avsevärda summor, där bland annat viss buss- och båttrafik köps utanför KTP (men som nämns ovan, i hög grad av NSB; både tåg- och busstrafik).

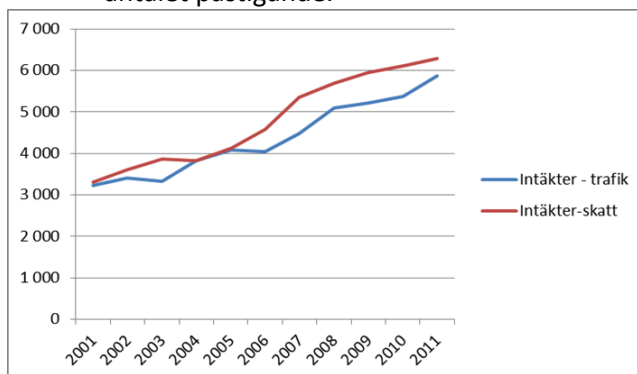


Figur 2-7 Tjänsteköp (MNOK)

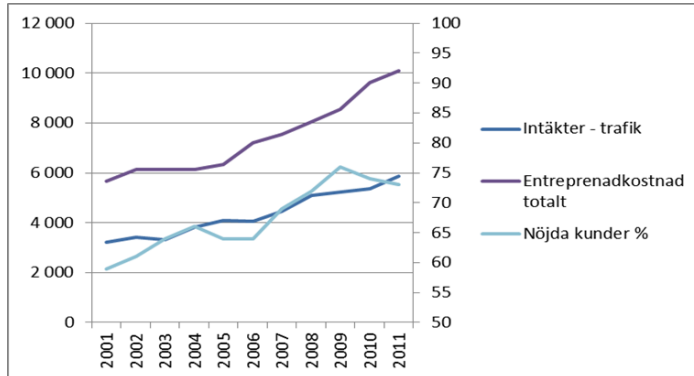
2.4 Några SL-specifika aspekter

I SLs redovisningar hittar vi en del intressanta trender.

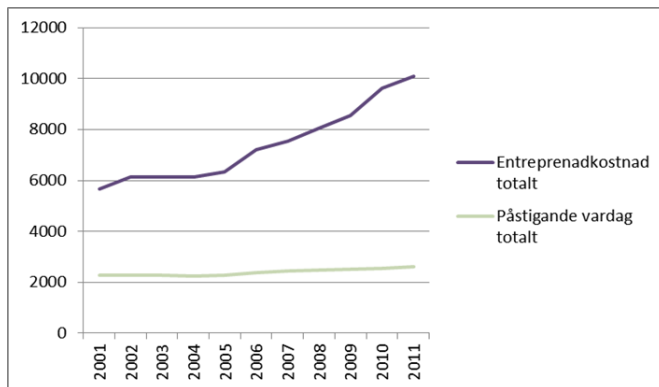
- Tillskotten av skattemedel från landstinget ökar kraftigt; mera så än trafikintäkterna.
- Entreprenad (tjänsteköps-) kostnaderna ökar avsevärt mycket hastigare än både intäkter och antalet påstigande.



