

Infrastrukturdepartementet
Malmtorgsgatan 3
Stockholm

Vår referens/dnr:
137/2020

2020-10-28

Er referens/dnr:
I2020/01030/TP

Remissyttrande

Remiss av Framtidens järnvägsunderhåll (SOU 2020:18)

Föreningen Svenskt Näringsliv har bjudits in att lämna synpunkter och vill framföra följande.

Sammanfattning:

- Svenskt Näringsliv avstyrker förslaget, att 8 av 34 baskontrakt för järnvägsunderhåll ska överföras från Infranord AB till Trafikverket, i sin helhet. Utredningen lyckas inte belägga, vaken teoretiskt eller empiriskt, att förslaget skulle leda till *"att Trafikverket kan utveckla och stärka sin kontroll av järnvägsunderhållet"* eller leda till *"ett modernt, mer effektivt järnvägsunderhåll för framtidens krav."*
- Det är anmärkningsvärt att utredning, i stort sett helt, bortsett ifrån att redan fyra offentliga utredningar, två Trafikverksrapporter och en vetenskaplig studie alla visar på att det inte är eftersträvansvärt att återföra järnvägsunderhåll i Trafikverkets egenregi och att marknadsöppningen har i termer av kostnad, kvalitet och säkerhet varit mycket lyckosam.
- Utredningens förslag, utan nya underlag eller objektiva analyser, medför enbart att leverantörsmarknaden får fortsatt mycket otydliga signaler om framtiden. Förslaget om maskinpoolen bidrar ytterligare till detta och riskerar också snedvrída konkurrensen. Förslaget splittrar Trafikverkets beställarorganisation och skapa stora merkostnader i form av ineffektivt nyttjande av skattemedel men också förlorad tid. Förslagets förenlighet med gällande EU-rätt eller konkurrensrättsliga aspekter har inte heller utretts.
- Det återfinns dock positiva inslag i utredningen, exempelvis de delar som berör behovet av att Trafikverket skaffar sig en förbättrad kunskap om anläggningen.
- Trafikverket ska varken delvis eller helt utföra järnvägsunderhåll i egenregi. Istället bör arbetet med att få koll på anläggningen intensifieras, en verkligt långsiktig underhållsplan upprättas och Trafikverket bör utveckla, inte fragmentisera, sin beställarorganisation.

Bakgrund till utredningen om Framtidens järnvägsunderhåll

Underhåll av den svenska järnvägen öppnades för konkurrens år 2002. Marknadsöppningen innebar att privata entreprenörer välkomnades att lämna anbud och senare utföra järnvägsunderhåll för Banverket som offentlig beställare.

Då som nu löpte kontrakten på ca 4 år och var geografiskt indelade. Tillskillnad från Storbritannien, men i likhet med Finland, skedde konkurrensutsättningen succesivt över en 12-årsperiod. Den successiva konkurrensutsättningen underlättade inläringen för utförare och omställningen för beställaren, vilket har beskrivits som en framgångsfaktor.¹

Vintern 2009/2010 var problematisk för järnvägen med omfattande störningar i trafiken pga. stora nederbördsmängder, kombinerat med kyla och fukt. För att kartlägga grundorsakerna till störningarna och föreslå förbättringar tillsattes en utredning.² Utredningen fastslog att det fanns en rad brister i samordning, koordinering och ett underliggande eftersatt investeringsbehov i infrastrukturen som var några av orsakerna.³

Relevant för detta remissyttrande konstaterade dock utredningen att problemen inte låg i konkurrensutsättningen; "*Ingen aktör inom järnvägen har under utredningsarbetet påstått att marknadsöppningen har orsakat vinterns störningar*".⁴

Efter utredningen presenterats anordnade riksdagens trafikutskott en hearing.⁵ Där gick fackföreningen SEKO:s ombudsman till angrepp mot konkurrensutsättningen och ville återförstatliga underhållet. Under 2011 motionerade Socialdemokraterna⁶, Miljöpartiet⁷ och Vänsterpartiet⁸ om att allt järnvägsunderhåll skulle återförstatligas genom ett stopp för upphandling i konkurrens och att Infranord AB skulle få i uppdrag att bedriva allt underhåll som en avdelning inom Trafikverket.

