

FALLET JÄRNVÄGEN

FALLET JÄRNVÄGEN

RAPPORTFÖRFATTARE: PETTER ÅDAHL

APRIL 2014

Katalys tidigare publikationer

No 1: Välfärden är vinsten

No 2: Svar på tal om vinster i välfärden

No 3: Vilken arbetsmarknad ska vi ha?

No 4: Slaget om den likvärdiga skolan

No 5: Hälften kvar och hela framtiden

No 6: "Jag tar värktabletter men det hjälper inte"

No 7: Vägen till en likvärdig skola

Katalys – Institut för facklig idéutveckling

Katalys är ett oberoende fackligt idéinstitut som bedriver utredningsverksamhet och opinionsbildning. Våra verksamhetsområden är välfärd, samhällsekonomi, arbetsmarknad och fördelningsfrågor. Vår uppgift är att generera kunskap och perspektiv som kommer såväl den politiska debatten som fackföreningsrörelsen och dess företrädare på lokal, regional och central nivå till gagn. Men vår uppgift är även att driva den politiska debatten framåt i dessa frågor, med egna analyser och förslag grundade i fackliga perspektiv. Vi står på två ben – idéutveckling och politisk påverkan. Värderingsmässigt står vi på LO-medlemmarnas sida.

Katalys tror inte att ökade samhällsklyftor är en naturlig eller opåverkbar följd av en globaliserad värld. Vi ställer inte upp på resonemang om att bara för att det går att skapa en marknad av något som vi äger gemensamt, så ska den marknaden skapas. Vi ser att det finns konstruktiva vägar framåt för den svenska arbetsmarknaden och att de principer som en gång formade arbetsmarknaden är relevanta även i framtiden. Vi vill bidra till att den generella välfärden och trygghetssystem säkras och utvecklas.

Katalys – Institut för facklig idéutveckling startades på initiativ av 6F - fackförbund i samverkan. 6F utgörs av LO-förbunden Byggnads, Elektrikerna, Fastighets, Målarna och Seko.

Kontaktuppgifter:

Daniel Suhonen
Chef
Tel +46 (0) 73 519 01 06
daniel.suhonen@katalys.org

Victor Bernhardt
Utredare
+46 (0) 70 143 07 77
victor.bernhardt@katalys.org

Besök vår hemsida: www.katalys.org

Innehållsförteckning

Sammanfattning	7
Förord	9
1. Hur genomfördes avregleringen?	11
1.1. Tidigt marknadskaos i ett naturligt monopol	11
1.2. Från Statens Järnvägar till ingens järnvägar.....	11
2. Varför genomfördes avregleringen?	14
2.1. New Public Management	14
2.2. Järnvägen som naturligt monopol.....	15
3. Vad fick avregleringen för konsekvenser?	18
3.1. Vertikal separation av infrastruktur och trafik	20
3.2. Konkurrensutsatt banunderhåll.....	21
3.2.1. Ökad byråkrati	21
3.2.2. Informationsproblematik.....	22
3.2.3. Förändrade incitamentsstrukturer	24
3.2.4. Allvarliga olyckor och försämrade arbetsmiljö.....	26
3.3. Konkurrensutsatt upphandlad trafik	27
3.3.1 Trafikupphandlingens baksidor	27
3.4. Fri konkurrens om interregional lönsam trafik	29
3.4.1. Förlorad nätverkseffekt	30
3.5. Bolagisering och förändrade ägardirektiv.....	31
4. Hur bör järnvägen organiseras?	33
4.1. Problem att organisera samhällsnyttig verksamhet på företagsekonomiska villkor	33
4.2. Förändra samhällets mål med tågtrafiken.....	34
4.3. Problem med samhällsnyttig tågtrafik i konkurrens	36
5. Utblick – Hur gick det i andra länder?	38
5.1. EU:s järnvägspaket.....	39
6. Mot en bättre järnväg	41
Referenser	45

Sammanfattning

Svensk ekonomi och välfärd är beroende av ett effektivt infrastruktur-system. Det var anledningen till att svenska staten i början av 1900-talet byggde ut och förstatligade landets järnvägar. På grund av järnvägens enorma betydelse för samhället och dess tekniska komplexitet lämpade sig järnvägssektorn ovanligt dåligt för konkurrens. Därför har järnvägen traditionellt betraktats som ett typexempel på ett så kallat naturligt monopol.

Något har dock hänt. Knappast någon har väl missat att tågen inte går som de borde. Orsaken är inte bara att järnvägsnätet är utslitet och underfinansierat. Under drygt två decennier har järnvägen stegvis marknadsanpassats och konkurrensutsatts av såväl socialdemokratiska som borgerliga regeringar. Sverige gick från att ha ett sammanhållet järnvägssystem till att ha Europas mest avreglerade. I en tid då spår-bundna transportalternativ är viktigare och mer populära än någonsin har järnvägens samhällsnytta successivt underordnats lönsamhet och konkurrens.

Avregleringen är en process som i stora drag gjorde att:

- Infrastrukturen separerades från trafikutövningen.
- Allt drift- och underhållsarbete konkurrensutsattes.
- Ansvar för infrastrukturen splittrades upp.
- Lönsamhet och avkastning blev de statliga bolagens överordnade mål.
- Järnvägsnätet öppnades upp för fri konkurrens.

Gemensamt för samtliga reformer är att verksamhetens mål och mening har förändrats från funktion och samhällsnytta till lönsamhet och avkastning. Antalet aktörer har vuxit kraftigt. Sammantaget har förändringarna gjort att politiken i princip avsagt sig sitt ansvar för tågtrafiken. Av SJ, som tidigare hade ett integrerat ansvar över hela produktionskedjan, finns det nu kvar en myndighet och tre statliga bolag. Myndigheten (Trafikverket) saknar egen underhållspersonal och fungerar som en beställarorganisation som skriver kontrakt med separata entreprenadföretag. De statliga bolagen (SJ AB, Green Cargo och Jernhusen) är små kvarvarande delar av gamla SJ. Samhällsmål med verksamheten, som exempelvis trafikeringskrav, saknas helt.

Det ideologiska fundament som marknadsanpassningen vilat på lovade att verksamheten skulle bedrivas effektivare och på ett mer kvalitativt och innovativt sätt än i ett offentligt monopol. Mycket talar dock för att reformerna fått motsatt effekt. Järnvägssektorn lider av eftersatt underhåll, ständiga förseningar, skenande administrationskostnader, kortsiktighet och försämrat säkerhetsarbete med allvarliga olyckor och tillbud som följd. Risken är överhängande att samhället inom några år kommer behöva skattesubventionera fler linjer än vad som görs i dag på grund av konkurrensutsättningen.

Katalys visar i den här rapporten att det är nödvändigt att växla spår järnvägspolitiskt. Nuvarande organisering med vinstmaximerande aktörer inom såväl underhållsarbete och interregional trafik har visat sig oförmögen att möta det moderna samhällets krav på en kvalitativ, säker och punktlig järnvägstrafik. Marknadsmodellen tar inte vara på järnvä-

gens potential att producera andra politiska värden än strikt ekonomiska, såsom tillgänglighet, kvalitet, miljö, säkerhet, regional utveckling och jämställdhet. Därför föreslår Katalys följande åtgärder för att förbättra verksamheten för resenärer, anställda och samhället:

- Inkludera järnvägens löpande drift- och underhållsverksamhet i Trafikverkets uppdrag.
- Låt Trafikverket överta Jernhusens verksamhet.
- Ställ högre krav vid regionala upphandlingar av trafik.
- Interregional tågtrafik bör drivas efter samhällsnyttiga premisser, vilket innebär att ensamrätt eller specificerad trafikeringsrätt behöver införas.
- Staten ska ta ett fortsatt ansvar för utbyggnaden av järnvägen.

Förord

Den svenska järnvägen mår inte bra. Inte nog med att resenärer drabbats av störningar som är så omfattande att de går att mäta i produktionsbortfall för att folk inte kommer till jobbet. Det handlar inte bara om att näringslivet runt om i landet drar sig för att använda det miljövänliga alternativet för att det inte går att lita på. Andra har drabbats än värre. Samtidigt som tågen stått stilla har antalet tillbud och olyckor ökat. Den svenska järnvägen utsätter resenärer och arbetare för allvarlig fara, ibland med katastrofala följder.

Svensk ekonomi och välfärd är beroende av ett effektivt transportsystem. Vår möjlighet att upprätthålla konkurrenskraft, miljömål och sysselsättning vilar i hög grad på tågens hjulaxlar. Likväl verkar det oerhört svårt för de aktörer som bedriver verksamhet på järnvägen att komma till skott med genomgripande lösningar. Och visst är det svårt – järnvägen är ett invecklat system.

Men järnvägssystemets komplexitet kan i sig inte förklara de försämringar som skett under senare år. Järnvägen har alltid varit ett komplicerat system, och det har snöat även förr om åren. Däremot har en allvarligt försvårande faktor tillkommit i ekvationen: Järnvägen i Sverige har under de senaste 25 åren gått från att vara ett statligt sammanhållet system till att bli Europas mest avreglerade järnväg.¹ Det är en förändring som har drivits fram av ideologiska skäl, av en tro på att all offentlig verksamhet fungerar bäst om den kopierar näringslivets metoder. Ofta brukar sådana teorier gå under samlingsbegreppet New Public Management (NPM).

Förändringen har inneburit en kraftig ökning av antalet aktörer som bland annat kör och underhåller tågen, sköter om spåren, ansvarar för stationerna och styr trafiken. De nya aktörerna är privata och statliga företag vars främsta syfte inte är att tillgodose samhällets behov av bra spårtrafik utan att generera vinst till ägarna. I stället för samhällsnytta blir affärsmässighet ledordet. Med många nya aktörer kompliceras dessutom samordningen.

Vem som ansvarar för att järnvägen som helhet ska fungera på kort och lång sikt blir – i bästa fall – otydligt.

Liksom med många andra avreglerings- och privatiseringsprocesser under de senaste decennierna – vården och omsorgen, finansmarknaderna, skolan, allmännyttan och apoteken är några exempel – finns det ett utbrett motstånd mot att erkänna att omdaning av järnvägen inte är helt lyckad. Problemen avfärdas som barnsjukdomar eller förklaras med att avregleringen inte varit tillräcklig. Att omorganisera järnvägen och andra samhällsnyttiga funktioner utifrån andra principer beskrivs som orealistiskt och bakåtsträvande.

Insikten om att järnvägens avreglering är roten till många problem tycks dock ha fått fäste bland de folkvalda. I december 2012 tillkännagav riksdagen för regeringen att järnvägens organisering måste utredas, efter ett förslag från ett enigt trafikutskott. Samtidigt finns det ett stort folkligt stöd för en annan järnvägspolitik än den som tagit oss hit. Huruvida det leder till skarpa politiska förslag under valåret 2014 återstår att se.

Det är mot den här bakgrunden som Katalys publicerar en rapport

om den svenska järnvägens organisering. Vi belyser problemen med NPM genom att visa på effekterna inom järnvägen. Vi lämnar förslag på vägar framåt. Vi vill visa att det på goda grunder går att argumentera för omregleringar och uppstramningar inom svensk järnväg.

Petter Ådahl & Victor Bernhardtz,
april 2014

1. Hur genomfördes avregleringen?

1.1. Tidigt marknadskaos i ett naturligt monopol

Statens Järnvägar (SJ), den organisation som i det allmänna medvetandet är synonymt med järnvägstrafik, bildades 1856. Men under 1800-talet var svensk järnväg långt ifrån samordnad. Privata aktörer agerade sida vid sida med staten. Det skulle dröja drygt 80 år innan riksdagen beslutade att staten skulle ta över ansvaret för alla enskilda järnvägar. Samhällets ekonomiska nytta var skälet till att organiseringen förstatligades, i stället för fortsatt privat drift.

De många privata aktörerna och det splittrade ansvaret missgynnade såväl resenärer som godstrafik och stod i vägen för järnvägens utveckling. I stora drag rör det sig om järnvägens inneboende naturliga monopol och komplexitet. Naturliga monopol kännetecknas av mycket stora investerings- och kapitalkostnader, vilket skapar höga tillträdeströsklar för nya aktörer som vill etablera sig. Anläggning av järnväg och drift av trafik är en omfattande apparat som kräver enorma initiala investeringar, vilket förutsätter planering årtionden i förväg, och avkastning kan i bästa fall komma på lång sikt. Att driva sådan verksamhet i konkurrens med andra aktörer, exempelvis genom parallella järnvägsspår på samma sträcka, låter sig helt enkelt inte göras. I ett land som Sverige – glesbefolkat och med stora avstånd – blir konkurrens mellan privata aktörer än mer orealistisk.

Infrastruktur i allmänhet och järnvägar i synnerhet kännetecknas av företagsekonomiskt låg eller obefintlig avkastning men hög samhälls-ekonomisk nytta. Detta gäller såväl järnvägar som vägar, hamnar, elnät och vatten- och avloppsnät. Med den privata driften fanns det också situationer där det inte låg i alla aktörers ekonomiska intresse att ansluta till ett annat företags bana. Linjer kunde plötsligt läggas ned av konkursdrabbade företag, vilket drabbade hela systemet. En statlig utredning² visade redan 1932 att privata linjer som inte var vinstgivande i sig själva kunde vara det ur ett nätverksperspektiv.

Med betydande stordriftsfördelar, positiva externa effekter samt svårigheter att införa en samhällsekonomiskt effektiv prissättning var fortsatt privat drift dömd att misslyckas. Järnvägens enorma betydelse för landets ekonomi och välbefinnande tillät inte en ineffektiv och planlös marknadsstyrning. Det fanns alltså både goda skäl och ett starkt politiskt stöd för ett statligt övertagande och monopolisering 1938. Insikten om att nödvändig infrastruktur borde drivas på samhällsnyttiga villkor förenade liberaler och socialdemokrater. Såväl i Sverige som i resten av Europa tog staten därför ett samordnat ansvar över järnvägarna.

1.2. Från Statens Järnvägar till ingens järnvägar

50 år efter att järnvägen i Sverige placerades i SJ:s omsorg inleddes avregleringsprocessen. 1988 delades SJ upp i två nya organisationer. Bakgrunden var minskad lönsamhet för SJ, som tappat marknadsandelar sedan privatbilismens intåg. En ny myndighet, Banverket, bildades och gavs ansvar för infrastrukturen. SJ tog hand om trafiken, som man fortfarande hade ensamrätt på, men fick även fortsättningsvis

behålla stationer, verkstäder och trafikledningsfunktioner. SJ skulle nu betala banavgifter till Banverket baserat på den samhällsekonomiska marginalkostnad, inklusive externa effekter, som trafiken gav upphov till.

Sverige var först i världen med denna typ av vertikala separation mellan bana och trafik. Förhoppningen var att uppdelningen skulle lösa finansieringsproblem och undvika kross-subventionering, även om det fanns risk för vissa samordningsproblem. Indirekt skapade separationen förutsättningar för konkurrens, då SJ inte längre förvaldade banorna. 1990 infördes upphandling av spårbunden lokal och regional kollektivtrafik, vilket öppnade spåren för konkurrerande tågoperatörer inom den regionalt upphandlade trafiken. BK Tåg blev således den första privata tågoperatören sedan förstatligandet när man vann upphandlingen av Krösatågen i Småland.