Figur 2-8 SL: Utveckling av skatte- resp. trafikintäkter 2001-2011

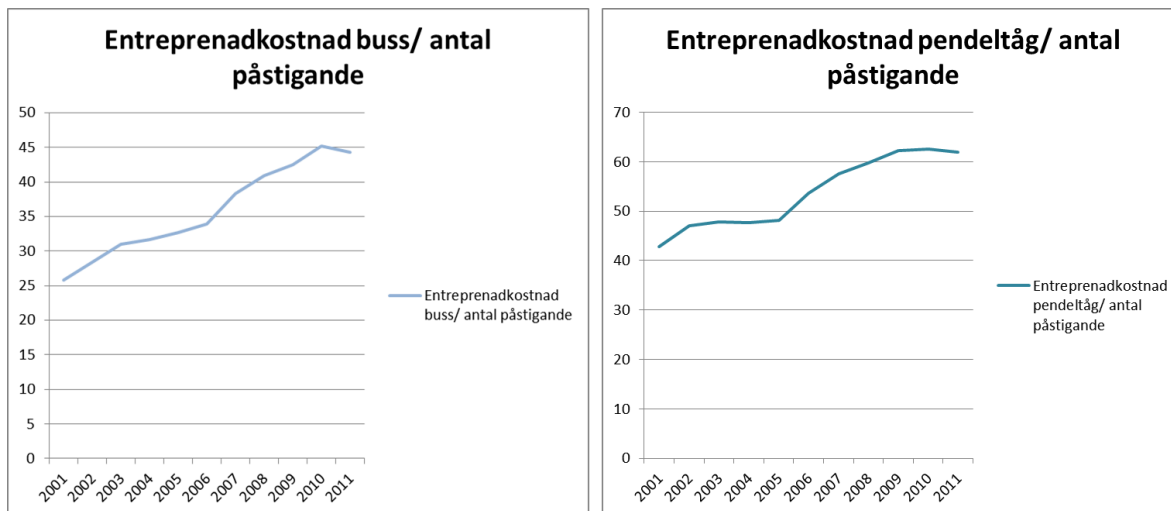


Figur 2-9 Utveckling av trafikintäkter resp. entreprenadkostnader 2001-2011



Figur 2-10 Utveckling av entreprenadkostnader respektive antalet påstigande/ vardag 2001-2011

”Bovarna” i dramat som heter ökade entreprenadkostnader i förhållande till antalet påstigande, verkar vid en närmare analys vara framför allt buss och pendeltåg. Mera om orsakerna till detta längre fram i detta dokument.



Figur 2-11 SL; Utveckling av entreprenadkostnader för buss respektive pendeltåg, relaterat till antalet påstigande.

SL har själva uppmärksammat den olyckliga kostnadstrenden och har därvid tagit fram följande tabell, vilken tydligt illustrerar detta problem. Denna kostnadsökning består alltså av kostnader, vilka till stor del ligger utanför SLs omedelbara påverkan.

SL: Kostnad per resa (enhetskostnad)

2003	18,49	
2004	19,79	7,00%
2005	21,21	7,20%
2006	21,06	-0,70%
2007	23,55	11,80%
2008	25,55	8,50%
2009	26,14	2,30%
2010	26,30	0,60%
2011	27,28	3,70%

Figur 2-12 SL; Enhetskostnadsutveckling per resa 2003-2011

Till detta bör också läggas, att kostnaderna för olika tredjeparts-nödvändigheter, som ex vis elektricitet, som naturligtvis är en stor post (framför allt drivström till alla tåg) har ökat kraftigt i båda städerna under de senare åren; SL talar om en fördubbling sedan 2008.

2.5 Något om intäkter

I båda städer styrs biljettpriset politiskt och har mycket svag koppling till vare sig ett marknadspris (Ruter och SL är ju marknaden) eller produktionskostnaden. I båda fallen betalar skattebetalarna kostnaderna, direkt eller indirekt.

Ruter och KTP respektive SL har därvid endast följande möjliga externa möjligheter att öka sina intäkter:

- Resandevolym (vilken naturligtvis inte är frikopplad från biljettpriset)
- Externa hyresintäkter för lokaler vilka inte brukas i egen eller entreprenörs tjänst
- Reklamintäkter
- Ev. statsbidrag till vissa infrastrukturprojekt

Det visar sig alltså, att under - i båda städer - rådande paradigm, där kollektivtrafiken skall tillhandahållas och levereras av offentligt ägda organ, är sannolikheterna för minskade subventioner mycket små, oavsett modell.

Huruvida de intäkter man har, används effektivt rent allmänt, är en helt annan fråga som denna rapport inte skall svara på.