Det renderade i ett tillkännagivande⁹ som avfärdades av regeringen, med motiveringen att det inte fanns några "*analyser eller utredningar som visar att ett annat slag av organisering skulle klara de rådande utmaningarna bättre än den nuvarande*".¹⁰

Istället tillsatte regeringen en utredning av järnvägens organisation år 2013, som hade en bredare ansats om järnvägens organisation än bara upphandling av järnvägsunderhåll.

Direktivet till utredningen var uppdelad i två delar. Först skulle utredaren göra en nulägesbeskrivning av järnvägens organisation för att därefter erhålla ett tilläggsdirektiv för att närmare precisera uppdraget om att föreslå förbättringar.¹¹

¹ Nilsson och Nyström (2014)

² Kommittédirektiv 2010:26

³ Kommittéberättelse N 2010:04

⁴ SOU 2010:69

⁵ 2010/11: RFR4

⁶ 2011/12: T372 och 2011/12: T429

⁷ 2011/12: T343

⁸ 2011/12: T459

⁹ 2011/12: TU5

¹⁰ Skr. 2012/13:19 s.2

¹¹ Kommittédirektiv 2013:46

Delbetänkandet "En enkel till framtiden" presenterades i december 2013 och gav en kartläggning.¹² I januari 2014 beslutades om en fortsättning att gå vidare och föreslå förbättringar.¹³ Utredningen skulle presentera sitt slutbetänkande i juni 2015.

Inför valet 2014 ingick frågan om att återförstatliga järnvägsunderhållet i både Socialdemokraternas och Miljöpartiets valmanifest.

Innan valet publicerades en studie som utvärderade konkurrensutsättningen av järnvägsunderhållet. Den visade att kostnaderna hade sjunkit med 11 procent, samtidigt som kvalitet bibehållits.¹⁴

Den rödgröna minoritetsregeringen som bildades efter valet 2014 la ett tilläggsdirektiv till utredningen som preciserade att "*utvärdera och analysera behov av åtgärder för att säkerställa att Trafikverket i egenskap av infrastrukturförvaltare tar det samlade ansvaret för utförande*".¹⁵ Slutdatumet för utredningen flyttades fram till december 2015.

Även Trafikverket fick ett regeringsuppdrag att utreda effekter av ett återförstatligande av järnvägsunderhållet.¹⁶

Delbetänkandet "Koll på anläggningen" från utredningen om järnvägens organisation, samt och Trafikverkets avrapportering kom under våren 2015 och båda drog slutsatsen att järnvägsunderhållet inte borde återförstatligas utan fortsätta upphandlas.¹⁷ Resultatet baserades bland annat på den ovannämnda empiriska forskningsstudien.

I slutbetänkandet "En annan tågordning – bortom järnvägsknuten" (SOU 2015:110) ägnas återförstatligandet av järnvägsunderhållet inte någon större uppmärksamhet, utan hänvisar till delbetänkandet.

I maj 2016 gavs dock Trafikverket ytterligare ett regeringsuppdrag med syfte att enbart utreda hur ett återförstatligande kan genomföras, inte om det är lämpligt.¹⁸

Återförstatligandet avsåg tre delar, tillståndsmätning, underhåll och maskiner. Beträffande underhåll föreslås en pilotverksamhet där tre baskontrakt återförstatligas genom att de skulle genomföras i egen regi inom en ny organisation i Trafikverket.

Förslaget kom dock med reservationer om att "*pilotverksamheten skapar osäkerhet på leverantörsmarknaden och därmed verkar hämmande vad gäller till exempel satsningar på den svenska marknaden, samt utveckling av såväl tekniklösningar som metod och kompetens*" samt "*riskerar leda till minskad konkurrens, begränsad utveckling och innovation på marknaden och högre kostnader föreslår Trafikverket istället att över tid bedriva en begränsad andel underhåll i egen regi.*"¹⁹

I ljuset av fyra offentliga utredningar, två rapporter av Trafikverket och en vetenskaplig utvärdering som övertygande pekar på att konkurrensutsättningen av järnvägsunderhållet varit

¹² SOU 2013:83

¹³ Kommittédirektiv 2014:52

¹⁴ Odolinski och Smith (2014)

¹⁵ Kommittédirektiv 2014:160

¹⁶ N2014/5277/TE

¹⁷ SOU 2015:42 och Trafikverket (2015)

¹⁸ N2016/03922/TIF

¹⁹ Trafikverket (2017)

en lyckad reform, tillsätts föreliggande utredning våren 2018 att ta fram ”hur ... ett överförande av verksamhet som avser järnvägsunderhåll, i form av basunderhåll, från Infranord AB till Trafikverket skulle kunna genomföras.”²⁰

Vetenskaplig utvärdering av konkurrensutsättningen

Det är inte lätt att empiriskt utvärdera reformer av typen konkurrensutsättningar. Svårigheten ligger i att följa både pris och kvalitet samtidigt som förutsättningarna före och efter reformen konstanshålls. Om det senare inte lyckas, jämförs ”päron och äpplen”.

