

Säkra järnvägsunderhållet i tuffa tider – slarva inte bort 1 miljard

Johan Nyström, Nyfou

2023-10-25

Problemen på järnvägen med förseningar och urspårningar härrör från en underfinansiering av underhåll och bristande implementering av ett mer effektivt planeringssystem. I debatten framhålls det direkt felaktiga men lättkommunicerade budskapet, att konkurrensutsättningen av underhållsverksamheten är att beskylla för problemen. Den ideologiskt betingade verklighetsbeskrivningen följs av förslaget att återförstatligande järnvägsunderhållet. En sådan åtgärd skulle gå emot den samlade empiriska kunskapen i frågan. Tre offentliga utredningar, två Trafikverksrapporter och en vetenskaplig studie konkluderar att konkurrensutsättningen har tjänat skattebetalare och tågresenärer väl. År 2022 upphandlades järnvägsunderhåll för 8,1 miljarder. Den vetenskapliga studien konstaterar att underhållet årligen skulle kostat 1 miljard mer utan konkurrensutsättningen. I tider av lågkonjunktur, inflation och transportsektorns omställning, måste satsningarna på järnvägen säkras. Det är oansvarigt att slarva bort resurser i administrativt krångel och ineffektiva åtgärder.

Inledning

De senaste åren har inflationen tagit fart i Sverige. Priser på viktiga produkter som el, bränsle och livsmedel har skjutit i höjden. En effekt av den stigande inflationen är att Riksbanken har höjt räntorna. Hushållen får därmed mindre pengar att röra sig med och företagens investeringskalkyler försämras. Lägg därtill att den svenska kronan har försvagats.

I detta läge går Sverige nu in i en lågkonjunktur med sämre offentliga finanser som följd. Ingen lågkonjunktur är välkommen men dessvärre träffar denna när behovet och den politiska viljan finns för att satsa på det svenska järnvägsunderhållet. Underhållsskulden i järnvägssystemet uppgår till 37 miljarder (Svenskt Näringsliv, 2023). Dessvärre medför inflationen, räntorna och växelkursen att varje satsad krona ger mindre järnvägsunderhåll, samtidigt som lågkonjunkturen minskar den offentliga budgeten.

Givet dessa förutsättningar är det av vikt att inte förvärpa situationen ytterligare. Dessvärre pågår en efterträgen diskussion om att återförstatliga underhållsverksamheten. Ett återförstatligande skulle öka kostnaderna för att ta tillbaka det eftersatta underhållet. Diskussionen skapar därutöver en oro i branschen och kraft tas från produktiva åtgärder på rälsen.

Föreliggande PM beskriver möjligheter och utmaningar på järnvägen, den sekellånga diskussionen om ett återförstatligande samt vad ett sådant förslag skulle kosta.

Järnvägen går en positiv framtid tillmötes

Trots en skakig omvärld och ett utsatt ekonomiskt läge, går den svenska järnvägen en ljus framtid tillmötes. Grogrunden är att allt fler vill nyttja järnvägen. Efterfrågan på tågbiljetter är omfattande. Det är svårt att få tag i biljetter under semestertider. Därutöver vill näringslivet, som del i sin omställning, lägga över allt mer godstransporter på järnväg. Det handlar om överflyttning och intermodala transporter men även utvecklingen av tyngre och längre tåg. Alla prognoser pekar på en ökad trafikering framgent.

Hela riksdagen, från höger till vänster, välkomnar den positiva utvecklingen på järnvägen. Den förra S-regeringen initierade Godstransportstrategin som identifierade många åtgärder för att främja

järnvägen i allmänhet samt överflyttning av gods i synnerhet (Regeringen, 2018). Diskussioner förs om att nuvarande regeringen kommer bygga vidare på strategin.

Därutöver talar infrastrukturministern Anderas Carlsson på ett mycket fördelaktigt sätt om järnvägen, framförallt gällande utmaningarna med det eftersatta underhållet. Det finns således stora förhoppningar om att regeringen på allvar kommer ta tag i underhållsfrågan och beta av en del av underhållsskulden under mandatperioden. Detta för att säkra upp järnvägens framtida tillgänglighet och tillförlitlighet.

Fortsatta utmaningar i det korta perspektivet

Även om järnvägen kommer att spela en stor roll i omställningen av transportsektorn, finns det utmaningar i det korta perspektivet. Problemen med förseningar, urspårningar och inställda tåg härrör från det bristande underhållet och ett undermåligt tågplaneringssystem. Båda bristerna är omfattande och saknar snabba lösningar.