Avslutningsvis vill vi – som framgår ovan - understryka att i båda städerna stiger produktionskostnaderna sedan flera år. Huruvida man får ut mer trafik för dessa ökade kostnader är oklart. Vidare framstår det som otvetydigt att vissa kostnadselement (ex vis visst vagnunderhåll) är högre i Oslo, men detta har främst sina orsaker i vagnstekniska och projektrelaterade problem (spårvagnar), inte i organisations- eller upphandlingsmodell.

Vi vill likaså påpeka, att vi i denna studie fokuserat på produktionskostnader, inte på icke-finansiella nyckeltal, som ex vis fordonstillgänglighet. Vår erfarenhet är att i båda städerna finns stor potential för bättre fordons- och tillgångsutnyttjande, men att potentialen är större i Oslo, som f n av olika skäl inte utnyttjar eller behöver utnyttja sin fordonspark lika intensivt som Stockholm.

3 Slutsats och frågeställningar

3.1 Varför stiger produktionskostnaderna?

Uppdraget är ju att göra en jämförande analytisk studie i syfte att dra eventuella lärdomar för svenska städer. Därvid kan vi, som framgår av materialet ovan, redan nu konstatera följande trender, gemensamma för båda städer:

- Produktionskostnaderna stiger
- Produktionskostnaderna stiger snabbare än intäkterna, vilka som bekant i hög grad är politiskt styrda och betingade

Varken företrädare för Oslo eller Stockholm vill på något sett ge sken av att de inte kunde operera mera kostnadseffektivt. Båda framhåller dock, att arbetet med att skapa mer kollektivtrafik för pengarna, starkt påverkas i en – ekonomiskt sett – fel riktning, av faktorer vilka uppstår utanför verksamheten och vilka är svåra att planera för. Vi har sammanställt följande lista på faktorer vilka är kostnadsdrivare och vilka i hög grad initieras utanför respektive företags egen planeringshorisont. Intressant att notera är, att denna lista, ursprungligen framtagen efter att samtal med SL, mycket väl igenkänns i Oslo.

Kostnadsdrivare

- Allmän kostnadsuppräkningsindex
- Tilläggsavtal
- Ny trafik
- Miljökrav, fr a buss*
- Elektricitet
- Trygghetsambitioner
- Tillgänglighetsambitioner
- Trafikinformation
- Indexuppräkningsindex av avtal ökar mer än KPI

*nya bussar; kortare livslängd; utbildning i mjukkörning; nya däcktyper med mera.

Av detta framgår att – oavsett modell – förändringar av ägarnas eller politikernas allmänna ambitioner, antingen formellt uttryckta i form av styrelsebeslut eller nya lagar och regler för kollektivtrafiken, spelar en avgörande roll för kostnaden för att driva kollektivtrafik.

3.1.2 Huvudmannens ambitionshöjningar

Ägare och politiker uppvisar höga ambitioner avseende det som de uppfattar ger nöjdare resande eller initiativ vilka man enklast betecknar som allmänpolitiskt tidsenliga och riktiga. Dessa tar oftast formen av investeringar, antingen genomförda av Ruter/ SL eller av kontrakterad entreprenör.

Några exempel på initiativ vilka avses ge nöjdare resande:

- Tillgänglighetsanpassningar av hållplatser/ stationer och fordon
- Trafikinformation i realtid på hållplatser
- Nya biljettsystem

Allmänpolitiskt tidsenliga initiativ:

- 'miljöbussar'
- 'trygghetsprojekt'

Huruvida dessa vällovliga åtgärder verkligen ger nöjdare resande är inte föremål för denna analys, men vi har, vid en översiktlig sökning, inte kunnat finna någon utvärdering av huruvida åtgärderna verkligen har givit önskat resultat.

Hur kan huvudmannens vällovliga ambitioner vara kostnadsdrivare? Ja, av några olika skäl. Här några exempel:

- Tillgänglighetskraven har medfört färre sittplatser per buss
- Nya bussar som drivs med förnybara drivmedel kan vara 20 till 25 % dyrare i drift än ett fordon som drivs med diesel
- Beställning av utökad trafik under högtrafiktid driver upp kostnaderna på grund av sämre utnyttjande övrig tid, vilka inte täcks av motsvarande intäkter

Investeringar av typen infartsparkeringar och bussfiler kostar naturligtvis också stora summor, vilka också påverkar kollektivtrafikkostnader negativt, även om avsikten är att underlätta för kollektivtrafiken.