Ett allmänt resultat i utvärderingar av konkurrensutsättningar är att kostnaderna för den offentlige beställaren ofta faller direkt efter en konkurrensutsättning men att kvaliteten på levererad produkt är svår att följa.²¹ Ett relevant exempel är konkurrensutsättning av vägunderhållet, där kostnaderna sjönk med 22 - 27 procent men den statistiska analysen saknar en formell kontroll av levererad kvalitet.²²

Det är få studier som i detalj haft så pass detaljerade data för både pris och kvalitet samt andra påverkande variabler kan jämföras före och efter en konkurrensutsättning. En av få sådana studier berör konkurrensutsättningen av det svenska järnvägsunderhållet.

I sin avhandling vid VTI och Örebro Universitet kunde Kristofer Odolinski följa kostnader, kvalitet och andra påverkande variabler (bland annat trafik) före och efter konkurrensutsättningen (mellan åren 2002–2012).

Kvalitetsvariabeln utgjordes av de så kallade c-felen, dvs brister som framkommer i spårlägesmätningar och som snarast måste åtgärdas.

Data samlades in per bandel som sedan kunde summeras per upphandlat kontrakt. Den statistiska analysen fastställde att konkurrensutsättningen minskade kostnaderna för underhåll av järnvägen med 11 procent med bibehållen kvalitet.²³ I data kan också utläsas att c-felen minskade under den analyserade perioden, en indikator att kvaliteten steg.

Analysen inkluderar inte ökade administrativa kostnader (transaktionskostnader) för Banverket (numera Trafikverket) gällande upphandling och uppföljning. Sådana kostnader är svåra att följa men en tidigare svensk uppskattning anger att de utgör 5 procent av kontraktskostnaden²⁴, något föreliggande utredning bedömer vara lägre gällande upphandling av järnvägsunderhåll.²⁵

Således är det osannolikt att transaktionskostnaderna för Trafikverket överstiger besparingen från konkurrensutsättningen.²⁶ Därutöver krävs planering och liknande administrativa kostnader även om Trafikverket skötte verksamheten internt.

²⁰ Kommittédirektiv 2019:47

²¹ Nilsson et al (2005)

²² Arnek (2002)

²³ Odolinski och Smith (2016)

²⁴ Molander (2009)

²⁵ SOU 2020:18 s.57.

²⁶ 11 procents besparing uppgår med dagens totala inköpsvolymen för baskontrakten till 430 miljoner kronor, vilket inte överstiger de ytterligare transaktionskostnaderna för upphandlingsförfarandet.

En av det mest uppseendeväckande med utredningen är hur den systematiskt bortser från den befintliga vetenskapliga utvärderingen av konkurrensutsättningen.

Generellt är utredningens förhållningssätt till Odolinskis forskning, sina egna påståenden och utredningens metodikkrav på kommande utvärderingar högst förvirrande. Exempelvis i utredningens avsnitt 8.8 ställs helt riktiga krav på utvärderingar som kan isolera effekterna av vidtagna åtgärder från andra påverkansfaktorer.

Samtidigt avfärdas Odolinskis forskning, som utgör den enda vetenskapliga utvärderingen av järnvägsunderhåll som uppfyller de, även i utredningen förespråkade, metodikkrav.

Utredningen omnämner Odolinskis avhandling i förbifarten,²⁷ men konstaterar att *"utredningsarbetet försökt hitta vetenskapliga belägg för att det ena eller andra alternativet skulle vara bättre, utan att lyckas."*²⁸

Det ställs däremot inga som helst krav på egna utsagor och påståenden, som exempelvis:

*"Konkurrensutsättningen har vidare inte lett till den effektivisering och innovation i underhållsverksamheten som Trafikverket hoppats på."*²⁹ eller *"Flera av mina förslag innebär ... lägre kostnader på sikt"*.³⁰ Detta är utsagor som inte underbyggs av varken teoretiska eller empiriska resonemang eller fakta.