1992 beslutades att även den nationella (det vill säga den interregionala) trafiken som ansågs samhällsnyttig men olönsam skulle upphandlas. Det innebar att staten i stället för att förhandla nya avtal med SJ erbjöd andra aktörer att lägga anbud på nattågstrafiken till och från norra Norrland. SJ:s ensamrätt begränsades nu till den interregionala trafik som ansågs lönsam. Detta betydde dock inte per automatik att nya operatörer tillkom. SJ vann ofta upphandlingarna och fick fortsätta driva samma trafik.

1994 slöt staten ett avtal med privata A-train AB om att gemensamt låta bygga Arlandabanan. Som kompensation fick A-train AB, mer känt som Arlanda Express, ensamrätt på banan fram till år 2040. Intressant att notera är att den borgerliga regeringen här lyckades kombinera det sämsta hos två marknadsideal: En privat monopolsituation utan möjlighet till politisk styrning.

Avregleringen fortsatte 1996 när järnvägsnätet öppnades för alla operatörer som önskade köra godstrafik. Regeringen bedömde att denna förändring skulle leda till en utveckling av småskalig godstrafik, som i stor utsträckning skulle fungera som matarbolag till den godstrafik som bedrevs av SJ.³

Nästa steg togs 2001, när SJ upplöstes. Inför en planerad total avreglering behövde affärsverket bolagiseras för att kunna möta framtidens konkurrenter. Men i stället skapades sex nya aktiebolag. SJ AB bildades för persontrafik, Green Cargo AB för godstrafik, Jernhusen AB för förvaltning av fastigheter (såsom stationshus, depåer och verkstäder), TraffiCare AB för städning och klargöring av tåg, Euromaint AB för fordonsunderhåll och Unigrad AB för IT. Av dessa blev de tre förstnämnda statliga bolag, medan de övriga privatiserades. I och med bolagiseringen förändrades verksamheternas mål. Det överordnade målet blev avkastning, i SJ AB:s fall 10 procent på eget kapital efter skatt över en konjunkturcykel.

Under 2000-talet fortsatte sedan avregleringen. 2007 öppnades järnvägsnätet upp för chartertåg och nattåg, och sedan 2010 råder fri konkurrens på all trafik. (I praktiken trädde den öppna konkurrensen i kraft i slutet av 2011, i och med att en ny tåglägesperiod inleddes.) Genom att konkurrensutsätta tågtrafiken hoppades politikerna att en järnvägsmarknad skulle skapas, där bolagens konkurrens skulle gagna den enskilde resenären. Järnvägens naturliga monopol skulle således

kringgås genom att staten fortsatte äga banan genom Banverket. Trafikutövningen, som däremot ansågs lämplig för konkurrens, öppnades upp som vilken annan marknad som helst.

Men avregleringen avstannade inte. Även drift, underhåll och anläggning av själva infrastrukturen ansågs lämpliga för att köpas och säljas på en marknad. Fram till 2001 hade Banverket enbart egen personal som skötte och underhöll järnvägen. Nu började de producerande enheterna konkurransutsättas genom upphandlingar, vilket ledde till att det i dag finns ett stort antal aktörer på underhållssidan. 2009 bolagiserades Banverket Projektering tillsammans med Vägverket Konsult och blev Vectura Consulting AB, som staten 2013 sålde till privata Sweco. 2010 skildes Banverket Produktion från Banverket och omvandlades till det statliga aktiebolaget Infranord. Samma år upphörde Banverket att finnas i och med bildandet av den nya myndigheten Trafikverket, som i huvudsak innebar en sammanslagning mellan Banverket och Vägverket.

Sammanfattningsvis bör avregleringen ses som en process som pågått under drygt två decennier, driven av både borgerliga och socialdemokratiska regeringar. Som begrepp är "avregleringen" oprecist. "Avregleringen" bör betraktas som ett samlingsnamn för en rad reformer som marknadsanpassat och liberaliserat svensk järnväg. Avregleringen har inte nödvändigtvis bidragit till mindre regler, varför begreppet inte beskriver vilken riktning reformerna tagit. Något slarvigt används dock avreglering, marknadsanpassning och konkurransutsättning synonymt.

En avreglerad marknad kan i sin idealform betecknas som decentraliserad, med ett konkurrens- och marknadsanpassat utbud, medan en reglerad marknad kan beskrivas som centraliserad och kännetecknad av samordning och ett stabilt utbud. I debatten om järnvägens, liksom andra sektors, organisering används begreppen av- och återreglering, varför de också fortsättningsvis används i rapporten trots sina svagheter.

2. Varför genomfördes avregleringen?

Oavsett vilka politiska reformer som utvärderas bör frågan ställas vilka problem reformerna var tänkta att råda bot på. Skälet till bildandet av Banverket, som bör betecknas som avregleringens startskott, var inte viljan att konkurrensutsätta marknaden utan SJ:s återkommande ekonomiska problem och järnvägens sjunkande marknadsandelar både vad gällde persontransport och godstransport.⁴

Genom att skilja på sina två delar – infrastruktur och trafikutövning – skulle SJ betala banavgifter till Banverket och koncentrera sig på trafikutövningen. Investeringar i infrastrukturen kunde lättare göras av staten genom Banverket, som inte bedrev någon trafik. Regional olönsam trafik skulle finansieras och planeras av trafikhuvudmännen, och SJ skulle därmed inte längre betala för olönsamma men samhällsnyttiga eller regionalpolitiskt viktiga linjer. Indirekt öppnades på detta vis järnvägen upp för fler aktörer, då de regionala trafikhuvudmännen fick trafikeringsrätten för den upphandlade trafiken. Denna indirekta öppning var inte helt planerad utan skedde delvis slumpartat.

I efterhand är det också svårt att utläsa motiven för reformeringen av järnvägsmarknaden. Avregleringens mål har uttryckts i termer av valfrihet och konkurrens, men det har inte klart framgått varför denna valfrihet och konkurrens behövs inom järnvägssektorn. Andra transportalternativ kan ha ansetts utgöra tillräckligt goda alternativ för att tillgodose olika transportbehov.⁵ Då avregleringens mål varit otydliga är det också svårare att utvärdera huruvida man uppnått vad som var tänkt. Senare delar av avregleringen kan i hög grad beskrivas som en process som satts igång och sedan drivits på – dels av praktiska skäl, som att bolagisera SJ för att det bättre skulle kunna konkurrera med andra aktörer och på andra marknader utanför Sverige, dels av ideologiska strömningar.

Avregleringen av järnvägen är på så vis en del av en större berättelse om hur organiseringen av samhällsnyttig verksamhet förändrats radikalt. De teorier som låg till grund för avregleringen grundar sig inte i förutsättningar som är specifika för just järnvägen utan i mer allmänna föreställningar om ideala marknader. Det finns skäl att problematisera de ideologiska fundament som avreglering och konkurrensutsättning vilar på.

2.1. New Public Management

Sedan 1980-talet har allt mer av den offentliga verksamheten marknadsanpassats i enlighet med en idébildning som betecknas New Public Management (NPM). Kärnan är att den offentliga sektorns omfattning bör krympa och att verksamheten kan effektiviseras genom inspiration från det privata näringslivet. Enligt NPM kan man befria allmännyttig verksamhet från ineffektivitet, slöseri och byråkrati genom att driva den på samma vis som företag. Detta uppnås genom bland annat decentralisering, målstyrning, interndebitering, konkurrens och en tydligare uppdelning av beställar- respektive utförarled.

Det kan tyckas naivt att minskad offentlig insyn, avkastningskrav och lösare regelverk skulle leda till större samhällsnytta, men NPM-

perspektivet kom att i grunden förändra stora delar av svensk offentlig förvaltning och välfärd. Åtskillig forskning visar hur denna idébildning med stor kraft kom att präglade samhällsorganisationen under 1990-talet.⁶ Omfattande avregleringar av bland annat järnväg, inrikesflyg, post, telekommunikation och elproduktion genomfördes. Den interna organisationen av offentlig sektor förändrades mot mål- och resultatstyrning.

Centralt i NPM är att förvaltningen kan och bör skiljas från politiken och så att säga "ekonomiseras". Verksamhet som tidigare formulerats ur ett demokrati- och medborgarserviceperspektiv får nu ekonomisk effektivitet som främsta mål.⁷ NPM förutsätter därför att ett köp-och-säljssystem inrättas, där varje enhet är lönsam och bär sina egna kostnader. Detta kräver att all verksamhet kvantifieras och görs mätbar. Kritiken om att detta leder till att medborgarbegreppet ersätts av ett kundbegrepp har varit omfattande. Kritiker menar att NPM i förlängningen riskerar att skapa rättsosäkerhet, politisk ojämlikhet och ett apolitiskt samhälle.⁸

NPM utgår från att individen drivs av egenintresse, varför ekonomiska styrmedel är de mest effektiva. Alla delar av verksamheten ska kontrolleras, kvantifieras, dokumenteras och mätas. Synsättet tenderar därför att bortse från att chefer och anställda kan motiveras av andra saker än ekonomiska incitament. Sådant som professionsetik, yrkesmässiga utmaningar, lojalitet och solidaritet med användare och kollegor får inte plats. Därmed riskerar NPM att begränsa de anställdas möjlighet att använda sin kompetens och sitt yrkesmässiga omdöme fullt ut.⁹ Även meddelarfrihetens omfattning krymper när större delar av offentlig sektor förs över till aktiebolag och den privata sektorn.

Vidare har det sedan 1990-talet funnits en vilja inom näringslivet att förändra tidigare integrerade verksamheter till mindre enheter och ett fokus på den så kallade kärnverksamheten. Många arbetsplatser, som tidigare haft exempelvis tillverkning, marknadsföring, personalmatsal och städning under samma tak och i samma bolag, ser i dag annorlunda ut. Verksamheten har desintegrerats till avskilda enheter eller formellt skilda bolag. Dessa tankesätt och teorier har även genomsyrat järnvägspolitiken. Affärsorientering, decentralisering, specialisering och målstyrning har satt sin prägel på utredningar, propositioner och politiska utspel. Målet att skapa konkurrensneutralitet och mindre resultatenheter förklarar exempelvis varför man valde att splittra upp SJ på sex separata bolag 2001.

Specialiseringens fördelar måste dock vägas mot fördelarna med integrerade verksamheter – inte minst inom järnvägssektorn. Förutom förlusten av stordriftsfördelarna bortser specialiseringsteorin för de svårigheter som är kopplade till avtalslösningar. Det är ytterst svårt att i avtal reglera förhållandet mellan olika parter som är så extremt beroende av varandra. Vems ansvar är det exempelvis när ett tåg går sönder? Ska fordonsägaren, infrastrukturhållaren, användaren eller underhållsföretaget betala för reparationen?

2.2. Järnvägen som naturligt monopol

Det finns inget skäl att ifrågasätta teorin om att effektiviteten kan ökas av en ideal konkurrens på fullständigt lika villkor på en helt fri marknad med perfekt information. Specifika omständigheter i produktio-

nen gör dock att alla marknader inte kan leva upp till dessa ideal.¹⁰ Järnvägssektorn är ett lysande exempel på en näringsverksamhet vars förutsättningar inte är lämpade för konkurrens.

För det första genererar verksamheten betydande allmännyttan som inte kan beräknas företagsekonomiskt. Samhällsekonomiska värden, så kallade externa effekter eller kollektiva nyttigheter, bokförs inte på någon aktörs balansräkning men gynnar hela samhället. Dessutom främjas andra viktiga transportpolitiska värden som miljö, tillgänglighet, jämställdhet och regional utveckling.

För det andra kännetecknas järnvägen av enorma initiala investeringskostnader och stordriftsfördelar, varför det skrotade statliga monopolet riskerar att bytas ut mot ett privat oligopol med ett fåtal stora aktörer. På grund av sitt storskaliga och tekniskt komplexa produktionssystem med höga kapitalkostnader och låga marginalkostnader karaktäriseras järnvägen av stordriftsfördelar. En väl fungerande infrastruktur, som gör det möjligt att effektivt utnyttja spåren, höjer kapaciteten i systemet och sänker styckkostnaderna vid stora volymer. Inom trafikproduktionen finns potentiella stordriftsfördelar på kostnadssidan vid samutnyttjande av fordon och personal, men också på intäktssidan genom en nätverkseffekt där olika delar av trafiksystemet genererar och matar trafik till andra delar av nätet.¹¹

Utvecklingen på den nyligen öppnade marknaden går också mot just större och mer integrerade verksamheter. Efter uppsplittringen 2001 har SJ AB återtagit stora delar av sin tågklargöring i egen regi. På kontinenten skapar tyska DB och franska SNCF gigantiska statliga logistikföretag med verksamhet inom alla delar av produktionen. Exempelvis köpte DB logistikföretaget Schenker med över 60 000 anställda 2002, och 2010 införlivades den brittiska transportjätten Arriva i koncernen. DB och SNCF anlitar sina egna verkstäder för underhåll, utvecklar tåg och ser fördelen med att ha ett sammanhållet trafikinfrastruktursystem vilket möjliggör spår-hjul-innovationer.¹² I Norge undvek man att splittra upp verksamheten som i Sverige, varför NSB har behållit godstrafik, fastigheter, underhåll och busstrafik inom organisationen.¹³

För det tredje förutsatte avregleringsprocessen att intjänandeförmågan hos järnvägsoperatörerna kan jämföras med övriga transportföretags.¹⁴ Järnvägsmarknaden har dock uppvisat svag lönsamhet både före och efter avregleringen, såväl nationellt som internationellt. Inom ett system som är beroende av planerad samordning och långsiktighet är det dessutom inte ekonomiskt effektivt med för många aktörer. När incitamenten ändras till vinstmaximering för varje enhet riskerar den enda kvarvarande monopolisten, Trafikverket, att få bära de kostnader som entreprenörerna och operatörerna kan undkomma. Allas ansvar blir ingens ansvar.

Slutligen bör själva idén om konkurrens på järnvägen problematiseras. Är det möjligt att likna järnvägen vid en normalt fungerande marknad när konkurrens aldrig kan uppnås på spåren? Enbart genom anbud på tågägen kan konkurrens uppnås om dem. Tåg kan av tekniska skäl inte avgå samtidigt. Trafiken organiseras uteslutande genom en sedan tidigare planerad tågplan med fastställda tågägen. Begäran om tågväg måste göras inför varje avgång från en drifhållplats. Det finns således ingen möjlighet inom systemet för spontan eller oplanerad trafik.

Tåg kan inte likt bussar, flygplan eller taxibilar köra om och förbi ett trasigt fordon. Om ett tågbolag eller en underhålls罔reprenör orsakar ett stopp på banan innebär det närmast ett totalt stopp. Hela systemet är beroende av att alla delar fungerar för att trafiken ska flyta. En sann fri konkurrens kommer av systemets tekniska natur aldrig att kunna uppnås på järnvägen. Långsiktig planering i stor skala är en förutsättning för att tåg överhuvudtaget ska kunna gå. Marknadens lösningar bygger på fragmentering och decentralisering, det vill säga raka motsatsen.

