

Jan-Eric Nilsson, VTI

### Kostnadseffektivitet i upphandlade kontrakt

Många tjänster som tidigare tillhandahållits av offentlig sektor i egen regi upphandlas numera i konkurrens. Det finns emellertid brister i kunskapen om hur de avtal som tecknas mellan offentlig beställare och kommersiell utförare påverkar riskfördelning, incitament och i slutändan pris och kvalitet på de tjänster som tillhandahålls. Mot denna bakgrund godkände KKV i maj 2014 en ansökan om medel för att fördjupa förståelsen av hur kostnadsutfallet påverkas av avtalens utformning. Detta kan ligga till grund för en vidareutveckling av formerna för de kontrakt som tecknas mellan parterna och därmed bidra till utvecklingen av en bättre fungerande offentlig upphandling.

Tre separata delprojekt har analyserat kostnadseffektivitet för kontrakt avseende vägunderhåll, järnvägsunderhåll respektive tillhandahållande av lokal och regional busstrafik. En kort sammanfattning av resultaten ges nedan. Projekten har använt samma metod, Stokastisk Frontanalys (SFA) för att bedöma kostnadseffektiviteten. Utgångspunkten för detta förfarande är att identifiera kontrakt som, jämfört med andra kontrakt och med kontroll för skillnader mellan olika kontraktområden, är bättre än andra. Ineffektiva kontrakt eller utförare kan leverera samma produkt till lägre kostnad genom att imitera de som är bäst, som ligger "på fronten". Förfarandet utgår från statistiska tester som syftar till att säkerställa att den observerade ineffektiviteten inte kan tillskrivas slumpen.

Förfarandet är numera generellt vedertaget för sådana analyser och har bland annat använts för att analysera sjukvård-, jordbruk- och bankverksamhet. Däremot har SFA tidigare inte tillämpats för analyser av väg- och järnvägsunderhåll och inte heller för analyser av busskontrakt i Sverige. Samtidigt som modellen är väl etablerad har det i respektive delprojekt varit nödvändigt att anpassa genomförandet för att kunna hantera de specifika förutsättningarna i respektive verksamhetsområde. Det har inom ramen för uppdraget inte varit möjligt att stämma av resultaten med respektive myndighet.

**Vägunderhåll:** Det svenska vägnätet är indelat i något mer än 100 driftområden. Ett kontrakt tilldelar entreprenören ansvar för löpande drift och underhåll under en period av tre till fem år, ofta med option för förlängning. Vinterunderhåll utgör en huvuddel av kostnaderna för respektive kontrakt.

För analysen används observationer av kostnader, trafik, väder etc. för åren 2004-2012. Modellen används för att analysera fyra dimensioner av effektivitetsbegreppet: tidsvarierande och icke tidsvarierande kostnadsineffektivitet, icke observerbar driftområdesheterogenitet och en slumpfaktor. Resultaten tyder på att det inte finns någon ineffektivitet i kontrakten som är konstant över tid medan det finns betydande ineffektivitet i kontrakt under delar av perioden. En förklaring kan vara att den entreprenör som utför ett uppdrag drar slutsatser av initiala brister och förbättrar sin effektivitet under de kommande åren. En annan, kompletterande förklaring kan vara att man byter entreprenörer efter varje ny upphandling och att denna läroprocess därmed upprepas. Eftersom det saknas information om när kontrakten upphandlats respektive om en ny utförare då vunnit upphandlingen kan dessa hypoteser inte verifieras.

Den övergripande ineffektiviteten under varje år – dvs. avståndet mellan de bästa kontrakten och de kontrakt som skulle kunna genomföras till lägre kostnad – är från 3 upp mot 55 procent för de minst effektiva kontrakten. Genomsnittet är ca 14 procent och ligger relativt konstant över hela perioden. Potentialen för kostnadsminskningar i vägunderhållskontrakten bedöms vara 11 procent. Eftersom den årliga underhållsbudgeten uppgår till ca 2.5 miljarder skulle Trafikverket kunna sänka kostnadsnivån med 276 miljoner kronor i 2012 års prisläge om samtliga entreprenörer skulle tillämpat samma förfarande som den eller de mest effektiva kontrakten.

**Järnvägsunderhåll.** Det svenska järnvägsnätet består av ett 30-tal avgränsade avtalsområden som vart och ett omfattar ett antal kilometer bana med olika egenskaper där gods- och persontrafiken är olika intensiv. Kontrakten administreras av olika regioner inom Trafikverket (tidigare Banverket) som

under åren haft ett mer eller mindre självständigt ansvar för järnvägsunderhållet. Det kan innebära att kostnadseffektiviteten varierar mellan regionerna. Skillnader inom en region, d.v.s. mellan olika kontrakt, kan också förekomma på grund av exempelvis olika utformning av kontrakten.