Trots den långa utredningstiden på 2,5 år har det inte genomförts någon analys eller utredning inom ramen för uppdraget, vilket man rimligen kunde begära av en statlig offentlig utredning som för fram påståenden likt de som citerats ovan.

Kommentarer på utvalda delar i utredningen

Välkommet med förbättrad kunskap om anläggningen

I likhet med SOU 2015:110 konstaterar utredningen, i avsnitt 6.3 och 8.1, att det fortfarande saknas kunskap om anläggningen. Utredningen förespråkar implementering av ny teknik och ett anläggningsregister för att förbättra kunskapen.

Svenskt Näringsliv ser också att en sådan modernisering är mycket eftersträvansvärd och angelägen.

I nära samverkan med entreprenörerna bör Trafikverket utveckla nya metoder för exempelvis tillståndsmätning, i syfte att skapa förutsättningar för en mer omfattande och samlad tillståndsbedömning. Trafikverket bör också snarast ta i drift ett modernt anläggningsregister.

Kunskap om anläggning och dess utveckling är en av de viktigaste komponenterna för att ytterligare förbättra beställarkompetensen och för att skapa en bättre fungerade marknad.

²⁷ SOU 2020:18 s.57

²⁸ Ibid s.151

²⁹ Ibid s.152

³⁰ Ibid s.188

Anläggningens tillstånd är också en grundläggande kunskap för att planera underhållsåtgärder på ett samhällsekonomiskt effektivt sätt, för vilket det också saknas kunskap att göra idag.³¹

Egenregi förbättrar inte nödvändigtvis beställarkompetensen

Utredaren hävdar ”att det krävs viss underhållsverksamhet i egen regi för att Trafikverket ska kunna vara en god beställare”.³² Detta är ett besynnerligt påstående som inte backas upp av några vidare resonemang i utredningen.

Om Infranords personal, enligt utredningens förslag, byter arbetsgivare till Trafikverket, är det inte självklart att vardagen förändras särskilt mycket. Att bytet av statlig arbetsgivare skulle ge en närmare relation med de tjänstemän inom Trafikverket som planerar underhållet är inte heller självklar.

Det är välkänt att Trafikverket är en stor organisation som uppvisat brister i effektiv styrning.³³ Att Trafikverket utan stor möda och omorganisering skulle vara mottagliga för att omhänderta den stora kunskapen om anläggningen hos egna banarbetare förefaller inte trovärdigt.

Det finns inget idag som hindrar Trafikverket från att hämta information, kunskap och erfarenheter hos entreprenörernas anställda.

Svenskt Näringsliv anser att utredningen inte på ett trovärdigt sätt kan försvara eller argumentera för påståendet om att ”en viss underhållsverksamhet skulle öka beställarkompetensen”.

Svenskt Näringsliv anser däremot att det är av stor vikt att Trafikverket intensifierar och förstärker sitt arbete med att kontrollera och följa upp utfört underhåll i anläggningen, men det kräver inte att Trafikverket delvis skulle vara utförare.

Förbättrad produktivitet genom utvecklade kontrakt

Trots förslaget om att återförstatliga ett antal baskontrakt, föreslår även utredaren en utveckling av befintliga kontraktsformer för de återstående kontrakten. Inspiration hämtas från Nederländerna, där den offentliga beställaren Prorail har utvecklat prestationsbaserade (funktions-) kontrakt.

Innebörden är att beställaren enbart formulerar ett antal funktioner, tex tillgänglighet och punktlighet, som det sedan är upp till entreprenörer att tillfredsställa. I kontrast till utförandekrav som Trafikverket använder, så är entreprenören fri att (i teorin) använda vilka metoder den vill. Litteraturen på området gör gällande att funktionsentreprenader, med mer frihetsgrader för entreprenören än i utförandeentreprenader, ger incitament för innovationer.³⁴

Trafikverkets strategi som renodlad beställare har under en lägre tid förespråkade mer frihetsgrader för entreprenörerna att bygga men forskning på området visar att det går väldigt långsamt.³⁵

³¹ Andersson et al (2010)

³² SOU 2020:18 s.18

³³ SOU 2012:39

³⁴ SOU 2012:39

³⁵ Nyström et al (2016)

Svenskt Näringsliv instämmer med utredningens bedömning om att Trafikverket ”*måste vara modigare*” i ”*sina upphandlingar*” beträffande innovationer.³⁶

Företagen måste ges incitament och möjlighet att utvecklas, vilket stipuleras i förfrågningsunderlag och kontraktutformningar. Utan frihetsgrader i kontrakten kan man inte förvänta sig forskning kring innovativa tekniska lösningar inom anläggningssektorn.