Figur 2. **Avregleringen har lett till att ett stort antal aktörer i dag är verksamma inom den svenska järnvägssektorn. Schematiskt kan järnvägens huvudaktörer beskrivas på detta vis:**

Funktion	Exempel på aktörer
 <p>Ramverk/Långsiktig styrning</p>	<p>Näringsdepartementet (Regeringskansliet)</p>
 <p>Översyn och säkerhet</p>	<p>Transportstyrelsen (statlig myndighet)</p>
 <p>Förvaltning av infrastruktur (bana, perronger, gångtunnlar, skyltning)</p>	<p>Trafikverket (statlig myndighet)</p>
 <p>Stationer och verkstäder</p>	<p>Jernhusen (statligt bolag)</p>
 <p>Utförande av underhåll</p>	<p>Infranord (statligt bolag) VR Track (finskt statligt bolag) Strukton Rail (holländskt bolag) Balfour Beatty (brittiskt bolag, uppköpt av Strukton 2013)</p>
 <p>Planering och upphandling av subventionerad persontrafik</p>	<p>Skånetrafiken (Pågatågen) Västtrafik (Västtågen) X-trafik (X-tåget) UL (Upptåget) SL Öresundståg Norrståg Trafikverket</p>
 <p>Trafikoperatörer</p>	<p>SJ AB (statligt bolag) Green Cargo (statligt bolag) DSB (dansk statligt bolag) DB (tyskt statligt bolag) NSB (norskt statligt bolag) Tågkompaniet (dotterbolag ägt av NSB) Arriva (dotterbolag ägt av DB) Botniatåg (samägt av DB och SJ) Veolia (franskt halvstatligt bolag) Stockholmståg (dotterbolag ägt av SJ)</p>
 <p>Fordonsunderhåll</p>	<p>Euromaint Bombardier</p>

Avregleringen har påverkat enskilda delar av järnvägssektorn på olika vis. Nedan beskrivs de områden som avreglerats och vilka konsekvenser detta fått.

3.1. Vertikal separation av infrastruktur och trafik

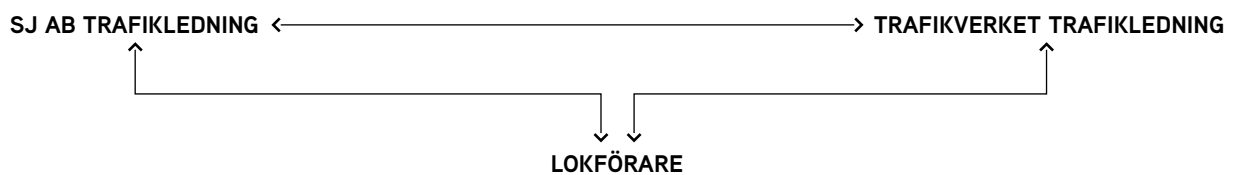
Genom skapandet av Banverket 1988 togs infrastrukturansvaret över från SJ. Syftet med reformen var att skapa en tydligare rollfördelning, göra det lättare att politiskt styra investeringar till infrastruktur samt att skapa ett system med banavgifter, där banhållaren får betalt för den marginalkostnad trafiken orsakar.

Separationen mellan trafik och infrastruktur har skapat tydligare roller, men det är inte helt klart vad detta fått för ekonomiska konsekvenser. En statlig offentlig utredning¹⁵ menar att den tydligare rollfördelningen har ökat produktiviteten, medan andra studier¹⁶ hävdar att separationen enskilt lett till effektivitetsförluster.

Vid Banverkets bildande 1988 behöll man bland annat trafikledning, stationer och kapillärspår inom SJ eftersom samordningen underlättades av att ha dessa delar i samma organisation. Tågpersonal och trafikledning kommunicerade då direkt. För att uppnå konkurrensneutralitet överfördes trafikledningsfunktionerna 1996 från SJ till Banverket. Vissa funktioner, såsom trafikledning, har därför behövt skapas inom varje organisation. Resultatet var att två parter, tågpersonal och trafikledning, med gemensamt ansvar blev tre.

Det finns exempel på att det längre organisationsavståndet mellan infrastrukturhållare och trafikoperatör lett till sämre kommunikation mellan de olika delarna av produktionen. Det medialt uppmärksammade tåg haveriet i Södertälje sommaren 2010, när en evakuering från tåget kunde ske först efter sex och en halv timme, är ett av många exempel på hur aktörerna inte lyckats ta ett helhetsansvar över situationen.

Figur 3. **Exempel på hur trafikledningsfunktioner numera finns inom två organisationer**



Med separationen försvann den direkta kopplingen mellan trafik och infrastruktur, vilket gör att investeringar i infrastruktur i högre grad styrs av politiska än marknadsmässiga överväganden.¹⁷

I grund och botten var bildandet av Banverket trots viss samordningsproblematik en mer eller mindre lyckad reform som resulterat i en tydligare särskiljning mellan banförvaltning och trafikutövning. Möjligheten att investera i ny infrastruktur och banunderhåll och göra återinvesteringar har ökat genom uppdelningen mellan infrastrukturlag och trafiksubventioner.

En bieffekt av separationen var att delningen och införandet av banavgifter öppnade upp för möjligheten att konkurrera om spåren. För-

och nackdelar med detta kommer att behandlas senare, men låt oss uppehålla oss vid organiseringen av banförvaltningen och dess drift- och underhållsverksamhet för en stund.

3.2. Konkurrensutsatt banunderhåll

Sedan 2001 har drift- och underhållsarbetet gradvis konkurrensutsatts och privatiserats. Sedan 2010 utför Trafikverket inget banunderhåll alls i egen regi, utan detta utförs under 40 entreprenadkontrakt, främst av Infranord, Balfour Beatty, VR Track och Strukton Rail. Dessa är i princip de huvudentreprenörer som förekommer. Huvudentreprenören anlitar dock i sin tur ofta ett stort antal underentreprenörer. Marknaden för underhåll kännetecknas allmänt av låg lönsamhet och marknadskoncentration.¹⁸ I december 2013 tillkännagav Strukton att de köper Balfour Beatty.¹⁹

Underhållskontrakten är geografiskt upphandlade med funktionskrav, vilket innebär att entreprenören ansvarar för att en viss funktion i infrastrukturen upprätthålls och att anläggningen återlämnas efter kontraktstiden i samma skick.²⁰ Tanken med konkurrensutsättningen har varit att fler aktörer på underhållssidan ska skapa effektivare organisationer och därmed ett mer kostnadseffektivt banunderhåll. Med den svenska traditionen av underinvesteringar i järnvägsunderhåll måste resurserna givetvis utnyttjas effektivt för att infrastrukturen och i förlängningen tågtrafiken ska fungera. Sverige ligger nämligen i den absoluta botten inom EU gällande investeringar per spårkilometer, och reinvesteringarna är lägre endast i Estland och Lettland.²¹

Faktum är dock att ingen riktigt vet om upphandlingarna gett mer underhåll för pengarna eller inte. Trafikverket hävdar att konkurrensen bidrar till målet att skapa mer underhåll för pengarna, samtidigt som man konstaterar att det i nuläget saknas modeller för att mäta produktiviteten. Riksrevisionen slår fast att det helt saknas produktivetsmått inom drift och underhåll. Deras beräkningar visar att investeringsproduktiviteten snarare minskat i stora anläggningsprojekt.²² ²³ Det finns alltså inga belägg för att underhållsarbetet effektiviserats i och med konkurrensutsättningen.

3.2.1. Ökad byråkrati

Den politiska viljan att föra in marknadsmekanismer på ett område där en naturlig marknad saknas, exempelvis inom offentligt finansierade verksamheter, resulterar ofta i just upphandlingar. Nackdelen med att driva offentlig verksamhet genom upphandling av de producerande tjänsterna är att resurser behöver läggas på att administrera dessa och styra verksamheten genom en så kallad beställar-utförarmodell. I järnvägens fall innebär detta att Trafikverket har behövt bygga upp en omfattande organisation för att granska anbud, skriva kontrakt, beställa arbeten och kommunicera med entreprenadföretagen. Om inga effektiviseringar gjorts i och med konkurrensen riskerar upphandlingsprocessen tvärtom att fördyra drift- och underhållsverksamheten totalt sett.

Trots detta har Trafikverket inte räknat på kringkostnaderna för upphandlingarna i sina utvärderingar: "Endast kostnader som är kopp-

lade till direkta åtgärder i anläggningen, det vill säga inga overheadkostnader har tagits med.²⁴ Detta samtidigt som myndigheten rapporterar att allt större delar av budgeten för drift och underhåll av järnvägen går till annat än just drift och underhåll. Trafikverket beskriver dessa indirekta kostnader, som justerat ökat med 13 procent varje år mellan 2002 och 2009, som att "dessa aktiviteter förnygrar eller förnyar inte själva järnvägsnätet men är ändå nödvändiga".²⁵ En betydande – och växande – del av Trafikverkets resurser går alltså till verksamheter som kan spårras till byråkrati kring upphandlingar, kommunikation med operatörer och projekteringskostnader. Samtidigt som underhållet släpat efter och banarbetare varslats har Trafikverkets indirekta kostnader för drift och underhåll ökat med 135 procent på sju år.²⁶

Trots de allt större summor som varje år läggs på denna typ av transaktionsverksamhet fungerar inte kommunikationen mellan de olika aktörerna. Trafikverket förklarar i en egen utredning att en av orsakerna till förseningarna i tågtrafiken vintern 2009/2010 var att samarbetet mellan entreprenörerna inte fungerade.²⁷ Det helhetsansvar som förutsätts för att få trafiken att flyta försvann i marknadsmodellen.

Samtidigt som de administrativa kostnaderna ökar så har antalet personer som arbetar direkt med drift- och underhållsarbete minskat. 1989 arbetade 7257 personer direkt med banarbete, 2008 hade antalet sjunkit till 5816.²⁸ 1998 till 2009 minskade antalet anställda vid Banverkets underhållsenheter med 28 procent, och det totala antalet anställda på verket sjönk med tio procent.²⁹ Samtidigt som detta skett har tågtrafiken ökat kraftigt, vilket resulterat i att det också finns allt mindre tid för underhåll i spårrområde. Ett uppdämt och akut underhållsbehov ska alltså hanteras av betydligt färre personer än tidigare på hårt trafikerade spår. Trafikverket har beskrivit situationen som att "Sverige har 2010 Europas mest avreglerade järnväg. Det har lett till ett ökat behov av administrativ personal för att kunna möta de nya behoven (...) De yrkeskategorier där ökningen har skett finns främst inom områden som arbetar med inköp, teknik, kvalitet, miljö och juridik."³⁰

Meningen med konkurrensutsättningen av banunderhållet kan knappast ha varit att lägga mindre resurser på att ta hand om järnvägen och mer på administration. Visserligen kan man tänka sig att teknologiska framsteg, produktivitetsförbättringar och vissa effektiviseringar har gjort att minskningen av banarbetare delvis varit motiverad, men det ter sig märkligt att allt färre tar hand om en allt hårdare utnyttjad infrastruktur som inte är i toppskick. Det tydligaste resultatet av konkurrensutsättningen är att en stor del av den offentliga verksamhetens resurser går till administration kring upphandlingar i stället för till direkt underhållsverksamhet.

3.2.2. Informationsproblematik

Ett annat problem för Trafikverket är att konkurrensutsättningen skapat en stor informationslucka hos myndigheten. Den statliga utredningen gällande järnvägens organisation från 2013 konstaterar att "När dåvarande Banverket hanterade underhållet internt fanns lokalkännedom beträffande anläggningen. Det fanns kunskap hos enskilda, inte

bara om vad som behövde åtgärdas utan även hur det skulle åtgärdas och var reservdelar fanns vilket medförde att en del brister snabbt kunde avhjälpas. Denna kunskap riskerar att försvinna om Trafikverket inte har egna resurser som känner anläggningen.³¹

I dag utför Trafikverket otroligt nog inte några besiktningar själva. Enligt ingångna kontrakt beställer Trafikverket underhåll av bolagen, som sedan utför och även slutbesiktigar sina egna arbeten. Entreprenören får därmed också kunskap om anläggningens tillstånd. Detta minskar givetvis Trafikverkets möjligheter att veta vilket skick banan befinner sig i samt vilka åtgärder som utförts och behöver utföras. Trafikverket menar att "Nuvarande styrmodell gör det svårt att bestämma exakt hur stora utlägg för underhåll och reinvesteringar som görs på olika aktiviteter och anläggningstyper och vilka effekter aktiviteterna har på anläggningen, vilket försvårar ett optimalt resursutnyttjande inom drift och underhåll."³²

Problemet med denna ordning blir att ingen på Trafikverket exakt vet vad som görs eller vad som behöver göras. Långsiktigheten i underhållet går förlorad, och allt mer underhåll görs numera akut.³³ Trafikverket uttrycker att "(...) så mycket som möjligt av underhållet bör vara förebyggande, och det bör genomföras på ett genomtänkt sätt innan systemet blir defekt och får nedsatt funktion. Detta förutsätter en hög kunskap om anläggningens tillstånd och om de tidpunkter då anläggningen inte längre kan upprätthålla en acceptabel kvalitetsnivå."³⁴ Denna kunskap finns inte i dag hos Trafikverket, och i den mån den finns hos entreprenören skapas ett privat kunskapsmonopol som försvinner vid ett eventuellt entreprenörsbyte.³⁵

Nuvarande beställar-utförarmodell förutsätter vidare att avtal alltid kan reglera ansvaret mellan Trafikverket och entreprenören. Detta fungerar inte alltid i praktiken. Riksrevisionen menar att "en risk består i att kvaliteten blir lidande, till exempel för att beställaren inte lyckats specificera kvaliteten i funktionella termer på ett entydigt och rätts-säkert sätt."³⁶ När Trafikverket utredde orsakerna till de 83 000 förseningstimmarna vintern 2009/2010 så visade det sig att "nödvändiga vinterförberedelser hos entreprenörerna är inte alltid specificerade av Trafikverket, funktionsbaserade kontrakt är ofta utformade i enlighet med en normalvinter snarare än att ta höjd för svårare vinterförhållanden, det saknas på många håll tillräckligt samarbete och gemensam träning och planering mellan entreprenörer och Trafikverket, och i vissa fall kan det diskuteras huruvida entreprenörerna verkligen uppfyllde alla sina åtaganden."³⁷

Trafikverket menar att "Baserat på internationella erfarenheter och existerande forskning går det inte att dra några slutsatser om huruvida konkurrensutsatt underhåll av järnväg skulle vara bättre eller sämre än underhåll i egen regi."³⁸ Enligt Trafikverket är detta ett argument för att behålla nuvarande marknadsmodell. Det gör man genom slutsatsen att en omorganisering tillbaka till underhåll i egen regi skulle medföra kostnader, vilket givetvis stämmer, och att det därför är bättre att fokusera på att utveckla nuvarande marknadsmodell för tillfället. Trafikverket önskar alltså inte återgå till den tidigare modellen, men menar trots detta att ett återtagande skulle kunna ge "förenklad taktisk styrning, prioritering och planering samt att det skulle bli lättare att skapa rätt incitament."³⁹

Figur 4. Vad beror förseningarna på?