I skattingarna används paneldata som sträcker sig över perioden 1999-2013. Mer specifikt används information om kostnader, löner, trafik, egenskaper hos järnvägsnätet liksom variationer i väder. Resultaten visar att det finns skillnader i kostnadseffektivitet mellan regioner, där region Syd och Öst sticker ut som de mest effektiva till skillnad från region Väst (kostnadseffektivitet 0.96 och 0.93 jämfört med 0.79, där 1 är värdet för effektivitetsfronten). Även de olika kontrakt som hanteras av respektive region skiljer sig åt med avseende på kostnadseffektivitet. En potentiell förklaring till dessa skillnader är variation i kontraktsdesign. Effekten av detta har inte kunnat beräknas då det saknas fullständig data, som exempelvis information om andelen reglerbara och oreglerbara mängder i mängdförteckningarna, incitamentsmodeller och ersättningsregler för åtgärdande av fel och besiktningssanmärkningar.

En sammanvägning av regions- och kontraktsspecifik ineffektivitet visar att en besparing på 13 procent, motsvarande närmare 500 miljoner av 2013 års anslag för detta ändamål, hade varit möjlig om de ineffektiva regionerna imiterat den effektivaste regionen. Resultaten visar även att det finns stordriftsfördelar som inte utnyttjas till fullo. En förändring av storleken på en del avtalsområden kan därför vara befogad och områden med en total spårlängd på 300 km är för små i detta avseende.

Med hänsyn taget till skillnader i kostnadseffektivitet mellan regioner och kontrakt samt skillnader i förhållanden som ger olika förutsättningar för verksamheten (som exempelvis olika möjligheter att utnyttja stordriftsfördelar och olika trafikmängder), visar resultaten att konkurrensutsättningen har inneburit en kostnadssänkning. Vi har även jämfört effekten på kostnader under första perioden av upphandling i konkurrens med påföljande perioder av konkurrensutsättning. Resultaten visar att de påföljande perioderna inneburit ytterligare en besparing jämfört med den första perioden.

**Busstrafik.** Huvuddelen av lokal och regional kollektivtrafik med buss upphandlas av 21 länsvis organiserade Regionala Kollektivtrafikmyndigheter (RKM). En direkt tilldelning av kontrakten tillämpas av Luleå stad, Skellefteå stad, Uppsala stad samt huvuddelen av trafiken i Västmanlands län. Det finns också offentligt ägda aktörer som bedriver kollektivtrafik efter att ha vunnit upphandlingar, till exempel i Borås och Uddevalla.

I kollektivtrafiken används främst tre typer av avtal: produktions-, incitaments-, samt koncessionsavtal. Skillnaden ligger främst i andelen ersättning som beror på prestation (exempelvis körda passagerare), och i förlängningen risk, samt operatörens påverkansgrad. De två extremerna är produktions- samt koncessionsavtal där det förstnämnda kombinerar en säker ersättning för operatören, men en lägre påverkansgrad för densamma. Koncessionsavtalet däremot utgörs av en väldigt stor del incitamentsersättning kombinerat med en mindre subvention, men där operatörens möjligheter att påverka ska vara mycket större. Incitamentskontraktet är en hybrid mellan dessa två avtal, och har blivit allt mer populärt under senare år.

I analysen användes Trafikanalys avtalsinsamling för år 2013 som tidigare använts för kvantitativ analys. Databasen omfattar 281 avtal fördelat på 21 RKM och innehåller information om utbud (körda busskm), efterfrågan (antal resande och reslängd), kostnader samt kontraktsspecifika indikatorer. Eftersom Trafikanalys insamling av information om kontrakten nyligen påbörjats finns inga möjligheter att följa kostnadsutvecklingen över tid.

Liksom i tidigare analyser är kostnaden för arbetskraft den största kostnadskomponenten. I det genomsnittliga kontraktet finns inga tecken på stordriftsfördelar; ett ökat utbud med en procent ökar kostnaden i samma omfattning. Fem koefficienter har inkluderats för att skatta förekomsten av ineffektivitet. Varken kontraktslängd, stora operatörer, eller användandet av incitamentsavtal visar sig ha någon signifikant effekt på ineffektiviteten. Däremot är det signifikant dyrare att bedriva trafik i

tätort än på landsbygd. Analysen visar också att det är signifikant mera kostsamt att bedriva trafik utan upphandling, dvs. att konkurrenstrycket är av betydelse för kostnadseffektiviteten.

En jämförelse mellan olika län – olika RKM – visar på små skillnader i kostnadseffektivitet, vilken är ett tal mellan 0 och 1, där högre värden indikerar högre kostnadseffektivitet; skillnaden mellan den mest effektiva RKM (Dalarna, 0.92) och den på 18e plats (Östergötland, 0.85) är knappt 7 procent. Stockholms och Skåne län har något lägre effektivitetsmått (0.797 respektive 0.791) än de övriga länen, medan Västmanlands län har avsevärt lägre kostnadseffektivitet (0.63). Om Västmanlands län skulle uppnå samma kostnadseffektivitet som Dalarna skulle det innebära en effektivitetsökning med ca 40 procent, och besparingar i storleksordningen 91 miljoner kronor i 2015 års prisnivå.