All typ av förändring är dock behäftad av osäkerhet. Trafikverket behöver ta risker, vilket i enskilda fall kommer gå fel. Men utan att försöka förändras ingenting. Beställaren måste därför signalera till marknaden att satsningen är långsiktig och reell, för att tidskrävande utvecklingsprojekt ska initieras.

Utredningens förslag skapar en tilltagande marknadsosäkerhet

Helt korrekt poängterar utredningen vikten av långsiktiga, tydliga och stabila förutsättningar för en väl fungerande marknad.³⁷ Svenskt Näringsliv anser däremot att utredningens förslag står i bjärt kontrast till denna skrivning.

Förslaget att flytta 8 av 34 baskontrakt från Infranord AB till Trafikverket kan anses utgöra en relativt marginell förändring inledningsvis, men i praktiken skapa en stor osäkerhet om framtiden och därmed marknadens framtida funktionssätt.

Det finns givetvis inte några framtida garantier att de resterande 26 baskontrakt undan för undan kommer över tid övertas av Trafikverket (på eget initiativ eller genom politiska beslut), oavsett om de initiala 8 kontrakten visar sig vara effektiva eller inte.

Utredningen kan inte heller garantera att Trafikverkets tilltänkta produktionsavdelning inte kommer konkurrera med de privata entreprenörerna. Skrivningen om att Trafikverkets produktionsavdelning får utföra reinvesteringar när ”*intresset att lämna anbud ... blir allt för lågt*”³⁸ öppnar för detta i och med att det inte någonstans framgår i utredningen vad som avses med ”*allt för lågt*”.

Därutöver förespråkar utredaren i avsnitt 8.4.5 att Trafikverkets produktionsavdelning ska utvidga verksamheten till att även utföra reinvesteringar och nybyggnation i de områden där de redan bedriver basunderhåll.

På basis av intervjuer med andra beställare men utan entreprenörernas – de som faktiskt ska konkurrera med den statliga myndigheten – åsikter, konstateras att konkurrensen inte kommer försvåras.³⁹

Utredaren öppnar också för att Trafikverkets tilltänkta produktionsavdelning ska kunna ta uppdrag från andra spårförvaltare (tex industrier) ”*när det är viktigt för järnvägsnätet i sin helhet*”.⁴⁰ I dessa fall ska Trafikverket kunna ta ett pris under marknadspris⁴¹ – ett självkostnadspris. Varför den statliga entreprenören ska kunna dumpa priser under marknadspris argumenteras inte för.

³⁶ SOU 2020:18 s.143

³⁷ Ibid s.143

³⁸ Ibid s.198

³⁹ Ibid s.158

⁴⁰ Ibid s.160

⁴¹ Ibid s.161

Svenskt Näringsliv vänder sig givetvis starkt emot detta förslag som snedvrider konkurrensen.

Förslagets förenlighet med EU-rätten och konkurrensrättsliga aspekter har inte utretts

I utredningens konsekvensanalys (kap 9.10) görs en bedömning av hur förslagen överensstämmer med EU-rätten. Enligt *utredarens egna bedömning bör* förslaget att Trafikverket inte längre ska upphandla viss underhållsverksamhet utan i stället utföra den i egen regi vara förenligt med EU-rätten.⁴²

Som grund för denna egna bedömning lutar sig utredningen på en sju år gammal rättsutredning.⁴³

Svenskt Näringsliv anser detta vara en stor brist. Sju år är en mycket lång tid och genom åren har förändringar skett, vilket påverkar på EU-rätten. För järnvägen är det mest uppenbara det mycket omfattande s.k. fjärde järnvägspaketet.

Det är däremot intressant att utredaren uppmärksammar detta faktum i ett av inledningskapitlen. Där står att *"För närvarande förändras lagstiftningen med anledning av det så kallade fjärde järnvägspaketet, där sex EU-rättsakter syftar till att skapa bättre förutsättningar för ett gemensamt europeiskt järnvägsområde."*⁴⁴

Givet den långa utredningstiden är det ännu mer förbryllande att utredaren gör en "egen bedömning", utifrån ett troligtvis utlevat faktaunderlag.