- Järnvägstrafikens punktlighet har successivt försämrats under 2000-talet. Flest tåg ställdes in och försenades under de hårda vintrarna 2009/2010 och 2010/2011. Även om förseningstimmarna minskat under 2012 och 2013 så är nivån högre än tidigare. Det finns dock stora brister i Trafikverkets förseningsstatistik.⁴⁰
- Det totala antalet förseningstimmar i tågtrafiken för år 2010 var 143 000 timmar.⁴¹ Antalet inställda tåg under samma år uppgick till 78 304.⁴² Året efter, 2011, blev tågen sammanlagt över 177 000 timmar sena.⁴³
- De många och långa förseningarna beror till stor del på dåligt underhållna delar i systemet. Hårt utnyttjad och sliten infrastruktur är oavsett årstid den främsta anledningen. 2012 stod kontaktledningar, spårväxlar, signalställverk, spår och positioneringssystem för cirka 60 procent av förseningstimmarna.⁴⁴
- Förutom att resenärer, tågoperatörer och godstransportörer förlorar pengar på förseningarna så kostar det samhället stora summor pengar. De direkta samhällskostnaderna för förseningarna i enbart persontrafiken 2010 uppskattades till 5,1 miljarder kronor.⁴⁵
- För vintern året innan beräknades den direkta kostnaden till knappt 3 miljarder.⁴⁶

3.2.3. Förändrade incitamentsstrukturer

Om vi förutsätter att upphandlingar av banunderhåll senare kan komma att leda till en viss kostnadsminskning, vilket alltså inte går att fastslå, så bör vi också kritiskt ställa frågan hur denna i sådana fall ska bli möjlig. Visst kan det finnas effektiviseringar som är rimliga och sänker priset på banunderhåll för Trafikverket samtidigt som det genererar vinst till bolagen. Dessvärre finns också risken att dessa «effektiviseringar» är kortsiktiga och samhällsekonomiskt oförsvarbara, då kortsiktighet fördyrar underhållet på lång sikt, gör järnvägen sämre och utsätter resenärer och banarbetare för livsfara.

Konkurrensutsättningen har lett till att andra helt nya incitamentsstrukturer för järnvägsunderhåll skapats. Detta sker när verksamhetens mål omformuleras från samhällsnytta till ekonomisk avkastning. Vid Trafikverkets upphandlingar väger priset givetvis tungt när anbudet granskas. När ett kontrakt tecknats utför Trafikverket inte någon egen säkerhets- och underhållsbesiktning, utan underhållsföretagen rapporterar själva in vilka fel som åtgärdats. Kontraktet formulerar i princip enbart de minimikrav som banhållaren ställer på underhållsentreprenören.

Detta har skapat en marknad för järnvägsunderhåll där framgångsrika entreprenadföretag kan göra vinst på att göra så lite som möjligt inom kontraktsramarna, vilket givetvis får effekt på kvaliteten på underhållet. Risken är att detta leder till mer av akut felavhjälpning, med störningar i trafiken som följd.⁴⁷ Riksrevisionen menar att Trafikverket väger "ofta inte in tidigare erfarenheter av entreprenören i sina upphandlingar, vilket reducerar entreprenörens incitament till varumärkesbyggande med hjälp av överprestationer."⁴⁸ En tidigare studie av vägunderhåll⁴⁹ visar att konkurrensutsättning inte heller hade någon positiv inverkan på teknikutvecklingen inom branschen. Tvärtom försämrades det innovativa klimatet.

Kvaliteten på drift- och underhållsarbete lider av den ekonomisering som genomsyrar verksamheten. 2011 visade en granskning att drygt hälften

av alla fel inte åtgärdas inom den tidsram som är uppsatt i Trafikverkets föreskrifter. Inte ens akuta anmärkningar, så kallade A-anmärkningar, som riskerar att orsaka störningar och olyckor, åtgärdas i tid.⁵⁰ Vidare vittnar anställda om kortsiktigt underhåll där enbart det beställda och nödvändigaste görs⁵¹ samtidigt som reservkomponenter saknas i företagets lager.

Kontrakten är ofta utformade så att när ett akut fel uppstår så ska underhållsföretaget vara på plats inom en viss tid för att avhjälpa det. Exempel finns på att banarbetare åkt ut utan verktyg eller rätt kompetens för att hinna dit inom den tid som stipuleras i kontraktet. Väl där rapporterar man till Trafikverket att man är på plats för att sedan åka tillbaka och hämta vad som behövs för att avhjälpa felet. Trafikverkets nya roll som beställare innebär att fokus flyttats från samhällsnyttig förvaltning till kontroll över om man kan ge entreprenören viten utifrån avtalen. Banarbetare berättar om hur man blir ifrågasatt när fel upptäcks, då detta betyder en kostnad för beställaren. Därför får exempelvis trasiga växlar lämnas orörda eftersom köparen, Trafikverket, inte beställt någon reparation. Vidare har snölok skrotats eller hyrts ut till godstrafikföretag i stället för att skotta, då detta varit företagsekonomiskt mest lönsamt.⁵²

Underhållskontrakt har brutits från en dag till en annan när det visats sig att ingångna avtal inte varit lönsamma för entreprenadföretagen. Exempelvis valde Balfour Beatty och Trafikverket 2011 att bryta ett femårigt underhållskontrakt värt nära en miljard kronor redan efter tio månader. Snöröjningen fungerade inte tillfredsställande, och företaget krävde extra ersättning. Avtalet bröts ömsesidigt, men Trafikverket fick betala Balfour Beatty 125 miljoner kronor extra för företagets "kostnader och förluster".⁵³ För att inte riskera att stå helt utan entreprenör inför vintern 2012 valde Trafikverket dock att teckna ett nytt avtal med samma företag – nu med ett knappt års giltighetstid.

Det är också värt att belysa de förändringar som uppstår längst ned i organisationsstrukturen. Själva underhållsarbetet på järnvägen har inte ändrats i speciellt stor omfattning över tid. Fortfarande behöver rälsar svetsas och växlar sopas manuellt. Järnvägens underhållsarbete kännetecknas av ett komplext hantverk där det kollektiva yrkeskunnandet inom organisationen varit avgörande för att förvaltningen skulle vara framgångsrik. En vanlig uppfattning är att branschen dränerats på järnvägs-kunnande. Trafikverket har tappat många duktiga och kunniga medarbetare, och entreprenörerna anser sig inte längre ha råd att utbildade de anställda mer än nödvändigt. "Trafikverket köper upp till lägsta pris, det innebär att kompetensen inte blir den högsta eller bästa" säger Per Corshammar, järnvägsingenjör och banlärare, till SR Ekot. Han tror att en viktig förklaring till den minskande kompetensen är kraven på lönsamhet.⁵⁴ Bilden bekräftas av de anställda på Infranord, som uppger att företaget är dåligt på att behålla duktig personal.⁵⁵

När man politiskt omvandlar en myndighet, som tidigare haft ett samhällsansvar att förvalta offentliga medel, till konkurrerande bolag, så förändras även förutsättningarna för arbetets utförande, trots att arbetsuppgifterna i princip är desamma. Tidigare kollegor, som arbetat i team och uppfattat sig som samhällsbyggare som tagit hand om "vår järnväg", tillhör nu konkurrerande bolag som strävar efter affärsmässighet. Arbetet försämras när det inte längre organiseras efter vad som behöver göras utan efter kontraktstolkningar.

En stor utmaning för bolagsledningarna är att värna om den samhälls-

byggaranda som funnits och samtidigt låta organisationen genomsyras av värden som affärsmässighet och konkurrensfördelar. Dessvärre finns det undersökningar^{56 57} som tyder på att en kulturomvandling har skett, men på bekostnad av personalens motivation och känsla av delaktighet. Engagemanget och arbetsglädjen bland banarbetare är lägre än branschgenomsnittet, och förtroendet för företagsledningen på till exempel Infranord är uppseendeväckande lågt.⁵⁸

3.2.4. Allvarliga olyckor och försämrad arbetsmiljö

Risken för allvarliga olyckor för såväl resenärer som arbetstagare ökar med bristfällig bemanning och kompetens i spåren, prispres och dåligt utformade kontrakt. Det räcker inte med att Trafikverket ställer högre krav på säkerhet hos huvudentreprenörerna när entreprenadsleden blir längre och fler underentreprenörer hyrs in. De anmälda olyckorna och tillbudena har ökat kraftigt sedan underhållsarbetet konkurrensutsattes fullt ut 2010. Fram till 2007 låg antalet anmälda olyckor och tillbud vid järnvägsarbete på mellan två och nio per år. 2010, 2011 och 2012 pendlar antalet olyckor och tillbud mellan 30 och 40 per år.⁵⁹

Statens Haverikommission utför för tillfället en samlad granskning av järnvägsbranschen på grund av den stora olycksökningen. Jonas Bäckstrand, kommissionens ordförande, misstänker att "det kan finnas brister i säkerhetssystemet, säkerhetsarbetet eller säkerhetskulturen hos entreprenörerna som arbetar på spåren".⁶⁰ Givetvis är det svårt att säga exakt vad ökningen beror på. De hårda vintrarna och en ökad trafikmängd kan spela in. Men Bengt Sjö, chef för Transportstyrelsens analysenhet, menar att ökningen av antalet olyckor på järnvägen inte kan vara en ren slump.⁶¹ Många banarbetare vittnar om att säkerheten allt oftare sätts på undantag och att kraven på att få tågen att rulla trots minimal bemanning och tid för avstängning av spår gör att man känner sig tvungen att tumma på föreskrifter och rutiner. Även Trafikverkets ledningscentral har fått skarp kritik, bland annat från Transportstyrelsen, som menar att säkerhetsrutinerna är bristfälliga.⁶²

Figur 5. **Exempel på allvarliga olyckor**



- **27 januari 2010:** En banarbetare påkörd i Karlberg.
Anledning: Avsaknad av utbildning för inhyrd arbetskraft och bristande säkerhetsrutiner.⁶³
- **1 februari 2010:** En banarbetare omkommer efter påkörning i Lingham.
Anledning: Allvarliga brister i Strukton Rails förebyggande säkerhetsarbete.
- **4 juni 2010:** En eltekniker omkommer efter påkörning i Karlberg. En annan skadas allvarligt.
Anledning: Brister i skydds- och säkerhetsarbetet.
- **9 juni 2010:** Två godståg är nära att kollidera i Nyhem.
Anledning: En signalkabel hade inte reparerats på grund av samordningsproblem mellan entreprenörerna.
- **12 september 2010:** Ett X2000-tåg kolliderar med en spårgående grävlastare i Kimstad. En resenär förolyckas och 20 skadas.
Anledning: A-skydd saknas på intilliggande spår. Allvarliga brister i skydds- och säkerhetsarbetet. Grävlastföraren saknade järnvägserfarenhet.

- **1 oktober 2010:** Ett Intercity-tåg spårar ur i norska Skotterud. 36 personer skadas.

Anledning: Utmattningsprickor i hjulstommen orsakade urspårningen; avsaknad av rutiner för att fånga upp denna typ av fel.⁶⁴

- **27 januari 2011:** 23 ton stålgoods lossnar från ett godståg i Frövi under tågrörelse.

Anledning: Personalen som utförde lastningen saknade tillräckliga säkerhetskunskaper. Ingen av de inblandade aktörerna ansåg att det var deras ansvar att kontrollera lasten.

- **3 november 2011:** En maskinoperatör omkommer efter påkörning i Örtorfta.

- **3 december 2012:** Ett nattåg med 130 resenärer spårar ur i Stöde.

Anledning: Rälsbrott på grund av uteblivna åtgärder efter felanmälan.⁶⁵

(Källa där inget annat anges: Statens Haverikommission.)

3.3. Konkurrensutsatt upphandlad trafik

Låt oss lämna förvaltning, drift och underhåll av järnvägen till att granska vad avregleringen inneburit för själva tågtrafiken. Trafikens förutsättningar hänger förstås tätt samman med infrastrukturen. Tanken med avregleringen var dock att järnvägens naturliga monopol, anläggning och drift av banorna, skulle kringgås genom att konkurrensutsätta driften av trafik.

Den regionalt upphandlade trafiken var den första som konkurrensutsattes. Förflyttningen av ansvaret för den regionala subventionerade trafiken från SJ till lokal nivå var i grunden en lyckad decentraliseringsreform. När ansvaret för den regionala trafiken 1990 flyttades från SJ ökade det regionala politiska inflytandet över tågtrafiken och många linjer förbättrades. Genom flera kollektivtrafikmyndigheters samarbete har den regionalt upphandlade järnvägstrafiken växt och i många fall expanderat långt över länsgränserna, vilket skapat bättre tågförbindelser för många människor. Det decentraliserade ansvaret har dessutom skapat samordningsvinster med andra kollektiva trafikslag.

Trafiken bedrivs dock inte av kommunala- eller landstingsägda bolag utan upphandlas i konkurrens. Tidigare studier visar att själva upphandlingen av trafik har bidragit med en kostnadspress.^{66 67} Samtidigt har den totala kostnaden för alla typer av kollektivtrafik ökat kraftigt. Sedan 2003 har utbudet av regional kollektivtrafik ökat med cirka 15 procent till en ökad nettokostnad med cirka 50 procent i fasta priser. Detta kan delvis bero på att tågtrafiken är dyrast att bygga ut och att dess andel av utbudet ökar mest procentuellt sett.⁶⁸

Möjligheten att upphandla regional spårtrafik för kollektivtrafikmyndigheterna är en förbättring jämfört med den tidigare ordningen, när trafikhuvudmännen var tvungna att vända sig till SJ. För man över ansvaret på lokalnivå är det orimligt att låta en central aktör fortsätta sköta all trafik. Men på samma vis som man kritiskt bör granska de låga bud som ofta vinner upphandlingarna av banunderhållskontrakt finns det anledning att även diskutera vad trafikupphandlingen fått för konsekvenser.

3.3.1 Trafikupphandlingens baksidor

Den kostnadspress som de regionala upphandlingarna i vissa fall lett till har ofta skett på bekostnad av de anställdas arbetsvillkor.⁶⁹ När nya

upphandlingar eller akuta direktupphandlingar gjorts har den nya operatören i många fall inte varit sen med att försöka försämla villkoren för de anställda för att på så vis kunna göra kontraktet lönsamt. Vid flera tillfällen har personalen fått söka om sitt arbete då ett nytt företag tagit över, och tvister mellan arbetsgivare och fackförbund har uppstått då facket menat att det rört sig om ett övertagande av verksamhet. Regelbundna upphandlingar av verksamhet som tidigare skötts statligt och kommunalt har också gett företag möjlighet att kringgå lagen om anställningsskydd.

Senast i raden att kraftigt försämla villkoren för de anställda är Veolia som våren 2014 varslade 252 lokförare och tågvärdar på Öresundståg. Efter att ha vunnit upphandlingen, med ett bud på ungefär 50-60 miljoner kronor lägre än konkurrenterna, får Veolia fortsätta köra trafiken i ytterligare fem år. För att få ihop det ekonomiskt planerar dock Veolia att säga upp en stor del av personalen. Dessa återanställs sedan på deltid. Fackförbundet Seko har i skrivande stund sagt sig vara beredda att säga upp avtalet om inte Veolia backar från planerna.

Detta är inget unikt för järnvägsbranschen utan förekommer inom flera sektorer där offentliga upphandlingar görs. Men det är viktigt att belysa att järnvägsbolagen delvis konkurrerar med försämlade villkor för de anställda. Inget tyder på att operatörer konkurrerar med bättre tåg, innovationer eller bättre service. Den nya operatören använder samma tågsätt, som tillhandahålls av kollektivtrafikmyndigheterna, och samma tidtabeller och informationssystem. Personalen som övertagits byter i princip bara uniform.