3.1.3 Några övriga typiska kostnadsdrivare

3.1.3.1 Låga anbud byts i sin motsats

När modellen med anbudsförfarande introducerades, resulterade anbudstävlingarna i både Oslo och Stockholm, framför allt vad avser busstrafiken, i anbud med extremt låga marginaler, marginaler som ofta under avtalsperioden förbyttes i förlust. Detta skapade framför allt två tydliga trender:

- Ett tillbakadragande från marknaden av flera kommersiella aktörer. Så dominerar ex vis Oslos bussmarknad av NSBs bussbolag och av KTPs eget bussbolag.
- Anbudspriserna har ökat avsevärt och avspeglar sannolikt en långsiktigt mera korrekt nivå.

3.1.3.2 Ökade förarkostnader

Kollektivtrafik så omfattande som Oslos och Stockholms sysselsätter naturligtvis stora mängder förare, för både buss, T-bana och spårvagn.

Därför får varje förändring av kostnaderna för dessa, betydelse, speciellt om denna är en av de få kostnader, vilken man som entreprenör kan påverka. Vi vill här inte på något sätt ge intryck av att dessa är avgörande; det är de inte. Det är dock otvetydigt att följande faktorer påverkat produktionskostnadsläget negativt:

- pauskostnader till följd av myndighetsbeslut 2003 (Sthlm)
- nytt kollektivavtal för bussförare (Bussbranschavtalet BBA) som lett till ökade (60 MSEK/år enligt uppgift) förarkostnader (Sthlm)
- Högt allmänt kostnadsläge och dåligt utnyttjande av förarpersonalen (Oslo)

3.1.4 Huvudmannens frihet... och dess konsekvenser

Vi vill påpeka att det naturligtvis står huvudmannen eller politiska fullmäktige fritt att besluta om åtgärder man anser tjäna medborgarnas intressen.

Vad som framkommit vid vår analys är dock att dessa sällan ses i ljuset av de ekonomiska konsekvensernas planerbarhet, vilket ofta leder till ökade kostnader, vilka inte beaktats i beslutsprocessen. Därmed begränsas också möjligheten att minimera kostnadseffekterna av åtgärderna, genom att dessa ofta realiserar som tilläggsbeställningar eller åtgärder som måste genomföras utanför den ordinarie planeringscykeln.

3.1.5 Ökade kostnader; vad göra?

Det torde framstå som uppenbart att trenderna med de stigande kostnaderna i förhållande till antalet resande ställer ett antal frågor på dagordningen.

- Vad får en plats på en buss, i ett T-banetåg eller en spårvagn kosta?

- Hur ska dessa kostnader finansieras? Hur mycket får en biljett kosta? Hur hög subventioneringsgrad accepterar skattebetalarna?
- Har vi verkligen gjort allt för att maximera kostnadseffektiviteten?

Svaren på de första två frågorna ligger utanför denna studies omfattning, men vi har tittat på den tredje frågan.

Oslos och Stockholms olika modeller ger lite olika möjligheter att åtgärda de stigande kostnaderna.

Oslo, med alla resurser i egen verksamhet, har identifierat sin egen upplevda kostnads-ineffektivitet och har lanserat flera effektiviseringsprogram. KTP avser vara bäst och effektivast i Europa 2016; en imponerande målsättning. Detta förtjänar fortsatt uppmärksamhet; lärdomar kan dras av detta, på flera nivåer.

Stockholm har en annan situation. SL är beroende av sina upphandlingar och av sina entreprenörers förmåga att bidra till ökad effektivitet. Frågan som ställs på sin spets är: kan den reglerade marknaden bidra till ökad kostnadseffektivitet?