Vad gäller en prövning av de konkurrensrättsliga aspekterna har någon sådan utredning inte heller genomförts. Utredaren menar att den underhållsorganisation som enligt förslaget ska etableras vid Trafikverket, inte ska konkurrera på marknaden för järnvägsentreprenader. Trots detta går det att läsa i utredningen att Trafikverket även ska sälja underhållstjänster samt utföra reinvesteringsprojekt i angränsande områden till järnvägsunderhållet.

Utredningens uppskattning av Trafikverkets etableringskostnader saknar underlag

Det finns också i utredningens konsekvensanalys en diskrepans vad gäller kostnader för Trafikverket som följd av utredningens förslag.

I utredningen framgår det att Trafikverket bedömer att kostnaden för att etablera den tillkommande avdelningen för de 8 baskontrakten till 1,3 - 1,9 miljarder kronor. I föreliggande utredning är den uppskattningen betydligt lägre, 0,5 - 1,0 miljarder kronor.⁴⁵ Utredaren förklarar att skillnaden beror på att han bedömer tiden för att få organisationen på plats som kortare.

Även gällande merkostnaderna för själva underhållet i en övergångsfas skiljer sig myndighetens egna och utredarens kostnadsuppskattningar. Trafikverkets uppskattar dessa kostnader till 450 - 650 miljoner per år medan utredningen anser att kostnaderna ligger på 50 - 100 miljoner per år.⁴⁶

⁴² Ibid s.202

⁴³ Henriksson (2013)

⁴⁴ SOU 2020:18 s.38

⁴⁵ SOU 2020:18 s.193

⁴⁶ SOU 2020:18 s.194

Slående för utredningens uppskattning är att de presenteras utan någon argumentation eller faktabaserad kunskap som underbygger påståendet. Varför utredarens uppskattning av kostnader eller tidsåtgång skulle vara mer precisa än Trafikverkets egna beräkningar redovisas inte i utredningen.

Maskinpoolen stjälpmer mer än den hjälper – riskerar också snedvrیدا konkurrensen

Verksamhet i järnvägssektorn är kapitalintensivt och det krävs en kostsam maskinpark för att bedriva arbete. I samband med Banverkets uppdelning i en beställar- och utförarorganisation år 1998 gjordes misstaget att maskinparken med kostsamma specialfordon infogades under Banverket Produktion. Då alla entreprenörer inledningsvis var beroende av att hyra fordonen, gav detta Banverk Produktion (senare Infranord AB) en klar konkurrensfördel genom att diktera villkoren för uthyrningen till konkurrenterna.

Genom åren av konkurrensutsättning har flera av de privata entreprenörerna byggt upp egna maskinparker. Det gäller även de entreprenörer som jobbar med re- och investeringar. Att nu starta upp en statlig maskinpool skulle innebära att dra bort en del av nyttan i de strategiska investeringar som de privata företagen redan har gjort.

Utredaren gör en distinktion mellan tre kategorier av maskiner⁴⁷, från kapitalintensiva (tex spårbyteståg), mellanmaskiner (tex spårgående kranfordon) till de mindre maskinerna (tex traktorgrävare). Maskinpoolen föreslås äga maskiner i kategorin mellanmaskiner och mindre maskiner.⁴⁸

De mindre maskinerna ska primärt användas för Trafikverkets egenregiverksamhet men när *"den egna basunderhållsverksamheten och som inte har full beläggning ska kunna upplåtas för att till exempel användas i underhålls-, samt reinvestering- och investeringsentreprenader."*⁴⁹ Därutöver kan till och med bli så att *"en upphandling förutsätter att en maskin, som Trafikverket tillhandahåller, används av entreprenören"* för att *"åstadkomma en tillräcklig nyttjandegrad och därmed minskade kapitalkostnader"*⁵⁰.

Som på många andra marknader, finns det idag företag inom anläggningssektorn som agerar underentreprenörer till huvudentreprenörerna och förser marknaden med maskiner och kompetens. Det finns en överhängande risk, som utredaren över huvud taget inte berör, för snedvrیدen konkurrens när Trafikverket också etablerar sig på marknaden för järnvägsmaskiner.

Förslaget om att Trafikverket ska tillhandahålla en maskin riskerar slå sönder marknaden för de privata maskinentreprenörerna.