Underfinansiering av järnvägsunderhållet har pågått under en längre tid och ackumulerat problem. Det eftersatta underhållet, eller kostnaden för att återställa järnvägssystemet till en lägsta acceptabel standard, uppskattas till 37 miljarder (Svenskt Näringsliv, 2023). Ökade tillskott av medel för järnvägsunderhåll är en nödvändighet men därtill behövs en genomarbetad underhållsplan. Planen bör utformas med en exponentiell tillväxt i arbete och finansiering. Det ger marknaden en chans att säkra kompetensförsörjning och maskiner för mer arbete.

Det andra problemet avser tågplaneringssystem eller "tidtabell-läggningen". Trafikverket har tidigare skött detta manuellt i en administrativ trög process. Ansökan om tåglägen för att framföra tåg skulle in på våren för trafikstart nästkommande höst. Det innebar att tågen som kördes i november, ansöktes om i april föregående år. Det är svårt att planera så långt in i framtiden och därför ansöktes om tåglägen som aldrig kommer utnyttjades. En effektivare process skulle minska den typen av överansökningar och frigöra kapacitet i tågplanen.

Framtiden ligger i att digitalisera processen och den resan har påbörjats. Marknadsanpassad planering av kapacitet (MPK) är en digital lösning för enklare och mer transparent planering av järnvägens användning. Metoden successiv planering minskar de fasta delarna mot mer flexibilitet, där beslut om tåglägen tas senare när det finns mer tillförlitliga fakta. MPK är ett viktigt steg för att frigöra kapacitet.

Den 11 december 2022 infördes systemet fullt ut men omgående uppstod stora inkörningsproblem. Systemet har inte fungerat och krävt mycket handpåläggning, extra arbete och sena besked om tåglägen. Det har lett till omfattande problem för personalplanering, omledda och inställda tåg med höga kostnader till följd. Kontentan är att systemet inte var moget att införas. Trots detta, är de flesta överens om att övergången mot en digitaliserad tågplanering är framtiden, men att implementeringen måste förbättras.

I det korta perspektivet medför det eftersatta underhållet och tågplaneringssystem att resenärer och godstransportörer fortsatt kommer att möta problem på järnvägen. Planerade avstängningar för underhåll är ett ofrånkomligt måste för att åtgärda det eftersatta underhållet. På samma sätt måste Trafikverket gå över till ett digitaliserat planeringssystem.

Ideologisk driven agenda

Problemen på järnvägen har kidnappats i debatten. Istället för att fokusera på att åtgärda ovannämnda problem, framförs den direkt felaktiga lösningen om att återförstatliga järnvägsunderhållet.

Den svenska konkurrensutskottningen av järnvägsunderhåll genomfördes år 2002, då Banverket upphandlade det sista driftområdet. Diskussioner om ett återförstatligande uppdragades efter problemvintern 09/10 med omfattande störningar i trafiken pga. stora nederbörds mängder, kombinerat med kyla och fukt. Det var höga toner i debatten och det var lätt att skylla på de privata utförarna. Utredningen för att kartlägga grundorsakerna till störningarna fastslog att det fanns en rad brister i samordning, koordinering och ett eftersatt underhåll men konstaterade också att *"Ingen aktör inom järnvägen har under utredningsarbetet påstått att marknadsöppningen har orsakat vinterns störningar"* (SOU 2010:69).

På den efterföljande hearingen i riksdagens trafikutskott framförde ändå SEKO att konkurrensutskottningen var problemet (Riksdagen, 2011). Därefter motionerade Socialdemokraterna (Nilsson, 2011), Miljöpartiet (Bergström, 2011) och Vänsterpartiet (Ohly, 2011) om ett återförstatligande. Inför valen 2014 uttryckte både Socialdemokraternas och Miljöpartiets valmanifest att konkurrensutskottningen skulle tas tillbaka. Även Sverigedemokraterna anslöt sig till vänsterns linje om ett återförstatligande (Klarberg, 2014).

Under den senare delen av 2010-talet har vänstern initierat flera regeringsuppdrag till Trafikverket samt en större offentlig utredning om järnvägsunderhållet. Alla har renderat i samma svar, konkurrensutskottningen har tjänat skattebetalarna väl (SOU 2013:83, SOU 2015:42, SOU 2015:110 Trafikverket, 2015 och 2017). År 2015 publicerades också en avhandling som pekade på att konkurrensutskottningen minskade kostnaderna med 11 procent givet en bibehållen kvalitet (Odolinski, 2015).

Då utredningarna och forskningen inte visade det resultat som efterfrågades av vänstern, tillsattes slutligen en utredning *Framtidens järnvägsunderhåll* (Dir. 2018:24), med den direkta frågan om hur ett återförstatligande skulle genomföras. Utredaren, den tidigare LO-medarbetaren, Erland Olauson medger att uppdraget togs av lojalitet med den socialdemokratiskt ledda regeringen, då ingen annan ville göra jobbet (SEKO tidningen, 2020). Utredningen föreslår ett återförstatligande men kan inte betraktas som annat än en ideologiskt betingad beställning. Utredaren bortser helt från de tidigare utredningarna och drar sina egna slutsatser utan stöd i empiri.