Även för de regionala kollektivtrafikmyndigheterna har upphandlingen i vissa fall orsakat problem. Många avtal saknar tillräckliga incitament för entreprenören att öka antalet resenärer och bromsa kostnaderna.⁷⁰ Skattebetalarna har fått bära kostnaderna när ingångna kontrakt brutits eller att det visat sig att operatören inte förmått driva trafiken som avtalat. Allt fler upphandlingar har kommit att överklagas av någon av de förlorande parterna, vilket fördyrat processen.⁷¹ Kollektivtrafikmyndigheter, tågpersonal och resenärer har alla blivit lidande av att bland annat vissa av Öresundstågs, Väststågs, Upptågets och Norrtågs operatörer inte lyckats få till en tillfredsställande och lönsam trafik.

Det finns även andra orsaker bakom prispressen. Tyska Arriva, franska Veolia och danska DSB First har alla gjort miljonförluster i Sverige. Det finns därför skäl att misstänka att vissa bud enbart syftar till att de utländska operatörerna ska skaffa sig erfarenhet av en avreglerad järnvägsmarknad. Dessa bolags förluster täcks upp på respektive hemmamarknad. I DSB Firsts fall ledde det till en intensiv debatt i Danmark om rimligheten i att ett danskt statligt bolag indirekt skulle subventionera svenska regionaltåg, vilket ledde till att DSB senare övergav alla utländska expansionsplaner.

Visserligen ligger det på företagets eget ansvar att lämna bud som är affärsmissiga, och svenska skattebetalare kan gynnas kortsiktigt av utländska bolags underbud. Dessvärre illustrerar det en dysfunktionell marknad där konkurrensen är bristande och den upphandlade myndigheten har svårt att ställa krav på operatörerna. Ytterst få bolag har de ekonomiska muskler som krävs för att bjuda på upphandlad järnvägstrafik. Den upphandlade trafik som inte drivs av SJ körs allt som oftast av andra staters järnvägsbolag, och det har alltså förekom-

mit att den till viss del betalats av tyska och danska skattebetalare. Ett annat problem är att operatörerna som ingått olönsamma kontrakt i vissa fall inte lever upp till sina åtaganden, då det inte finns incitament att behålla trafiken.

Slutligen finns det paradoxalt nog en nackdel med att den skattesubventionerade regionaltrafiken utökats så pass kraftigt. I vissa fall har den regionala trafiken expanderat så långt över regiongränserna att den försvårat möjligheten att bedriva traditionell interregional trafik, så kallade fjärrtåg. Osubventionerad trafik, den vi hitintills främst förknippat med SJ AB, har alltså behövt konkurrera med skattesubventionerad trafik på samma sträckor.

Detta har lett till vissa märkliga undanträngningseffekter. Exempelvis gick inga fjärrtåg från april 2012 till december 2013 på Västkustbanan mellan Göteborg och Malmö/Köpenhamn på grund av bristande lönsamhet. Passagerarna mellan rikets andra och tredje största städer fick hålla till godo med de regionala Öresundstågen, som lämpar sig sämre för längre resor. På sträckan Stockholm – Uppsala konkurrerar SJ AB för tillfället indirekt med sitt eget dotterbolag Stockholmståg, som på linjen kör subventionerade pendeltåg på SL:s uppdrag.

Sammantaget har det decentraliserade ansvaret trots allt varit bra. Det finns skäl att bejaka möjligheten för kollektivtrafikmyndigheter att framför allt planera, men också upphandla, trafik, inte minst för att alternativen är sämre. Det har dock uppkommit problem i spåren av själva upphandlingarna. Regelverket och upphandlingsförfarandet behöver därför förändras, inte minst med hänsyn till underbud, kortsiktighet och arbetsvillkor.

3.4. Fri konkurrens om interregional lönsam trafik

Från det att trafikhuvudmännen fick möjlighet att upphandla den subventionerade trafiken till beslutet att införa fritt tillträde till spåren för kommersiella aktörer 2010 hade SJ som nämnts ensamrätt på den lönsamma interregionala persontrafiken. I ett glesbefolkat land som Sverige kan dock ytterst få linjer sägas vara företagsekonomiskt intressanta. Tidigare prognoser har räknat med att även om trafiken skulle öka och verksamheten drivs mer effektivt är förutsättningarna för att driva företagsekonomiskt lönsam tågtrafik mycket osäkra i Sverige.⁷²

De små möjligheterna att konkurrera bort eventuella övervinster och tjäna pengar på ett underdimensionerat och hårt slitet svenskt järnvägsnät avspeglar sig i det hittills kläna intresset för att köra osubventionerad tågtrafik. I nuläget är det bara nischade Skandinaviska Jernbanor med Blå Tåget samt franska jätten Veolia som med ett par avgångar konkurrerar med SJ AB. Förlusttyngda Veolia har dock aviserat att man avbryter sin svenska satsning och verksamheten är nu till salu.⁷³ Däremot har Hongkongbaserade MTR, som bland annat kör Stockholms tunnelbana, och nystartade Citytåg AB tilldelats tåglägen på sträckan Stockholm – Göteborg för 2014 års tågplan. MTR har tilldelats sju tåglägen i vardera riktningen och Citytåg tre stycken. Citytåg meddelade dock under våren 2014 att man inte kommer utnyttja dessa och att verksamheten läggs ner innan den hunnit komma igång. Även Swebus, som har sitt ursprung i SJ Buss, har aviserat att några busslinjer kommer att ersättas av tåg.

För den enskilde kunden framstår valmöjligheten mellan operatörer emellertid än så länge som en chimär. Järnvägsnätet är så överbelastat att enbart en kraftig utbyggnad skulle kunna ge reella alternativ med tåg från olika bolag som avgår samma tider. Mångfalden har hittills lett till svårigheter att hävda passagerarrättigheter när flera bolag är inblandade i en resa, biljettsystem som inte är sammanlänkade, försenade tåg som inte inväntas och förköpta årskort som plötsligt blir värdelösa när ett bolag på grund av bristande lönsamhet plötsligt slutar trafikera en linje helt och hållet. Det senare hände 2012 när SJ AB tvärt slutade trafikera Väst kustbanan.

Biljettpriserna har justerat för inflation legat relativt konstant sedan år 2000 för interregional trafik, där konkurrensen alltså i princip är obefintlig. Däremot har priserna, med inspiration från flygmarknaden, blivit allt mer differentierade, vilket gjort att priset för en tågresan kan variera kraftigt beroende på avgång och tidpunkt för bokning. Det finns både för- och nackdelar med denna prissättning, men flexibiliteten för den enskilda resenären kan knappast sägas ha ökat i och med differentieringen. Priset på biljetter och månadskort för den regionalt upphandlade trafiken har under samma period ökat kraftigt. Priset på godstrafiken, som avreglerades redan 1996, hade mellan 1997 och 2010 ökat med 15 procent per tonkilometer.⁷⁴ Den interregionala trafiken, som SJ AB i praktiken fortfarande är ensam om, är således den enda tågtrafik som inte har ökat i pris. Tesen om att ökad konkurrens leder till sänka priser för konsumenterna tycks hittills inte ha något stöd i den svenska empirin.

Vidare kan konkurrensen på lönsamma linjer göra att operatörerna inte kan satsa långsiktigt på samma vis. Stora investeringar riskerar att inte bli av när man inte vet hur marknaden kommer att utvecklas och se ut om 20 år. På så vis riskerar Sverige att gå miste om dyra fordons-satsningar likt den SJ gjorde när X2000 utvecklades och lanserades.

Det går också att se hur den kommande konkurrensen använts som argument för att försämra arbetsvillkoren för de anställda.⁷⁵ En växande andel av personalen har osäkra anställningar, och bemanningsanställda med sämre villkor föreslås som lösning på akuta lönsamhetsproblem.⁷⁶

3.4.1. Förlorad nätverkseffekt

Nackdelarna med fri konkurrens på interregional trafik är dessvärre långt större än problemen som nämnts ovan. Järnvägen kännetecknas, som tagits upp i inledningen, av en betydande nätverkseffekt som riskerar att försvinna på grund av konkurrensen. Det grundar sig i det faktum att få linjer är företagsekonomiskt intressanta. De flesta interregionala linjer är så kallade matarlinjer. Matarlinjer är i sig inte lönsamma men skapar förutsättningar för att öka trafiken även på lönsamma linjer. Exempelvis har SJ AB kunnat motivera att köra tåg till och från Dalarna då resenärer som byter tåg och åker vidare gjort att trafiken totalt sett blivit lönsam. Västra- och Södra- stambanan, det vill säga trafiken mellan Sveriges tre största städer, står för hela SJ AB:s vinstresultat. Övriga linjer är sammantaget en förlustaffär.

Nackdelen med att tillåta fri konkurrens om tågglägen är att andra vinstdrivande företag nu fritt kan plocka russinen ur kakan genom att enbart trafikera de ekonomiskt lönsamma linjerna, alltså främst Väs-

tra- och Södra- stambanan. Incitamenten att transportera människor på i sig olönsamma linjer försvinner om dessa sedan byter tåg och reser vidare med ett annat bolag.^{77 78} Uppfattningen att man kan särredovisa en linje som utgör en del av ett större järnvägsnät är företagsekonomiskt relevant men samhällsekonomiskt felaktig. Som nämnts inledningsvis var detta något som påpekades redan i början av 1900-talet, före förstatligandet av järnvägarna.

Dessutom är det vissa tider på dygnet, morgon och eftermiddag, samt vissa veckodagar som normalt är lönsamma. Det kommer därför att uppstå konkurrens om rätten att få vissa tåglägen på ett fåtal linjer. Nätverkseffekterna på järnvägen är påtagliga, varför en uppdelning av tåglägen på olika operatörer sammantaget kommer att leda till sämre underlag för kommersiell trafik. Därmed försvagas systemet som helhet, och allt färre linjer kan räknas hem ekonomiskt, vilket medför nya nedläggningar som ytterligare försvagar systemet. Den totala nätverkseffekten kommer onekligen att minska i proportion till antalet avgångar som körs av andra operatörer än SJ AB. Därmed finns risken att SJ AB inte kommer att trafikera mindre lönsamma linjer i framtiden (och sannolikt ingen annan operatör heller). Utvecklingen kan göra att kostnaden för samhället ökar när fler linjer räknas som olönsamma och därmed behöver skattefinansieras för att finnas kvar.

Som konsekvens av den fria konkurrensen och avsaknaden av något överordnat samhällsansvar har SJ AB:s ledning tagit fram en ny strategiplan, där varje linje kommer att behöva stå för sitt eget resultat. Företaget går över från så kallad nätstyrning till linjestyning. Varje linje kommer få bära sitt eget resultat. Finns ingen lönsamhet på den enskilda linjen kommer den inte längre att trafikeras. Nya organisationer kan därmed behöva skapas för att ta hand om skattesubventionerad interregionaltrafik. Det finns ett behov av långväga trafik som regionala kollektivtrafikmyndigheter knappast kan sörja för. I dag upphandlar staten "viss trafik för att tillförsäkra en grundläggande tillgänglighet för befolkningen i delar av landet där det bedöms att förutsättningar saknas att kunna erbjuda trafik på kommersiella villkor."⁷⁹ För tillfället inkluderar detta tågen till övre Norrland, men utöver dessa tåg är det de regionala kollektivtrafikmyndigheterna som bär ansvaret för den subventionerade trafiken.

Ur regionalpolitisk synpunkt kan man även diskutera vem som ska stå för kostnaden för en fungerande järnvägstrafik i hela landet. Är det exempelvis rimligt att kommunerna själva ska behöva betala tågoperatörer för att de ska göra uppehåll inom kommungränsen. Det finns framförallt en växande trend att delar av finansieringen för infrastrukturprojekt läggs på regionala myndigheter.

3.5. Bolagisering och förändrade ägardirektiv

Bolagiseringen av affärsverket SJ har resulterat i att de statliga bolagen i praktiken drivs utan samhällsansvar. SJ AB:s, Green Cargos och Jernhusens mål med verksamheten är att uppnå företagsekonomisk lönsamhet och leverera avkastning till staten. Bedöms en linje, en avgång eller ett uppehåll som olönsam finns det inget som hindrar att den läggs ned. Något politiskt styrmedel för att det miljövänligaste, säkraste och mest effektiva färd sättet, tåget, ska vara billigare än sina konkurrenter

finns inte. Under rådande ordning ska bolagen drivas marknadsmässigt i konkurrens med andra tågoperatörer och transportslag.

Verksamhetens yttersta mål är alltså inte längre att bedriva bra tågtrafik eller tillhandahålla attraktiva stationsmiljöer med exempelvis kundtjänst, utan att leverera vinst. Det innebär att våra gemensamt ägda verksamheter stänger och låser stationerna trots förseningar och snöoväder sedan näringsverksamheten stängt, att fast anställd personal ersätts med timanställd och att tågresor ibland är flera gånger dyrare än en motsvarande flygresa. Det innebär också att reservvagnskapacitet har skrotas, att statligt ägda tåg sålts till amerikanska riskkapitalbolag för att undvika skatt och att ersättningsbussar upphandlats efter pris i stället för tillgänglighet.

Listan kan göras längre. Järnvägsanställda över hela landet vittnar om otaliga beslut som kan förefalla totalt irrationella. Chefer som saknar järnvägs-kunnande fattar regelbundet beslut som inte är genomförbara i verksamheten. Men det är inga onda chefer med en underliggande illvilja mot effektiv järnvägstrafik som skrotar snölok, ställer in avgångar, lagar vagnar med silvertejp, förbjuder biljettköp ombord på tåget eller byter ur sin personal mot bemanningsanställda utan säkerhetsutbildning. Individerna som fattat dessa beslut har i de allra flesta fall handlat enligt sitt uppdrag. Helt i enlighet med NPM drivs verksamheten genom självständiga resultatenheter vars mål är lönsamhet. Chefer och anställda sporras av kortsiktiga ekonomiska belöningsincitament. Inom det nuvarande systemet med vinstmaximerande aktörer är de här till synes ogenomtänkta besluten rationella. Det blir rationellt för den enskilde men irrationellt för samhället. Det är en systematisk irrationalitet som skapats av nuvarande organisering.

4. Hur bör järnvägen organiseras?

4.1. Problem att organisera samhällsnyttig verksamhet på företagsekonomiska villkor

Varje typ av organisering har för- och nackdelar. Frågan är varför järnvägen behövs och hur vi vill att den ska fungera. Nuvarande organisation har uppenbara svagheter, som visats ovan. Tidigare integrerade system fungerade bättre, men SJ bedrevs i många avseenden ineffektivt och företagsekonomiskt irrationellt. Ytterst handlar det dock om vilka värderingar och transportpolitiska mål man har när man förespråkar en viss typ av organisering.

Under 1800-talets senare del investerade svenska staten enorma summor i järnvägar som vi i stor omfattning fortfarande använder. Dåtidens politiker och ekonomer hade inte formulerat begreppet samhällsekonomisk lönsamhet, men man kunde beskriva och förstå innebörden. Järnvägen tog Sverige in i det nya seklet med rasande fart och var en förutsättning för industrialiseringen.

Efter världskriget expanderade vägtrafikens andel av transportarbetet kraftigt, och skälen till att järnvägen hade byggts glömdes alltmer bort. Järnvägen sågs som omodern, och en planerad nedläggningspolitik inleddes. Under 1960-talet, när avvecklingen kulminerade, lades i genomsnitt 875 meter järnväg per dag ned i tio års tid.⁸⁰ Bil- och busstrafik fick ersätta tidigare järnvägslinjer.