Svaret på denna fråga är inte självklart. Den entreprenörsmarknad SL vänder sig till, består i stort sett av ett litet antal stora internationella trafikentreprenörssällskap, vilka opererar efter modellen att vinna offentliga anbud, ta över en verksamhet och driva denna i ett begränsat antal år med i stort sett befintlig personal och investeringar som bestäms av kunden, och sedan dra vidare. Dessa företag ägs oftast också av andra statliga eller kommunala verksamheter med rötter och huvudverksamheter i städer utomlands.

Denna trend förstärks av att SL, för att erhålla attraktiva upphandlingar, ökat omfattningen kraftigt av varje entreprenad. De senaste upphandlingarna omfattar miljardbelopp och kräver åtaganden som endast ett begränsat antal företag klarar av eller vågar ge sig in på.

Detta reser i sin tur ett antal följdfrågor, vilka påverkar våra slutsatser:

- Vari består vinsten i att svenska skattepengar går till utländska statliga och kommunala företag, när de – på samma sätt som i fallet Oslo – lika gärna kunde stanna i Stockholm? Effektiviteten verkar ju inte vara högre.
- Är marknaden tillräckligt omfattande och innovativ för att inte leda till sin motsats, det vill säga att produktionskostnaderna, framför allt entreprenad-, ökar på liknande sätt som de gjort hittills. Frågan är i högsta grad relevant och kritisk för SL med flera upphandlande organisationer.

4 Organisation, operationell modell och incitament

4.1 Sambanden mellan organisation, operationell modell & incitamentsmodell

Oslos respektive Stockholms organisationer har stora funktionella likheter, i det att man hela tiden sökt att etablera organisationer med tydliga åtskillnader mellan olika organisationsdelar med olika roller och ansvar. Stockholm har – starkt förenklat uttryckt – gjort det enkelt för sig, genom att endast åta sig en huvudsaklig roll, ett ansvar; ägaren-beställarens.

Oslo har helt nyligen tagit ytterligare ett steg på vägen mot tydliggjorda ansvar och klara roller i och med den omorganisation som KTP just har genomfört.

Detta innebär att det både i Oslo och i Stockholm finns beställare och utförare.

Av detta följer i sin tur att den dagliga driften, så viktig och traditionellt alltid högst upp på listan av prioriteringar, får anses vara väl tillvaratagen på bägge håll. I båda trafiksystemen är det överväldigande flertalet anställda fokuserade på att leverera kollektivtrafik.

Vad som dock enligt vår uppfattning – i båda fallen – lyser med sin frånvaro är den andra halvan av den traditionella beställarrollen; ägarens ansvar för sina tillgångar, det som man med en nutida term kallar "asset management". Vi återkommer till detta längre fram i rapporten.

Vad kan då sägas känneteckna en god organisationsstruktur?

- Att varje organisationsenhet har ett tydligt ansvar, en tydlig specialitet och en tydlig 'leverans' – till en tydlig kund/ mottagare
- Att organisationen upplevs som lättbegriplig för både anställda, kunder och leverantörer
- Att det föreligger tydliga incitament, vilka stödjer uppnåendet av varje respektive enhets mål, såväl som de övergripande målen för hela systemet

Det är vår uppfattning, efter att ha haft möjlighet att studera flera kollektivtrafikorganisationer, att helt avgörande för hur framgångsrik organisationen är, både vad avser daglig drift, såväl som det långsiktiga bevarandet av tillgångarna, är 'de goda incitamentsstrukturerna'. Med detta avser vi tvärfunktionella incitament, vilka stöder de överordnade målen som berör trafiken och tillgångarna. Exempel på sådana är:

- Fordonstillgänglighet
- Fordons tillförlitlighet
- Punktlighet
- Renlighet
- Fordons och infrastrukturs livslängd och skick över tid

4.2 För- och nackdelar med de två olika organisationerna, ur ett incitamentsperspektiv

Vad ser vi, i dessa hänseenden, av för- och nackdelar med Oslos respektive Stockholms organisationer?