Socialdemokraterna (2023) fortsätter att driva linjen om ett återförstatligande. Det är väldigt problematiskt att driva kostnadsökningar när vi står inför en lågkonjunktur med stora utmaningar på järnvägen samtidigt som fler vill nyttja den.

Kostnaden av ett återförstatligande

År 2015 la Kristofer Odolinski fram sin avhandling som utvärderade konkurrensutskottningen av järnvägsunderhållet. Till skillnad från många liknande utvärderingar kontrollerar studien för pris, kvalitet och andra påverkande variabler (bland annat trafik) före och efter konkurrensutskottningen. 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 baskontrakt. Den statistiska analysen fastställde att konkurrensutskottningen minskade kostnaderna för underhåll av järnvägen med 11 procent givet en bibehållen kvalitet (Odolinski och Smith, 2016). I data kan också utläsas att c-felen minskade under den analyserade perioden, vilket indikerar att kvaliteten steg.

Trafikverkets inköp av entreprenadupphandlingar gällande underhåll uppgick år 2022 till 8,16 mdkr (Trafikverket, 2023). Det inkluderar reinvesteringar under 200 miljoner, nationella underhållskontrakt och baskontakten. Resultaten från Odolinski och Smith (2016) medger att utan konkurrensutsättningen skulle samma underhåll kosta 1 mdkr ytterligare, ca 9,17 mdkr. Det är en omfattande kostnadsökning som exempelvis motsvarar 200 spårväxlar.¹

Utöver miljarden i kostnadsökning per år, tillkommer även en administrativ engångssumma på ca 1,5 mdkr för att organisera ett återförstatligande (SOU 2020:18).

Slutsats

Efter en tid av inflation, högre räntor och en försvagad krona står Sverige inför en lågkonjunktur. Det medför sämre offentliga finanser och mindre utrymme för statliga satsningar. Således är det av vikt att minimera kostnader och få ut så mycket järnvägsunderhåll som möjligt för varje krona. Sverige står inför en omställning i transportsektorn där allt fler invånare och företag vill nyttja järnvägen, samtidigt som järnvägssystemet har en underhållsskuld på 37 miljarder. Att i detta läge, som Socialdemokraterna, fortsätta driva frågan om ett återförstatligande är oansvarigt. År 2022 upphandlades järnvägsunderhåll för 8,1 miljarder. Utan konkurrensutsättningen skulle samma arbete kosta 1 miljard mer. Lägg därtill, ytterligare en engångssumma på 1,5 miljard för att organisera återförstatligandet. Järnvägsunderhållet kan inte slarvas bort i administrativt krångel och ineffektiva åtgärder.

¹ Givet en kostnadsuppskattning på 4 miljoner per byte (Nilsson et al kommande). År 2022 byttes enbart 26 spårväxlar av de 2 891 som passerat sin tekniska livslängd.

Referenser

Bergström (2011) En ny tågordning. 2011/12:T343

Dir. 2018:24 Överförande av basunderhåll från Infranord AB till Trafikverket

Klarberg (2014) Återförstatliga järnvägsunderhållet snarast. Motion 2014/15:2136

Nilsson (2011) Järnvägsunderhållets organisation. 2011/12:T372

Nilsson et al kommande. Using a self-selection mechanism for tendering in the construction industry: A case study of railway renewal contracts.

Odolinski (2014) Reforming a publicly owned monopoly: costs and incentives in railway maintenance.

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.

Ohly (2011) Sammanhållen järnväg och kollektivtrafik. 2011/12:T459

Regeringen (2018) Effektiva, kapacitetsstarka och hållbara godstransporter – en nationell godstransportstrategi

Riksdagen (2011) Offentlig utfrågning om vinterberedskapen inom järnvägstrafiken. 2010/11:RFR4

Socialdemokraterna (2023) S vill ta tillbaka den demokratiska kontrollen av järnvägen.

SEKO tidningen (2020) Erland Olauson ser till att hålla politiken borta från fackets frågor.

SOU 2010:69 Förbättrad vinterberedskap inom järnvägen

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

SOU 2015:42 Koll på anläggningen

SOU 2015:110 En annan tågordning – bortom järnvägsknuten

SOU 2020:18 Framtidens järnvägsunderhåll

Svenskt Näringsliv (2023) Hur underhållsskulden på Sveriges vägar och järnvägar påverkar näringslivet

Trafikverket (2015) Alternativ för framtida organisering av järnvägsunderhållet

Trafikverket (2017) Järnvägsunderhållets organisering

Trafikverket (2023) Trafikverkets inköpsvolym