Sedan 1990-talet har en renässans för järnvägen kunnat skönjas. Tågtrafikens fördelar lyftes återigen fram, framför allt ur miljö- och säkerhetssynpunkt. Samhällsekonomiska vinster, såsom mindre utsläpp, betydligt färre trafikolyckor samt ett bättre utnyttjande av stadsutrymmet, blev tunga argument för att öka investeringarna i järnvägen. SJ lanserade 1990 X2000-tågen, som då var hypermoderna och banbrytande snabbtåg. Resandet ökade kraftigt, och efter ett par förlorade decennier började åter vissa nyinvesteringar göras även i infrastrukturen. Exempelvis påbörjades byggandet av Citytunneln och Arlanda-, Botnia- och Citybanan. Investeringarna i drift och underhåll ökade dock inte alls i samma takt som resandet.

Samtidigt som järnvägens samhällsekonomiska potential på nytt kom att diskuteras så förändrades organiseringen mot allt mer marknadsanpassning och krav på företagsekonomisk lönsamhet. Att driva en verksamhet på företagsekonomiska villkor behöver dock inte vara detsamma som att bedriva den samhällsekonomiskt riktigt. Stockholms tunnelbana har exempelvis mycket hög samhällsekonomisk nytta, framför allt räknat i tidsvinster och minskad trängsel. Däremot är den inte företagsekonomiskt lönsam. På Arlandabanan har Arlanda Express å andra sidan lyckas skapa en företagsekonomiskt mycket lönsam järnvägslinje. Banans kapacitet och potential är dock kraftigt underutnyttjad och samhällsekonomiskt ineffektiv.⁸¹ Om priset var lägre på tågtrafik till och från Arlanda skulle beläggningsgraden på tågen öka, och Arlandabanan skulle kunna utnyttjas på ett samhällsekonomiskt mer effektivt sätt.⁸² Exempelen ovan illustrerar att samhällets nytta inte alltid sammanfaller med företagsekonomiska överväganden.

Om verksamhetens syfte är lönsamhet på en marknad är konkurrensneutralitet, affärsmässighet och fri etableringsrätt viktiga delar. Inom sektorer som skapats för andra ändamål än strikt affärsmässiga, exempelvis infrastruktur, fungerar detta företagsekonomiska resonemang däremot inte alltid.

Givetvis är det viktigt att alla verksamheter, såväl offentliga som privata, drivs kostnadseffektivt. Det behöver emellertid inte betyda att de drivs företagsekonomiskt eller affärsmässigt. SJ var länge en tungrodd organisation med en påtaglig myndighetskultur, vilket varken gagnade resenärer eller skattebetalare. Att omvandla en myndighet som har ett centraliserat ansvar över hela Sveriges järnväg till ett kostnadseffektivt företag är förknippat med svårigheter, men också nödvändigt för att hålla transportsystemet effektivt. Det verkliga problemet för SJ var att man underblåste en planerad nedläggningspolitik och att organisationen inte var kostnadseffektiv samtidigt som den politiska ambitionen att öka tågresandet saknades. Om kostnadseffektivitet blir synonymt med företagsekonomisk lönsamhet blandas dock begreppen ihop.

En offentlig organisation kan av princip enbart göra vinst på sina ägares bekostnad. Vinsten SJ AB gör går till statskassan men kommer från resenärerna, tillika ägarna, som köpt biljetter av företaget. En högre prissättning kan vara kommersiellt riktigt men leder till att färre väljer tåget, och därmed utnyttjas den offentligt finansierade infrastrukturen ineffektivt. De 5,1 miljarder kronor som persontrafikens förseningar beräknades kosta samhället 2010⁸³ bokförs inte heller på något företags balansräkning. Om det ligger i statens intresse att öka tågresandet, vilket det alltså bör göra ur ett samhällsekonomiskt perspektiv, borde lägre biljettpriser vara att föredra framför exempelvis avkastning till statskassan från de statliga bolagen.

4.2. Förändra samhällets mål med tågtrafiken

Hur bör då järnvägens organiseras? Vi vet att järnvägens transportandel måste öka för att vi ska kunna möta kravet på energieffektiv och säker transport. Fler gods- och persontransporter behöver flyttas från väg till järnväg samtidigt som flygtrafiken behöver minska. Om vägen dit är skapandet av en företagsekonomisk marknad, där konkurrerande företag kör tåg och priset på en resa alltid bestäms av utbud och efterfrågan, så behöver samhället i allt högre grad finansiera olönsamma linjer och Trafikverket se till att samtliga operatörer samordnar informations- och biljettsystem. Dessutom behöver järnvägsnätet kraftigt byggas ut. Utan dessa förutsättningar kan ambitionen om en ökad marknadsandel för järnvägen inte nås ens i teorin.

Det går dock att diskutera om företagsekonomisk lönsamhet bör vara det överordnade målet. Är det rimligt att förutsätta att varje enhet inom varje sektor ska vara lönsam? Nuvarande trafikpolitiska fundament, som grundar sig på att varje trafikslag ska bära sina egna kostnader, fungerar inte i praktiken. Mycket få transporter, oavsett trafikslag, betalar i dag fullt ut sina kostnader,⁸⁴ i synnerhet inte flyg- och lastbilstrafiken. Intjänandeförmågan i järnvägsbranschen är oroväckande låg. Exempelvis krisar den dominerande godstransportören Green Cargo ekonomiskt.⁸⁵ För att en marknad ska kunna fungera

krävs att en mångfald av aktörer är beredda att tillhandahålla tjänsterna. I järnvägens fall är det dock tveksamt om någon aktör skulle bedriva trafik i större omfattning om inte SJ AB eller Green Cargo bedrev verksamhet.

I stället för marknadstänkande går det att argumentera för att järnvägen inte bör ses som ett isolerat system. Den bör samordnas med andra transportslag och inrymma andra politiska värden än strikt ekonomiska i sin verksamhet – såsom tillgänglighet, kvalitet, miljö, säkerhet, regional utveckling och jämställdhet. Då en tillgänglig tågtrafik i hela Sverige möjliggör andra mål och värden än företagsekonomiska finns det också skäl att fundera på om den bör organiseras på annat vis. En effektivare, bättre och snabbare väg till förbättring av järnvägstrafiken kräver sannolikt att verksamheten sker på andra villkor än i dag. Den sedan 1980-talet rådande organisationsidén om decentraliserat ansvar, marknadsanpassning och en tydlig skillnad mellan beställar- respektive utförarled går tvärtemot historiska järnvägserfarenheter och har tydliga brister.

I riksdagen har det under lång tid lyfts fram förslag på att SJ AB skulle kunna ta ett större samhällsansvar, föra en prispolitik på biljetter samt verka för att allt fler ska välja tåget som färdstätt. Sedan SJ bolagiserades har staten dock undvikit att använda ägandet av SJ AB, Green Cargo och Jernhusen för att nå trafikpolitiska mål. Företagen är ålagda att leverera vinst till staten utan krav på tillgänglighet och samhällsansvar.

Att under sådan ordning ge ett bolag monopol, som SJ AB hade på persontrafik fram till 2010, är orimligt och i princip onödigt. Ensamrätter är problematiska i allmänhet, men i synnerhet när de ges till företag vars överordnade mål är avkastning, som SJ AB fram till 2010 och Arlanda Express i dag. Denna variant kombinerar det sämsta av två ideal: En monopolsituation där både konkurrens och möjlighet till politisk styrning saknas. Statligt ägande av bolag som agerar vinstmaximerande liksom privata konkurrenter ger intäkter till statskassan, men inget övrigt mervärde. Det statliga ägandet kan därför ifrågasättas under nuvarande former.

Den rådande, snäva ekonomiska målstyrningen är dock inte förutbestämd. Målen för de statliga bolag som ägnar sig åt järnvägsverksamhet bör vara breda, samhällsmässiga mål, som kan utveckla tågtrafiken och göra den till ett mer attraktivt färdstätt. Så länge staten äger dessa verksamheter finns det möjlighet att styra verksamheten i en sådan riktning. Aktiebolag kan inte detaljstyras genom direkta regeringsbeslut, men genom bolagsordning och ägardirektiv kan staten styra bolagen mot samhällsnytta. Ägandet skulle kunna användas för att uppnå demokratiskt beslutade mål och därmed skapa ett samhällligt värde.

Dessa tankar är på intet sätt nya. Resenärer, miljöorganisationer, fackförbund, statliga utredningar och riksdagsledamöter har föreslagit att avkastningskravet för SJ AB ska slopas och att man fortsatt enbart har ett lönsamhetskrav samt vissa samhällsnyttiga mål med verksamheten.⁸⁶ Vinsten bolaget gör skulle i sådana fall investeras tillbaka in i verksamheten, och lönsamhetskravet skulle till skillnad från i dag också beakta samhällsekonomisk lönsamhet. SJ AB skulle kunna ta huvudansvaret för den interregionala persontrafiken utan att behöva detaljregleras av politiker och gå i bräschen för ett modernt och samhällsnyttigt resande.

4.3. Problem med samhällsnyttig tågtrafik i konkurrens

Det statliga ägandet skulle alltså kunna användas som transportpolitiskt styrmedel för att uppnå samhällliga mål. På en avreglerad marknad finns sådana alternativ dock inte i praktiken. Ett statligt företag som ska ta hänsyn till transport-, miljö- och regionalpolitiska mål och samtidigt drivas lönsamt utan subventioner på en öppen marknad får onekligen svårt att överleva ekonomiskt när det konkurrerar med bolag utan andra krav än lönsamhet. På en öppen marknad riskerar specifika ägardirektiv att bli konkurrenshämmande. Avskaffandet av SJ AB:s ensamrätt har därför omöjliggjort en samhällsnyttig styrning av osubventionerad trafik.

Det vore överoptimistiskt att tro att man kan göra omfattande förändringar av exempelvis SJ AB:s ägardirektiv under den fria konkurrens som råder. Så länge SJ AB ska behöva konkurrera med andra företag om lönsamma tåglägen är det problematiskt att styra bolaget mot samhällsansvar. Fritt tillträde att ansöka om tåglägen för vinstdrivande bolag, som enbart trafikerar företagsekonomiskt lönsamma tåglägen, gör att samhällsnyttiga ägardirektiv alltså inte kan genomföras i praktiken. Nya och bättre ägardirektiv kräver således en förändring av den fria konkurrensen. Argumenterar man för en samhällsnyttig verksamhet på järnväg så behöver man alltså också diskutera i vilken omfattning konkurrens kan tillåtas om tåglägen. Utgångspunkten för järnvägspolitiken borde vara att samhällsnytta går före företagsekonomiska överväganden och konkurrens. Först när samhällsnyttan säkrats kan dessa värden vägas in.

Skulle ett offentligt monopol därmed lösa alla problem? Givetvis inte. I teorin skulle verksamheten kunna tillvarata samhällsnyttiga värden i högre utsträckning än i dag, men ett kontinuerligt arbete för att planera och organisera trafiken på ett så kostnadseffektivt sätt som möjligt skulle fortfarande krävas. Det finns uppenbara problem med offentliga monopol. Inte heller skulle det finnas något egenvärde i ett sådant. Men på en marknad som kännetecknas av ett naturligt monopol är det ytterst tveksamt om konkurrensen fungerar och genererar ett positivt nettovärde. Alternativet till ett samhällsnyttigt offentligt monopol – ett statligt-privat oligopol där tågtrafik bedrivs uteslutande på företagsekonomiska villkor – är än mer problematiskt.

Det finns som sagt nackdelar med att återinföra ensamrätten. Incitament för kostnadseffektivitet kan försvinna. Om man vill bibehålla konkurrensen och samtidigt lättare uppnå vissa transportpolitiska mål, är en möjlig väg, en så kallad "reglering av avregleringen". Genom att belägga trafikeringsrätter till det svenska järnvägsnätet med krav på exempelvis fungerande tågtrafik till rimliga priser och viss reservvagnskapacitet kan man undslippa återinförandet av ensamrätten. Att införa en kvalitets- och prisreglering som följer med eventuella trafikeringsrätter skulle i så fall vara ett mindre steg än att återgå till en monopolsituation. Man kan exempelvis jämföra med postmarknaden, som är öppen för konkurrens men prisreglerad.

Fördelen med en sådan organisering är att konkurrensen mellan operatörerna kvarstår samtidigt som vissa kvalitets- och kostnadskrav kan styras politiskt. I dagsläget är antalet trafikoperatörer på den svenska järnvägsmarknaden dock relativt begränsat, varför specifika politiska krav knap-

past gör marknaden mer intressant att investera i. Detta alternativ löser inte heller problemet med den förlorade nätverkseffekten. Fler linjer riskerar att betraktas som olönsamma i ett konkurrensutsatt kommersiellt system, och mer trafik kan därmed komma att behöva subventioneras.

En annan möjlig organiseringsform skulle innebära att konkurrensen om att utföra trafik kvarstod men att Trafikverket får ett övergripande huvudansvar att samordna tidtabeller och biljettsystem samt se till att tågtrafiken sker på samhällsnyttiga villkor. SJ AB:s avkastningskrav slopas och bolaget får ett samhällsansvar. Trafikverket avgiftsbelägger tågglägen på kommersiella linjer för att på så vis finansiera de icke-lönsamma interregionala linjer som SJ AB på Trafikverkets uppdrag måste köra.

Detta kan vara ett sätt att lösa nuvarande problem och dessutom möjliggöra viss konkurrens på ett fåtal lönsamma linjer. Organiseringsformer där samhällsnyttig trafik upprätthålls är att föredra framför de nuvarande. Mycket av nätverkseffekten riskerar dock fortfarande att försvinna, och det är tveksamt om ett avgiftssystem skulle kunna finansiera olönsam trafik i den omfattning som krävs. Om SJ AB ska tillåtas konkurrera med andra operatörer på lönsamma linjer utan avkastningskrav snedvrids konkurrensen på dessa samtidigt som SJ AB indirekt inkorporeras i Trafikverket genom att man tvingas utföra olönsamma uppdrag. Förslaget är svårt att genomföra, och det är tveksamt om de praktiska förutsättningarna finns.

Kvar blir då förslaget om en samhällsnyttig aktör med återinförd ensamrätt. I en sektor med betydliga nätverkseffekter och stordriftsfördelar är ett sammanhållet system att föredra. Tågtrafiken bör bedrivas på samhällsnyttigt vis. Ett reglerat system där en aktör har huvudansvaret för nationella interregionala järnvägstransporter ger de bästa förutsättningarna för detta. Kompletterande trafik kan tillåtas på eventuellt tomma tågglägen. En ensamrätt för persontrafiken bör därför införas, i kombination med tydliga krav på att verksamheten bedrivs samhällsnyttigt.

5. Utblick – Hur gick det i andra länder?

Reformer på järnvägsområdet har, inte minst på EU-nivå, varit ett laddat ämne som väckt starka känslor, och en livlig debatt om för- och nackdelarna med olika reformer förekommer fortfarande. Det tidigare övergripande och helstatliga ansvaret för järnvägen är inget unikt för Sverige. I stort sett alla länder världen över valde tidigt att organisera järnvägen integrerat med ett sammanhållet ansvar för hela produktionslinjen. I Europa var det de olika staterna som tog detta ansvar.

När Sverige inledde avregleringsprocessen 1988 var vi det första landet i världen att skilja mellan infrastruktur och trafikutövning. Andra EU-länder har i varierande grad senare följt efter, däribland Storbritannien. I mitten av 1990-talet splittrade britterna upp och sålde ut British Rail, som sedan 1948 hade kontrollerat samtliga delar av järnvägstrafiken. Bolaget Railtrack tog över banorna och börsnoterades, allt underhållsarbete upphandlades, lok och vagnar såldes och trafikeringsrätterna auktionerades ut. Byråkratin växte med upphandlingar och kontraktsbråk samtidigt som allt färre arbetade med faktiskt underhåll.