Stockholm:

- Externt upphandlad trafik driver med nödvändighet fram komplicerade avtalsstrukturer, vilka kräver extra kommersiell och legal uppföljning
- Den nyligen stärkta kontraktsorganisationen har enligt uppgift till syfte att öka effektiviteten i kontraktsgenomförandet (av entreprenadkontrakten), vilket torde stärka den dagliga leveransen av hög tillgänglighet av infrastruktur och vagnar.
- Var finns det långsiktiga ansvaret för tillgångarna, i form av framför allt tåg och infrastruktur? Vilken del av organisation lever efter nästa kontrakt? Var är 'Asset Managern' vilken styr tillgångarnas utnyttjande?
- Kontrakten som SL har slutit med sina entreprenörer innehåller ett antal incitamentsparagrafer, liksom vitesdito. Det bör dock påpekas att endast dessa knappast räcker till för att driva fram de bästa resultaten över tid. Det är viktigt att förstå att de drivkrafter som operatör respektive underhållare har, inte på alla områden möts.
- Vi uppfattar att man hos SL nyligen börjat uppmärksamma att de starka kontraktsmässiga incitamenten för hög tillgänglighet, leder till att fordon och infrastruktur slits hårt, vilket motverkar det långsiktiga tillvaratagandet av tillgångarna. Detta förstärks av att underhållaren tillhör operatörens organisation och därför inte har fokus på annat än det dagliga.
- Är det klokt och rimligt, på sikt, att anställda byter arbetsgivare via upphandlingar av trafik? Hur säkerställer man det långsiktiga engagemanget hos personalen?
- Trots det förment kommersiella paradigmet som SL opererar inom, störs de föregivna incitamenten, som vi visat ovan, ofta av politiska beslut med ofta ringa förankring i organisation.

Oslo:

- Inter-kommunalt upphandlad trafik kräver, för att skötas professionellt och nå de dagliga målen, i princip lika hög grad av kontraktskomplexitet vad avser de operationella delarna, men kan förenklas avsevärt vad avser påföljd vid underleverans. Organiserat korrekt, kan den organisatoriska hierarkin användas för eskalation, något som kan vara både snabbare och billigare; effektivare.
- Oslo har historiskt sett, svag praxis vad gäller acceptans av under-leverans samtidigt som "entreprenadavtalen" är otydliga och speglar politiskt styrda kompromisser, vilket lett till frustration och längre perioder av dålig leverans.
- Man saknar vid tidpunkten för denna rapports färdigställande, en tydlig 'Asset Manager', en organisationsdel vilken tillvaratar tillgångarna i form av tåg och infrastruktur. Samtidigt bör det bemärkas, att liksom i många allmänna organisationer där flertalet av de anställda har många tjänsteår, föreligger en allmän, något diffus omtanke om vagnarnas och infrastrukturens tillvaratagande.
- Ägandefunktionen är svagare i Oslo.
- I Oslo är det, med dagens organisation, inte helt enkelt att finna - annat är nominellt - de naturliga funktionsöverskridande incitamenten. Det är dock jämförelsevis enkelt, eftersom alla delar av organisationen har samme huvudman, dels för KTP att som största enhet och med både operatörs- och underhållarfunktionerna, att förbättra sin inre effektivitet, stärka incitamentsstrukturerna och bygga upp en 'Asset Manager'-funktion, dels för kollektivtrafiksystemet som helhet, att förenkla och stärka de interna spelreglerna och goda incitamenten.
- Oslos kollektivtrafiksystem lider av liknande politiska fördröjningar och störningar som Stockholms, vilka stör de interna incitamenten och effektiviteten i organisationen.

4.3 Vertikal integration – svaret på de flesta önskemål?

Denna rapport medger inte utrymme för detta, men det framstår för oss som alltmer tydligt, att de naturliga incitamenten blir tydligast vid vertikal integration, alltså där en organisation äger, driver och förvaltar en viss bana eller sträckning på en fri marknad. Huruvida detta kan kombineras med de rådande politiska strömningarna i Europa, som ju förespråkar reglerad konkurrens, borde kanske bli föremål för en annan, mer omfattande studie.

