

## **RAPPORT 1**

---

# Infrastrukturprogram



## KONGRESSHANDLINGAR

---

- Del 1** Dagordning och arbetsordning
- Del 2** Ekonomisk ersättning med mera till kongressens ombud
- Del 3** Ekonomiska ersättningar, arvoden samt etiskt förhållningssätt inom förbundet
- Del 4** Vision och verksamhetsinriktning 2017-2020
- Del 5** Motioner och styrelsens yttranden
- Del 6** Fortsatt process för nytt förbundsnamn
- Del 7** Det lönepolitiska arbetet under kongressperioden 2017-2020
- Del 8** Valberedningens förslag (kommer den 2 maj 2016)
- Del 9** Deltagarförteckning (kommer senare när ombud och gäster är klara)

## RAPPORTER

---

- Rapport 1** Infrastrukturprogram
- Rapport 2** Ekonomin i förbundet – avdelningar och anslagen
- Rapport 3** Remissammanställning "Verksamhetsinriktning 2017-2020"

# Innehållsförteckning

FÖRORD.....	5
UPPDRAGET .....	6
ST BRYR SIG OM INFRASTRUKTUR .....	7
INFRASTRUKTUR AV OLIKA SLAG .....	8
Hård infrastruktur .....	8
Mjuk infrastruktur .....	8
ÄGANDE OCH REGLERING .....	9
Konsekvenser av genomförda avregleringar.....	9
En tydligare statlig kontroll.....	11
FINANSIERING AV INFRASTRUKTUR.....	12
Investeringar i infrastruktur.....	12
Traditionell finansiering .....	13
Alternativa finansieringsformer .....	13
Offentlig privat samverkan (OPS).....	14
SCHYSTA VILLKOR OCH SCHYST KONKURRENS .....	16
Schysta villkor för de anställda .....	16
Schyst konkurrens på marknaden.....	16
AKTUELLA UTMANINGAR .....	18
Övergripande utmaningar.....	18
Underhåll av järnvägen .....	18
En statligt ägd teleinfrastruktur .....	19
Posten i en ny tid .....	19
Socialt och ekologiskt ansvarstagande .....	20
STS STÄLLNINGSTAGANDEN .....	21



# Förord

En sammanhållen och välfungerande infrastruktur är en viktig grund för en hållbar ekonomisk utveckling, en god välfärd samt människors och företags möjlighet att bo och arbeta i hela landet. Fackförbundet ST har medlemmar som är verksamma inom allt från planering och styrning till produktion, uppföljning, analys och forskning om infrastruktur, och tack vare de yrkesverksammas erfarenheter har vi en unik möjlighet att ta oss an frågor om infrastrukturen.

Denna rapport är ett första steg för att tydliggöra STs ståndpunkter vad gäller de många utmaningarna som den svenska infrastrukturen och de som arbetar med den står inför i dag. Vi försöker här identifiera några av de större utmaningarna samt indikera möjliga lösningar som ST kan arbeta vidare med. Tanken är att rapporten ska tjäna som underlag för ett fortsatt arbete inom förbundsstyrelsen och kansliet den kommande kongressperioden.

Det andra steget inleds genom att kongressen 2016 kommer att diskutera på vilket sätt den digitala utvecklingen påverkar arbetslivet och arbetsförhållandena.

Rapporten har remissbehandlats och STs förbundsstyrelse har antagit rapporten vars slutsatser kommer ligga till grund för beslut på STs kongress.

Stockholm i april 2016

Peter Lennartsson

Förste vice förbundsordförande

# Uppdraget

STs kongress 2012 biföll en motion från ST inom spårtrafiken med innebörden att förbundsstyrelsen under den innevarande mandatperioden skulle ta fram en strategi för hur ST ska jobba med trafikpolitiska frågor. Enligt beslutet bör strategin innehålla:

- förbundets arbete med trafikpolitiska frågor
- uppvaktning av politiker och andra beslutsfattare
- ökad synlighet i media
- kommunikation mot bransch spårtrafik och dess medlemmar
- breddad kunskap om trafikpolitiska frågor
- diskussion om hur ST får inflytande och kraft i frågorna.

Under mandatperioden har arbetet letts av STs förste vice förbundsordförande Peter Lennartsson. Den inledande insamlingen av fakta genomfördes med stöd av utredare Karin Morild och en referensgrupp från STs avdelningar med anknytning till infrastruktur. Arbetet resulterade i en rapport om infrastrukturens betydelse för samhällsutvecklingen.<sup>1</sup> Under valrörelsen 2014 drev ST dessutom krav på investeringar i modern infrastruktur.

Hösten 2014 övertog utredare Marie Martinsson uppdraget som kanslistöd för arbetet, och samma höst diskuterades infrastrukturen som ett statligt uppdrag i samband med STs ordförandekonferens. Sedan våren 2015 ansvarar utredare Magnus Kolsjö för kanslistödet, och hösten 2015 genomfördes en breddning och förnyelse av referensgruppen.