Men privatiseringsivern gick över nästan lika snabbt som den uppstått. Efter ett antal frontalkrockar, urspårningar och arbetsolyckor övergavs visionen om en öppen och välfungerande järnvägsmarknad i snart sagt alla politiska läger. Ett stort antal aktörer med vinstintresse hade satt säkerhetstänkandet på undantag, och några år efter avregleringen hade de tidigare välskötta brittiska järnvägarna varken politikernas eller allmänhetens förtroende. Railtracks vd, Gerald Cobett, menade att "Det finns en motsättning mellan aktieägarintressen och samhällsnytta. Det enda sättet för oss att gå med vinst är att inte göra det vi borde för att förbättra järnvägen".⁸⁷

Flertalet allvarliga olyckor inträffade. Hatfieldolyckan år 2000, där bristande underhåll ledde till att ett passagerartåg spårade ur och fyra människor förolyckades, var inte den olycka där flest människor miste livet men blev den järnvägspolitiska vändpunkten i Storbritannien och symbolen för den avreglerade järnvägen. Ingen visste längre vilket skick banan befann sig i. Informationsproblematiken som uppstått när ingen ansvarade för helheten och rädslan för nya olyckor ledde till att 165 000 avgångar akut ställdes in. Staten fick kompensera trafikoperatörerna för deras förluster. Brittisk järnväg hade spårat ur och det var mer eller mindre totalstopp. Staten fick således återta ansvaret genom att lösa ut aktieägarna och begrava Railtrack. Ett nytt non-profit-bolag, Network Rail, bildades och återtog 2003 allt banunderhåll i egen regi.

Privata operatörer kör fortfarande tåg i Storbritannien, men vinner vanligtvis sjuåriga koncessionsrättigheter på upphandlad linje och driver därefter trafiken med ensamrätt på dessa linjer. Internationellt sett har de få länder som tillåtit konkurrens i järnvägssektorn uppnått denna genom just upphandlingar och auktioner av specifika linjer. Bolagen har alltså konkurrerat om rätten att få köra en linje, inte genom flera konkurrerande bolag på en och samma sträcka som i Sverige.⁸⁸

Totalt sett är järnvägssystemet i Storbritannien emellertid dyrare i dag än innan avregleringen påbörjades. Såväl subventioner som biljettpriser har ökat samtidigt som lok och vagnar i genomsnitt är äldre,

varför allt fler kräver att också trafiken återförstatligas.⁸⁹ Jämfört med exempelvis Frankrike, som kännetecknas av ett integrerat och helstatligt järnvägssystem, är det brittiska subventionerat i samma utsträckning men nästan tre gånger så dyrt för resenärerna att använda.⁹⁰ Även i Nya Zeeland och Estland visade sig avregleringen bli en kostsam historia. Under 2000-talet återtogs järnvägssystemet bit för bit efter att ha styckats av och sålts ut drygt tio år tidigare.

Det är i många fall vanskligt att jämföra olika länders organisering rakt av, då deras järnvägstekniska och samhällsliga förutsättningar samt politiska system ofta skiljer sig åt. Inom EU har Sverige lyfts fram som ett föregångsland, och efter de återregleringar som gjorts i Storbritannien anses den svenska järnvägen vara den mest avreglerade. Avregleringen i Sverige kan dock inte sägas ha gått lika långt som den gjorde i Storbritannien, Nya Zeeland och Estland, där man också privatiserade infrastrukturen. Staten äger och ansvarar fortfarande för majoriteten av de svenska järnvägarna genom Trafikverket, och några seriösa diskussioner om att utförsälja själva banorna har inte skett.

Det betyder dock inte att vi inte bör låta oss influeras av andra länders politiska lärdomar. De problem som uppstått i dessa länder, och även i viss grad i Sverige, är kopplade till järnvägens nödvändiga samordning. När järnvägssystemet fragmenteras uppkommer oundvikligen informationsproblem för banhållaren, underbudsproblematik, minimumunderhåll och nedprioriterat säkerhetsarbete. Det är ingen slump att i stort sett alla länder valt att bedriva drift- och underhållsverksamheten i statlig regi.

5.1. EU:s järnvägspaket

EU har sedan två decennier tillbaka gradvis försökt öppna den europeiska järnvägsmarknaden för konkurrens. Detta har skett relativt försiktigt, då området är och har varit kontroversiellt bland medlemsländerna. Sverige har legat före de flesta länderna i reformarbetet och influerat unionen på detta område. EU:s arbete på järnvägsområdet kan sägas ha börjat redan 1991 för att ta fart först tio år senare med det så kallade Första järnvägspaketet. Detta har sedan följts av ett Andra (2004) och Tredje järnvägspaket (2007), och ett Fjärde planeras och förhandlas i skrivande stund. Dessa behandlar dels öppnandet av järnvägsmarknaden, men också regler inom bland annat säkerhet, teknik och passagerarrättigheter.

För det första har EU, i syfte att skapa konkurrensneutralitet och tydliggöra rollerna mellan stat och marknad, utmanat den traditionellt integrerade järnvägen genom att kräva en åtminstone formell vertikal separation. Bokföring mellan infrastruktur, godstrafik och persontrafik ska enligt direktiven skiljas åt.⁹¹ En del länder har, precis som Sverige, genomfört en separation mellan infrastruktur och trafik. Andra länder har löst det genom att enbart skilja på bokföringen, alternativt att låta ett dotterbolag till trafikbolaget förvalta infrastrukturen.

I Frankrike har man motvilligt följt EU:s direktiv och formellt separerat trafikutövning (SNCF) och bana (RFF). SNCF utför dock fortfarande banunderhållet, äger stationerna och har helhetsansvaret för fransk järnvägstrafik. Den separation som gjorts i och med skapandet av RFF är därför att betrakta som formell och ett minimiuppfyllande av

EU:s järnvägspaket. Frankrike har långt gångna planer på att återinföra även RFF:s formellt separata banansvar under SNCF:s paraply.⁹²

Även i Tyskland har man formellt separerat delarna, men också här är det en aktör, trafikbolaget Deutsche Bahns dotterbolag DB Netze, som sköter drift och underhåll av de tyska järnvägarna. Denna lösning gillas inte av EU-kommissionen, men EU-domstolen har gett Tyskland, och även Österrike, rätt att låta en aktör sköta både bana och trafik.⁹³

EU-kommissionens ambition att införa konkurrens om spåren på en europeisk järnvägsmarknad har mött motstånd från flera länder, men EU har trots det lyckats utfärda direktiv⁹⁴ som kräver öppnandet av de nationella järnvägarna för godstrafik och internationell persontrafik, inklusive cabotagetrafik (som innebär att internationell trafik ska tillåtas ta upp och lämna resenärer inom ett och samma land). EU-kommissionen har försökt avskaffa den nationella persontrafikens ensamrätter, hittills utan framgång.

Sammantaget innebär detta att enligt gällande EU-direktiv ska infrastruktur och trafikutövning separeras, och europeiska järnvägsoperatörer ska utan diskriminerande villkor få bedriva gods- och internationell persontrafik på europeiska järnvägar. Flertalet länder i unionen har dock dröjt med att implementera dessa direktiv.⁹⁵

Sveriges EU-medlemskap har begränsat möjligheten att återinföra ensamrätter, då godstrafiken och den internationella persontrafiken (inklusive cabotage) kommer att förbli öppen. På Södra stambanan och Västkustbanan skulle man i praktiken kunna kringgå en hypotetisk ensamrätt för SJ AB genom att trafikera Köpenhamn. Då Sverige redan öppnat sitt järnvägsnät är det ytterst tveksamt om det finns rättslig möjlighet att återinföra ensamrätten.⁹⁶ Det kan dock finnas möjlighet att komma undan med mindre långtgående implementeringar av beslut. Till exempel skulle man kunna tänka sig att SJ AB återgavs sin monopolställning i praktiken utan att ensamrätten ens rent formellt återinfördes. Staten skulle till exempel kunna genomföra en stor direktupphandling av all trafik som behöver utföras och därmed inrätta ett flerårigt avtal med SJ AB.

Katalys menar att europeiska järnvägar behöver bindas ihop och samordnas i långt högre utsträckning än vad som hittills skett. Detta kräver dock mer samordning, inte mindre, vilket blir resultatet av marknadsöppning och fragmentering. EU-kommissionen pekar på den svenska och brittiska järnvägsmarknaden som förebilder, men betydande opposition mot denna bild finns, föga förvånande, i EU-parlamentet och bland medlemsländerna.

6. Mot en bättre järnväg

Den här rapporten visar att det är nödvändigt att växla spår järnvägs-politiskt. Nuvarande organiseringsätt med vinstmaximerande aktörer inom såväl underhållsarbete som interregional trafik har inte visat sig kunna möta det moderna samhällets krav på kvalitativ, säker och punktlig järnvägstrafik. Därför föreslår Katalys följande reformer för en sammanhållen och välfungerande järnvägspolitik:

Inkludera järnvägens löpande drift- och underhållsverksamhet i Trafikverket.

Nuvarande marknadsmodell för drift och underhåll brister i såväl effektivitet och kvalitet som säkerhet. Konkurrensutsättningen har inte lett till innovationer, privata investeringar eller effektiviseringar. I stället går allt större delar av underhållsbudgeten till transaktionskostnader, juridiska tvister och entreprenadföretagens avkastning. Kortsiktighet, kvalitetsbrister och minskad personal leder till att nödvändigt underhåll inte utförs i tid. Arbetsmiljön har allvarligt försämrats. Med anledning av de många olyckorna och tillbudena granskar Statens Haverikommission för närvarande branschen.

Marknadsmodellen har misslyckats, och det är osannolikt att den inom överskådlig tid kommer att kunna fungera i en situation där Trafikverket är enda köpare av banunderhåll. Trafikverket bör därför återgå till att utföra drift- och banunderhåll i egen regi. Fortsatt ska möjligheten att upphandla nyinvesteringar finnas, men det löpande drift- och underhållsarbetet tjänar på att samlas i samma organisation som förvaltningen.

Några juridiska hinder för att föra tillbaka banunderhållet till infrastrukturhållaren, det vill säga Trafikverket, finns inte. Då Trafikverket saknar någon egen verksamhet som har personal och materiel för detta krävs dock att en sådan organisation, som Banverket Produktion, byggs upp igen. Det görs förmodligen lättast genom att integrera statliga Infranord AB, som tidigare var Banverket Produktion, som en del i Trafikverket. Nuvarande kontrakt med entreprenadföretag kan rimligtvis inte brytas över en natt, utan ett tillbakatagande kommer i sådana fall att behöva ske under en övergångsperiod.

Låt Trafikverket överta Jernhusens verksamhet.

Den uppdelning mellan infrastruktur och trafikutövning som infördes i och med skapandet av Banverket 1988 bör fortsätta gälla. Men Banverket fick vid bildandet inte ansvar över all infrastruktur kopplad till järnvägen. SJ fick behålla trafikledning, stationer, verkstäder och terminaler, då dessa ansågs vara tätt knutna till trafikutövningen. På så vis förenklades samordningen.

Under denna ordning kunde konkurrensneutralitet dock inte garanteras. I och med bolagiseringen av SJ styckades därför stationer och verkstäder loss från SJ, men utan att integreras i Banverket. I stället skapades det helstatliga aktiebolaget Jernhusen. Stationsbyggnader, stationsområden, verkstäder och terminaler förvaltas i dag av Jernhusen

på kommersiella villkor, medan Trafikverket ansvarar för perronger, skyltning, utrop och gångtunnlar. Gränsdragningen över vem som ansvarar över vad är inte helt klar.

Det finns historiska förklaringar till nuvarande ordning, men den bör närmast betraktas som en anomali. I dag finns inget skäl att låta ett separat bolag fortsätta förvalta vissa delar av infrastrukturen. Ett återförande av Jernhusens tillgångar till Trafikverket skulle leda till bättre samordning och mer samhällsnyttig användning av dessa⁹⁷, då bland annat tillgänglighet, resenärsflöden, kundtjänst och effektiv tillgång till depåer bättre kan utvecklas under myndighetens verksamhetsform.

Då staten fortfarande har kontroll över majoriteten av banorna och de viktiga stationsområdena, om än i olika driftsformer, borde ett överförande av Jernhusens verksamhet till Trafikverket varken vara förknippat med några större kostnader eller formella hinder för att integrera infrastrukturen.

Ställ högre krav vid regionala upphandlingar av trafik.

Att regionala kollektivtrafikmyndigheter tilldelats ansvaret för den subventionerade trafiken inom sin region (och i vissa fall över regiongränser) är i grunden en bra förändring. Decentraliserat ansvar har lett till bättre och mer samhällsnyttig planering av den regionala tågtrafiken. Kollektivtrafiken effektiviseras av samordningsvinster med andra trafikslag, som buss och färdtjänst.

Men upphandlingarna av trafik har visat sig vara behäftade med problem kopplade till kortsiktighet, kvalitetsbrister och otryggare anställningar. En offentlig upphandling är inte att likna vid en marknad där köpare och säljare av tjänsten möts i direktkontakt, utan det är ett av politiken skapat konkurrensmedel för att upphandla ett offentligt finansierat monopol. Om vi tycker att det är bra att det finns en mångfald av aktörer att välja på vid en upphandling av tågtrafik så krävs det att upphandlingarna görs annorlunda än i dag.

Offentliga verksamheter som vi helt eller delvis finansierar gemensamt ska tillhandahålla de mål och värden vi demokratiskt beslutat om. Därför behöver upphandlande myndigheter bli bättre på att säkerställa att de producenter som vill tillhandahålla dessa offentligt finansierade tjänster tar hänsyn till kvalitet och långsiktighet. Upphandlad tågtrafik ska inte behöva bli synonym med kortsiktighet och försämrade villkor för resenärer och anställda. Upphandlingar bör därför i högre utsträckning väga in andra aspekter än enbart pris.

Kollektivtrafikmyndigheterna kan exempelvis ställa tydligare krav på kvalitet och respekt för arbetsrätt. Normen bör vara att operatörsbyten räknas som övertagande av verksamhet. Det krävs också att upphandlande myndighet kan upptäcka orimligt låga bud som läggs av okunskap om marknaden eller för att slå ut konkurrenter genom prisdumpning.⁹⁸ Detta ställer höga krav på kompetens och kunnande hos upphandlande tjänstemän, men är helt nödvändigt för att legitima upphandlingssystemet och för att skapa en kvalitativ subventionerad tågtrafik.

Interregional tågtrafik bör drivas efter samhällsnyttiga premisser, vilket innebär att ensamrätt eller specificerad trafikeringsrätt behöver införas.

Den nuvarande företagsekonomiska organiseringen av den interregionala tågtrafiken gör att potentiella samhällsnyttiga värden inte tillvaratas fullt ut. Statligt bedriven tågtrafik bör investera ekonomiskt överskott i verksamheten i stället för att dela ut avkastning till staten. Samtidigt bör det finnas krav på trafikeringsplikt, miljö, tillgänglighet och prissättning. Nuvarande statliga ägardirektiv är för smala och bör därför ändras.