5 Vad är allmänt tillämbart?

Är det möjligt, på basis av de fakta vi har fått fram, att konstatera att "Stockholms-modellen" är effektivare än "Oslo-modellen"? Vad kan vi lära av respektive modell? Hur mycket av effektivitet & kostnad är universellt tillämbart resp. situations-anpassat?

Vi har därvid funnit följande:

- På basis av tillgängliga data går det inte att generellt dra slutsatsen att det nödvändigt eller fördelaktigt att ha en "marknads-kommersiell" köpa-sälja relation med sin operatör/ underhållare/ tjänsteleverantör av de tjänster som står i centrum för den egna verksamheten (driva kollektivtrafik med egna fordon).
- Varje modell och varje situation måste bedömas utifrån sina specifika förutsättningar, utifrån vad man önskar uppnå och mätas på sina egna meriter.
- Vi finner vidare att följande principer eller regler är tillämpliga:
 - i de tillfällen där det finns flera privata marknadsaktörer och kollektivtrafiksystemet är öppet, ex vis 'main line' järnväg, kan upphandling i konkurrens vara klokt och leda till lägre produktionskostnader.
 - Om kollektivtrafiksystemet är slutet och/ eller antalet aktörer är begränsat, är det sannolikt effektivast att driva och underhålla i egen regi samt att driva ett eget effektiviseringsarbete.
 - Marknaden för trafikdrift, det vill säga operatörer och underhållare, liknar mer och mer ett oligopol, där dessutom flertalet av de förment kommersiella operatörerna, är dotterbolag till utländska statliga företag.
 - Den långsiktiga framtiden för verksamheten bör tas i beaktande. Vad är avsikten med verksamheten? Skall den behållas eller långsiktigt avyttras? Hur avser man behandla personalen? Är konkurrensutsättning ett första steg mot privatisering eller ett sätt att åstadkomma vad man tror är ett snabbt sätt att sänka kostnaderna?

6 Vad kan Trafikanalys föreslå regeringen?

Vilka lärdomar kan dras av denna begränsade studie, för att öka kvalitet och effektivitet samt för att undvika att produktionskostnader inom kollektivtrafiken fortsätter att skjuta i höjden?

- Alltid genomföra konsekvensanalyser före beslut och låta dessa vägleda ett eventuellt genomförande.
- Kombinera detta med förbättrad kravsamordning (mellan myndigheter) och därvidlag skapa en helhetssyn, där bättre balans råder mellan ambitioner och kostnadseffekter.
- Ettårsfinansieringen av kollektivtrafiken samt bristen på långsiktigt tillvaratagande av det allmännas tillgångar har skapat en situation, i Oslo och Stockholm, men också på väldigt många olika håll, i vilken järnvägsunderhåll, framför allt av infrastruktur, men också av fordon, eftersatts. Denna situation kommer att kvarstå i flera år och kommer att påverka produktionskostnaderna för kollektivtrafiken. Detta bör nog kartläggas och accepteras på den nivå det bedöms lämpligt.
- Det långsiktigt bästa sättet att hitta rätt produktionskostnadsnivå, i vilken både kortsiktiga intressen (till exempel hög tillgänglighet) och långsiktiga (skyddandet av tillgångarna) samverkar, är att:
 - Hitta en för varje situation anpassad kommersiell modell
 - Överväga separerandet av underhållare från operatör, i syfte att både säkra tillgänglighet och skydda tillgångarna
 - Skapa tydliga Asset Manager-funktioner, både på regional-lokal och nationell nivå och låta dessa hänsyn styra underhållet.