Syftet med maskinpoolen är att stimulera konkurrens i sektorn genom nya inträden. Det är förvisso eftersträvansvärt men måste vägas mot att ännu en gång förändra förutsättningarna för marknaden och riskera att snedvrیدا konkurrensen gentemot privata entreprenörer.

⁴⁷ Ibid s.81ff

⁴⁸ Ibid s. 173

⁴⁹ Ibid s. 178

⁵⁰ Ibid s.178

Avslutande kommentarer

Trafikverket ska varken delvis eller helt utföra järnvägsunderhåll i egen regi. Utredningen skapar enbart en fortsatt stor osäkerhet på marknaden och värdefull tid har redan gått förlorad. I praktiken fungerat utredningen som ännu en bromskloss i strävan att på ett effektivt sätt återta det eftersläpande underhållet och kvalitetssäkra järnvägssystemets funktionssätt.

En verklig kraftsamling behövs där järnvägsbranschens aktörer tillsammans med Trafikverket arbetar med frågor som kan göra skillnad på riktigt. Tre större områden listas nedan.

Trafikverket bör upprätta en verkligt långsiktig underhållsplan för järnväg och väg:

Dagens fyraåriga underhållsplaner behöver förlängas och tydligare kopplas till Trafikverkets genomförandeplan. Underhållsplanen bör som ett minimum följa den nationella transportplanens 12-årsperspektiv. En långsiktig underhållsplan är ett viktigt verktyg för att återta det eftersläpande underhållet och på ett bättre sätt planera och skapa underlag för långsiktig finansiering. För en effektiv långsiktig underhållsplan behöver också järnvägsbranschens samtliga aktörer knytas närmare framtagandeprocessen och det löpande arbetet.

Fortsätta och intensifiera arbetet med att få koll på anläggningen: För att en gediget långsiktig underhållsplan ska bli effektiv behöver Trafikverket ytterligare stärka sin kunskap om tillståndet i anläggningen. Anläggningsregister behöver moderniseras, rekrytering av kompetens från leverantörsleden, utnyttja digitaliseringens möjligheter och modern teknik för att genomföra en gedigen tillståndsmätning och strukturera den stora mängd data som redan idag samlas in.

Kunskap om anläggningens tillstånd är också grundläggande för att planera underhållsåtgärder på ett samhällsekonomiskt effektivt sätt. Denna kunskap saknas idag, något som, ur ett skattebetalarperspektiv, borde åtgärdas och även är i linje med att använda anslagsmedel på ett ansvarsfullt sätt.

Trafikverket behöver utveckla, inte fragmentisera, sin beställarorganisation: Som utredningen korrekt återger behöver Trafikverket utveckla sin verksamhet genom upphandling och kontrakt. För att entreprenörerna i sektorn ska våga investera i forskning och utveckling måste det löna sig. Det handlar då om att införliva frihetsgrader i kontrakten för entreprenörerna att testa innovativa lösningar. Konkret avser det en utveckling från rigida utförarentreprenader där Trafikverket stipulerar *hur* underhåll ska genomföras till funktionsentreprenader.

Detta ska kompletteras med att Trafikverket intensifierar och förstärker sitt arbete med att kontrollera och följa upp utfört underhåll i anläggningen.

FÖRENINGEN SVENSKT NÄRINGS LIV

Johan Britz

Näringspolitisk direktör

Mårten Bergman

Ansvarig Infrastruktur

Referenser

Andersson, M., Nyström, J., Odolinski, K., Wieweg, L. och Wikberg, Å. (2011). Strategi för utveckling av en samhällsekonomisk analysmodell för drift, underhåll och reinvestering av väg- och järnvägsinfrastruktur. VTI rapport 706.

Arnek, M. (2002), Empirical Essays on Procurement and Regulation, Doktorsavhandling vid Nationalekonomiska Institutionen, Uppsala universitet, 2002.

Henriksson, (2013), EU-rätten och det svenska handlingsutrymmet. Bilaga till Utredningen om järnvägens organisation, N 2013:02

Molander, (2009) Regelverk och praxis i offentlig upphandling, Rapport till Expertgruppen i Offentlig Ekonomi (ESO), 2009:2

Nilsson, J.-E., Bergman, M., Pyddoke, R. (2005), Den svåra beställarrollen. Om konkurrensutsättning och upphandling i offentlig sektor. SNS Förlag, Stockholm.