Det är också motiverat att ge ett statligt bolag med samhällsuppdrag ensamrätt på lönsam interregional persontrafik. Samhällsnyttig trafikutövning behöver då inte konkurrera med vinstdrivande bolag på konkurrenshämmande villkor. Icke lönsamma linjer kan i kombination med lönsamma skapa ett system som sammantaget är lönsamt. En ensamrätt på interregional trafik skapar dessutom möjlighet till samordnings- och stordriftsfördelar. I de fall nätverkseffekten inte är tillräckligt stor kan även lönsamma linjer indirekt finansiera icke-lönsamma linjer i ett samordnat trafiksystem. Det finns bland annat regional- och fördelningspolitiska argument för att organisera järnvägstrafiken på detta sätt.

Förslag på långtgående förändringar av SJ AB:s ägardirektiv, utan återinförd ensamrätt på interregional lönsam trafik, är en försiktig men problematisk kompromiss mellan de båda organisationsidealerna konkurrensutsatt marknad och samordnad samhällsnyttig styrning. Denna medelväg riskerar att skapa finansiella problem för det statliga bolaget och ett behov av offentliga subventioner. Därför bör ett statligt trafikbolag få ett samhällsuppdrag med trafikeringsplikt i hela landet samt nödvändiga trafikeringsrättigheter och tåglägen för detta.

Staten ska ta ett fortsatt ansvar för utbyggnad av järnvägen.

Arlandabanan var en viktig järnvägssatsning. Den offentlig-privata samverkan som innebar att ett privat konsortium delvis finansierade bygget har emellertid gjort att den inte uppnått sin samhällsekonomiska potential. Sättet projektet genomfördes på påverkade det samhällsekonomiska resultatet negativt på grund av att biljettpriset kom att sättas på företagsekonomiska grunder.⁹⁹

Det är lätt att vara efterklok. Med tanke på statens ansträngda finanser i början av 1990-talet hade Arlandabanan förmodligen inte kunnat byggas förrän senare om projektet helt och hållet betalats av offentliga medel. Det är dock uppenbart att denna typ av lösning, där staten lagstiftar om ett privat monopol, inte var den bästa. Projektets utformning har kraftigt kritiserats, och återkommande krav ställs på att staten bör lösa ut Arlanda Express från avtalet. Det är dock ytterst tveksamt om detta är en bra lösning på problemet eller om det är bättre att avvakta till 2040, när avtalet löper ut.

Oavsett svaret på den frågan så bör de historiska erfarenheterna beaktas, varför staten fortsatt bör ta ett huvud- och helhetsansvar gällande ansvaret för byggandet av nya järnvägar.

Referenser

- ¹ Trafikverket (2012): Årsredovisning 2012
- ² SOU 1932:5: Betänkande rörande frivilliga sammanslutningar mellan enskilda järnvägar i Skåne m.m.
- ³ SOU 2005:4: Liberalisering, regler och marknader
- ⁴ ibid
- ⁵ Statskontoret 2004:28: Avregleringen av sex marknader. Mål, medel och resultat
- ⁶ Hultén, J. (2012): Ny väg till nya vägar och järnvägar
- ⁷ ibid
- ⁸ Agevall, L. (2005): Välfärdens organisering och demokratin: en analys av New Public Management
- ⁹ Wahl, A.: "Menneskesynet bak målemanien", hämtad från http://www.velferdsstaten.no/tema/markedsretting/?article_id=97363 2014-02-26
- ¹⁰ Blomqvist, P. & Rothstein, B. 2000: Välfärdsstatens nya ansikte – demokrati och marknadsreformer inom den offentliga sektorn
- ¹¹ SOU 2005:4: Liberalisering, regler och marknader
- ¹² Nyberg, M. (2011): Det stora tåggrånet
- ¹³ SvD: "SJ och NSB tävlar inte ens i samma klass", hämtad från http://www.svd.se/naringsliv/nyheter/sverige/sj-och-nsb-tavlar-inte-ens-i-samma-klass_7617798.svd 2014-02-26
- ¹⁴ SOU 2005:4: Liberalisering, regler och marknader
- ¹⁵ ibid
- ¹⁶ Exempelvis Stelling, P. (2007): Regulatory reforms, railway organization and cost efficiency – A study of the Swedish model
- ¹⁷ Alexandersson, A. (2010): The Accidental Deregulation
- ¹⁸ Trafikverket 2012:63566: Organisering av underhåll av den svenska järnvägsinfrastrukturen
- ¹⁹ Strukton Rail (2013): Strukton Rail köper Balfour Beatty Skandinavien, hämtad från <http://www.strukton.se/nyheter/2013/strukton-rail-koper-balfour-beatty-rail-skandinavien/> 2014-02-26
- ²⁰ Riksrevisionen 2010:16: Underhåll av järnväg
- ²¹ Riksdagens Utredningstjänst 2010:1833: Järnvägsinvesteringar i ett internationellt perspektiv
- ²² Riksrevisionen 2011:7: Trafikverkens produktivitet – Hur mycket infrastruktur får man för pengarna?
- ²³ Riksrevisionen 2012:14: Trafikverkets upphandling av vägar och järnvägar – leder den till hög produktivitet?
- ²⁴ Trafikverket (2011): Årsredovisning 2010
- ²⁵ Trafikverket 2011:10161A: Situationen i det svenska järnvägsnätet
- ²⁶ Nyberg, M. (2011): Det stora tåggrånet
- ²⁷ Trafikverket (2010): Utredning Järnväg Vinter 15 juni 2010
- ²⁸ Kadhammar, P.: "Snabba – att rusta ner", hämtad från <http://www.aftonbladet.se/nyheter/kolumnister/peterkadhammar/article12186075.ab> 2014-02-26
- ²⁹ Nyberg, M. (2011): Det stora tåggrånet
- ³⁰ Trafikverket (2010): Promemoria om personalförändringar, citerad i Nyberg, M. (2011) s.97
- ³¹ SOU 2013:83: En enkel till framtiden? Delbetänkande av Utredningen om järnvägens organisation

- ³² Trafikverket 2011:10161A: Situationen i det svenska järnvägsnätet
- ³³ SOU 2013:83: En enkel till framtiden? Delbetänkande av Utredningen om järnvägens organisation
- ³⁴ Trafikverket (2013): Promemoria om underhåll och säkerhet, hämtad från http://www.trafikverket.se/PageFiles/146166/pm_om_underhall_o_sakerhet.pdf 2014-02-26
- ³⁵ SOU 2013:83: En enkel till framtiden? Delbetänkande av Utredningen om järnvägens organisation
- ³⁶ Riksrevisionen 2012:14: Trafikverkets upphandling av vägar och järnvägar – leder den till hög produktivitet?
- ³⁷ Trafikverket (2010): Utredning Järnväg Vinter 15 juni 2010
- ³⁸ Trafikverket 2012:63566: Organisering av underhåll av den svenska järnväg-sinfrastrukturen
- ³⁹ ibid
- ⁴⁰ Se exempelvis Sveriges Radio: "Svårt att forska på järnvägsförseningar", hämtad från <http://sverigesradio.se/sida/avsnitt/163654?programid=1316> 2014-04-26
- ⁴¹ Trafikverket (2010): Månadsrapport, december 2010
- ⁴² Trafikverket (2011): Årsredovisning 2010
- ⁴³ Trafikverket (2014): Statistik utlämnad på begäran: "Tabell1: Merförseningar +5 minuter kopplat till fel i anläggningen 2011 jan-2013 nov"
- ⁴⁴ Trafikverket (2013): Årsredovisning 2012
- ⁴⁵ Seko (2013): Den svenska järnvägen – om orsakerna och kostnaderna för bristfällig politik
- ⁴⁶ Trafikverket (2010): Utredning Järnväg Vinter 15 juni 2010
- ⁴⁷ SOU 2013:83: En enkel till framtiden? Delbetänkande av Utredningen om järnvägens organisation
- ⁴⁸ Riksrevisionen 2012:14: Trafikverkets upphandling av vägar och järnvägar – leder den till hög produktivitet?
- ⁴⁹ Österberg, R. (2003): Contracting out Public Services. An evaluation of the public consequences of opening up routine road maintenance to competition.
- ⁵⁰ Sveriges Radio: "Akuta brister på järnvägen åtgärdas inte i tid", hämtad från <http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=83&artikel=4458986> 2014-02-26 och "Grafik: Anmärkningar på svensk järnväg", hämtad från <http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=83&artikel=4459429> 2014-02-26
- ⁵¹ Arbetet: "Säkerhet på undantag", hämtad från <http://arbetet.se/2011/12/09/sakerhet-pa-undantag/> 2014-02-26
- ⁵² Nyberg, M. (2011): Det stora tåggrånet
- ⁵³ Göteborgsposten: "Tågrentreprenör får betalt för att sluta", hämtad från <http://www.gp.se/nyheter/goteborg/1.781571-tagentreprenor-far-betalt-for-att-sluta> 2014-02-26
- ⁵⁴ Sveriges Radio: "Järnvägen underhålls av dåligt utbildade personer", hämtad från <http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=83&artikel=5791086> 2014-02-26
- ⁵⁵ Infranord (2013): Infrapulsen 2013 – Infranords arbetsglädje- och ledarskapsmätning
- ⁵⁶ Tengblad, P. & Steen, R. (2013): På rätt spår? En analys av företagets väg mot effektivitet och konkurrenskraft (ATK)
- ⁵⁷ Infranord (2013): Infrapulsen 2013 – Infranords arbetsglädje- och ledarskapsmätning
- ⁵⁸ ibid
- ⁵⁹ Sveriges Radio: "Järnvägsunderhåll med livet som insats", hämtad från <http://sverigesradio.se/sida/avsnitt/261788?programid=1316> 2014-02-02

- ⁶⁰ Sveriges Radio: "Granskning efter flera järnvägsolyckor", hämtad från <http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=83&artikel=5346629> 2014-02-26
- ⁶¹ Arbetet: "Säkerhet på undantag", hämtad från <http://arbetet.se/2011/12/09/sakerhet-pa-undantag/> 2014-02-26
- ⁶² Transportstyrelsen: "Tillsyn av Trafikverkets ledning visar på avvikelser" hämtad från <http://www.transportstyrelsen.se/sv/Nyhetsarkiv/Tillsyn-av-Trafikverkets-trafikledning-visar-pa-avvikelser/> 2014-04-03
- ⁶³ Nyberg, M. (2011): Det stora tåggrånet
- ⁶⁴ Statens Havarikommission för Transport (2011): Rapport JB 2011/08 Om avsporing med tog 55 på Skotterud station Kongsvingerbanen 1 oktober 2010
- ⁶⁵ Sveriges Television: "'Nu tar livet slut'", hämtad från <http://www.svt.se/nyheter/regionalt/ostnytt/nu-tar-livet-slut> 2014-02-26
- ⁶⁶ SOU 2005:4: Liberalisering, regler och marknader
- ⁶⁷ Stelling, P. (2007): Regulatory reforms, railway organization and cost efficiency – A study of the Swedish model, BAS publishing
- ⁶⁸ Sveriges Kommuner och Landsting (2013): Ekonomirapporten
- ⁶⁹ Sekotidningen, nr 4 (2011): "Avregleringen har gett sämre anställningsvillkor"
- ⁷⁰ Sveriges Kommuner och Landsting (2013): Ekonomirapporten
- ⁷¹ SOU 2013:83: En enkel till framtiden? Delbetänkande av Utredningen om järnvägens organisation
- ⁷² SOU 2005:4: Liberalisering, regler och marknader
- ⁷³ Dagens Samhälle, nr 43 (2013): "Öresundståg avgör framtiden för Veolia"
- ⁷⁴ Trafikverket 2012:63566: Organisering av underhåll av den svenska järnvägsinfrastrukturen
- ⁷⁵ Se exempelvis Arbetet: "Tågstädarna mötte SJ i AD", hämtad från <http://arbetet.se/2013/11/05/tagstadarna-motte-sj-i-ad> 2014-02-26
- ⁷⁶ Publikt: "SJ vill diskutera bemanningsföretag", hämtad från <http://www.publikt.se/artikel/sj-vill-diskutera-bemanningsforetag-46544> 2014-02-26
- ⁷⁷ Rikstrafiken 2009:22: Samlad bedömning av Rikstrafikens långsiktiga åtagande
- ⁷⁸ SOU 2005:4: Liberalisering, regler och marknader
- ⁷⁹ Trafikverket: "Persontrafik på järnväg", hämtad från <http://www.trafikverket.se/Privat/Vagar-och-jarnvagar/Persontrafik-pa-jarnvag/> 2014-02-02
- ⁸⁰ Karyd, A. (2003): "Järnvägar och samhällsekonomi – ett stormigt förhållande" i *Vid vägs ände? – Järnvägarna, klimatet och Europas framtida transportpolitik*
- ⁸¹ Wall, R. (2011): "Ingen samhällsekonomi med flygbussar mellan Stockholm och Arlanda – bara koldioxidutsläpp" i *Ekonomisk Debatt* no 3, årgång 39
- ⁸² Bengtsson, M. & Bursjö, R. (2002): "Arlandabanan på villovägar" i *Ekonomisk Debatt*, no 7, årgång 30
- ⁸³ Seko (2013): Den svenska järnvägen – om orsakerna och kostnaderna för bristfällig politik
- ⁸⁴ SOU 2013:83: En enkel till framtiden? Delbetänkande av Utredningen om järnvägens organisation
- ⁸⁵ Sekotidningen, nr 5 (2013): "Krisavtalet på Green cargo räckte inte"
- ⁸⁶ Se exempelvis Naturskyddsföreningen (2011): Rapport, Rädda järnvägen – den tillhör framtiden! och SOU 2005:4: Liberalisering, regler och marknader
- ⁸⁷ Nyberg, M. (2011): Det stora tåggrånet
- ⁸⁸ SOU 2005:4: Liberalisering, regler och marknader
- ⁸⁹ Bowman et al. (2013): The Great Train Robbery: Rail Privatisation and After
- ⁹⁰ ibid
- ⁹¹ Kneips, G & Zenhäusern, P. (2011): The Reform process of the railway sector in Europe: A disaggregated regulatory approach
- ⁹² Rail Journal: "French railway reform bill unveiled", hämtad från <http://www.>

railjournal.com/index.php/policy/french-railway-reform-bill-unveiled.html?channel=642 2014-02-26

⁹³ Rail Journal: "European Court of Justice overrules EC on vertical separation", hämtad från <http://www.railjournal.com/index.php/policy/european-court-for-justice-overrules-ec-on-vertical-separation.html?channel=642> 2014-02-26

⁹⁴ Europeiska Unionens Råd & Europaparlamentet: Direktiv 2007/58/EG

⁹⁵ Kneips, G & Zenhäusern, P. (2011): The Reform process of the railway sector in Europe: A disaggregated regulatory approach

⁹⁶ För en utförligare diskussion, se "Bilaga 3 Järnvägens organisation – EU-rätten och det svenska handlingsutrymmet" i SOU 2013:83: En enkel till framtiden? Delbetänkande av Utredningen om järnvägens organisation.

⁹⁷ Se exempelvis SOU 2010:69: Förbättrad vinterberedskap inom järnvägen

⁹⁸ Alexandersson, G. & Hultén, S. (2003): "Orimligt låga bud vid upphandlingar" i *Ekonomisk Debatt*, no. 7, årgång 31

⁹⁹ Bengtsson, M. & Bursjö, R. (2002): "Arlandabanan på villovägar" i *Ekonomisk Debatt*, no 7, årgång 30