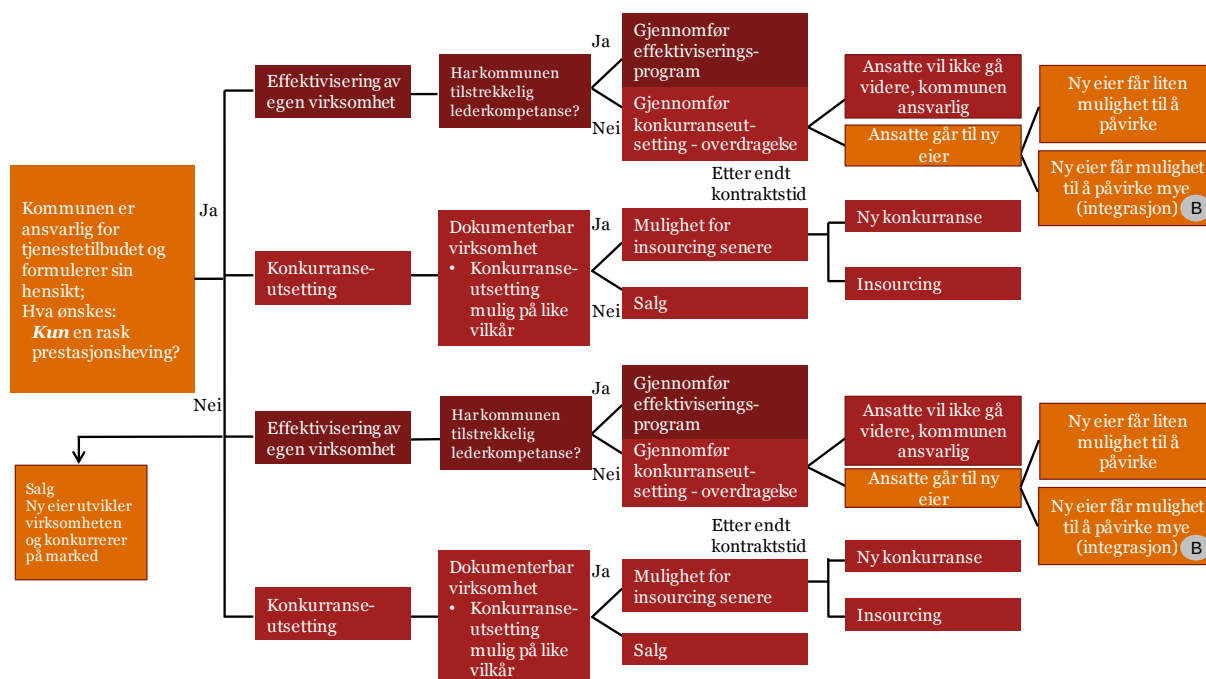
Effektiv förvaltning
(*“göra de riktiga sakerna”*)

Ökad effektivitet
(*“göra sakerna rätt”*)

Realisering av
skalfördelar

7 Bilaga; beslutshierarkin vid konkurrensutsättning

Bilden nedan är hämtad ur «Effektivisering av skinnegående kollektivtrafikk; PwC/ Transrail 2012»



Denna handling får ej kopieras utan vårt med medgivande. Den får ej heller delgivas annan eller eljest obehörigen användas. Överträdelse beivras med stöd av gällande lag. Transrail Sweden AB.

8 Disclaimer

Denna rapport har sammanställts av Transrail Sverige AB på uppdrag av Trafikanalys i samband med projektet " En analytisk och jämförande studie av kostnadseffektivitet, främst produktionskostnaden, i kollektivtrafiken i främst Stockholm och Oslo ".

Analysen är enbart avsedd att vara riktningsgivande. Transrail har inte gjort någon granskning av informationen. Informationen är återgiven såsom Transrail har tolkat den.

Vi anser våra källor och vår bas av information vara tillförlitlig, men Transrail garanterar inte att den mottagna informationen är korrekt, precis eller fullständig. Inhämtad information bör inte uppfattas som kontrollerad av Transrail.

Våra tolkningar är de bästa på vår förmåga, men måste fortfarande betraktas som ett subjektivt omdöme av Transrails sida och i viss utsträckning baseras på diskretion.

Transrail tar inget ansvar för fel eller brister i analysen.