Nilsson och Nyström (2014), Mapping railways maintenance contracts – the case of Netherlands, Finland and UK. VTI notat 27A–2014

Nyström, Nilsson och Lind (2016) Degrees of freedom and innovations in construction contracts. Transport Policy, 47:119-126.

Odolinski och Smith (2014), Assessing the cost impact of competitive tendering in rail infrastructure maintenance services: evidence from the Swedish reforms (1999-2011). Working papers in Transport Economics from CTS - Centre for Transport Studies Stockholm (KTH and VTI)

Odolinski och Smith (2016), Assessing the cost impact of competitive tendering in rail infrastructure maintenance services: evidence from the Swedish reforms (1999-2011), Journal of Transport Economics and Policy.

SOU 2010:69, Förbättrad vinterberedskap inom järnvägen

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

SOU 2013:83, En enkel till framtiden? Delbetänkande av Utredningen om järnvägens organisation

SOU 2015:42, Koll på anläggningen, Delbetänkande av Utredningen om järnvägens organisation

Trafikverket (2015), Alternativ för framtida organisering av järnvägsunderhållet

Trafikverket (2017), Järnvägsunderhållets organisering

Bilaga 1

Kronologisk bakgrund till utredningen

- 2002
 - Konkurrensutsättning av järnvägsunderhållet
- 2010
 - Problemfylld vinter för järnvägen
 - Utredningen om störningar i järnvägstrafiken vintern 2009/2010 tillsätts för att dra lärdom. I betänkandet (SOU 2010:69) konstateras att konkurrensutsättningen inte var problemet.
 - Hearing i Trafikutskottet, där SEKO anför att järnvägsunderhållet ska återförstatligas
- 2011
 - S, MP och V motionerar samt ett tillkännagivande av Trafikutskottet om att återförstatliga järnvägsunderhållet.
- 2012
 - Regeringen besvarar tillkännagivandet att analyser eller utredningar som visar att ett annat slag av organisering skulle klara de rådande utmaningarna bättre än den nuvarande
- 2013
 - En utredning tillsätts gällande översyn av järnvägens organisation.
- 2014
 - S och MP går på val om att återförstatliga järnvägsunderhållet
 - Forskning (Odolinski, 2014) påvisar att konkurrensutsättningen ledde till en kostnadsreduktion på 11 procent med bibehållen kvalitet.
 - S vinner valet och bildar regering med MP
 - Ett tilläggsdirektiv till pågående utredning som preciserade att *"utvärdera och analysera behov av åtgärder för att säkerställa att Trafikverket i egenskap av infrastrukturförvaltare tar det samlade ansvaret för utförande"*.
 - Trafikverket ges uppdrag att utreda effekter av ett återförstatligande av järnvägsunderhållet.
- 2015
 - Delbetänkandet "Koll på anläggningen" (SOU 2015:42) från utredningen om järnvägens organisation konstaterar att järnvägsunderhållet inte borde återförstatligas utan fortsätta upphandlas.
 - Trafikverkets avrapportering (N2015/03497/TIF) konstaterar att järnvägsunderhållet inte borde återförstatligas utan fortsätta upphandlas.
 - Slutbetänkandet "En annan tågordning - bortom järnvägsknuten" (SOU 2015:110) hänvisar tillbaka till det tidigare delbetänkandet i frågorna om järnvägsunderhållet.
- 2016
 - Trafikverket får ett regeringsuppdrag med syfte att enbart utreda hur ett återförstatligande kan genomföras.
 - Trafikverket föreslår (N2016/03922/TIF) att tre baskontrakt återförstatligas in i Trafikverket dock med reservationen om att *"pilotverksamheten skapar osäkerhet på leverantörsmarknaden och därmed verkar hämmande vad gäller till exempel satsningar på den svenska marknaden, samt utveckling av såväl tekniklösningar som metod och kompetens" samt "riskerar leda till minskad konkurrens, begränsad utveckling och innovation på marknaden och högre kostnader föreslår Trafikverket istället att över tid bedriva en begränsad andel underhåll i egen regi."*
- 2018
 - Föreliggande utredning tillsätts. År 2019 får utredningen förändrade direktiv och utredningstiden förlängs.
- 2020
 - Framtidens järnvägsunderhåll (SOU 2020:18) presenteras och remitteras.