Referensgruppen bidragit till arbetet dels genom en webbenkät, dels genom en workshop. En presentation av arbetet och en kortare diskussion hölls i samband med STs ordförandekonferens hösten 2015.

---

<sup>1</sup> Morild K och Englén T (2014). *Satsa på infrastrukturen – en lösning på många utmaningar*. Fackförbundet ST.

## ST bryr sig om infrastruktur

Det finns många goda skäl för ST att arbeta med frågor som gäller infrastruktur. Sverige behöver en god infrastruktur och många av våra medlemmar arbetar med och nära infrastrukturen. ST är fackförbundet för alla som arbetar på statligt uppdrag. Hos oss ryms bland annat anställda på Trafikverket, Luftfartsverket, Sjöfartsverket och Statens väg- och transportforskningsinstitut. Men hos oss finns även anställda på de statliga bolagen Postnord, SJ, Infranord och Swedavia samt de som arbetar på bolag med statlig anknytning, till exempel MTR, Aviator och Menzies.

En väl fungerande infrastruktur är därtill en viktig förutsättning för en god statlig service i hela landet. Utan de möjligheter som infrastrukturen ger skulle det inte vara möjligt att fullgöra det statliga uppdraget, det vill säga det uppdrag som riksdagen har beslutat om för att uppnå målen om ett rättssäkert välfärdssamhälle, oavsett om detta uppdrag utförs av en statlig myndighet eller ett bolag.

# Infrastruktur av olika slag

Begreppet infrastruktur kan definieras på många olika sätt. Det kan ha en bred definition och innehålla allt från vägar, järnvägar, vatten och avlopp till apotek, skolor och bibliotek.

Definitionen kan också vara betydligt smalare och enbart innehålla de fysiska anläggningar som behövs för att distribuera personer, varor och tjänster.

## Hård infrastruktur

Kongressens uppdrag, och därmed även denna rapport, avser det som brukar kallas hård infrastruktur. Den hårda infrastrukturen kan beskrivas på flera olika sätt. I Rikstermbanken finns följande definitioner:<sup>2</sup>

- ”Det ekonomiska bassystem som utgör grunden för samhällsförsörjningen. Infrastrukturen omfattar fysiska och digitala kommunikationssystem, energi-, vatten- och telenät, utbildningsväsen med mera.” (Ekonomisk ordbok, Björn Lundén Information AB 2013)
- ”Ett lands ekonomiska bassystem som ger förutsättningar för boende och näringsliv, exempelvis dess kommunikationer, hamnar, kraftverk och transportsystem.” (Ordbok för affärsfolk, Liber 1990, nätversionen 2002)
- ”System av anläggningar som är nödvändiga för att ett modernt samhälle ska fungera. Till dessa hör anläggningar för energiproduktion och distribution, vägar, hamnar, flygplatser, järnvägar och telekommunikationer.” (Ordlista, Ekonomifakta, 2010)

## Mjuk infrastruktur

På senare tid har även så kallad mjuk infrastruktur diskuterats. Då avses grundläggande resurser i form av gemensamt tillgänglig information samt sådana grundläggande tjänster och funktioner som behövs för att människor ska få de fördelar de eftersträvar på ett rationellt, resurssnålt och hållbart sätt. Exempel på mjuk infrastruktur är katalogtjänster, system för betalning och identifikation, lagar och regelverk kring digital information, digitala tjänster, kvalitets- och kontrollinstitutioner samt kompetens- och resursförsörjning.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> [www.rikstermbanken.se](http://www.rikstermbanken.se). Hämtad den (2016-01-20).

<sup>3</sup> SOU 2002:51. *Breddtjänster – ett nytt skede i IT-politiken*. IT-kommissionen 2002.



# Ägande och reglering

Infrastrukturen i Sverige i form av vägar, järnvägar, teleinfrastruktur med mera skulle inte vara möjlig utan stora statliga investeringar. Även om både järnvägen och teleinfrastrukturen inledningsvis utgjordes av enskilda privata initiativ skulle dagens rikstäckande och sammanhållna infrastruktur med stor sannolikhet inte kommit till stånd utan statliga satsningar. Dels kräver infrastruktur stora investeringar som ger en låg avkastning, dels utgörs mycket av infrastrukturen av naturliga monopol, det vill säga verksamheter där det inte är möjligt för mer än en aktör att bedriva en ekonomiskt lönsam verksamhet på grund av höga investeringskostnader, fysiska begränsningar och stordriftsfördelar.

## Konsekvenser av genomförda avregleringar

På 1980-talet inleddes en serie avregleringar och privatiseringar av infrastruktur och grundläggande samhällsservice. Det är dock svårt att utvärdera dessa avregleringar, vilket bland annat framkommer av Statskontoret genomgång av olika utvärderingar och uppföljningar.<sup>4</sup> En liknande slutsats dras i en rapport författad vid Nationalekonomiska institutionen vid Uppsala universitet.<sup>5</sup>

En större utvärdering av avregleringarna av Posten, taxinäringen, flyget, järnvägen, elnäten och telefonin genomfördes av Regelutredningen 2004–2005, och utredningen visade att tillgängligheten vad gäller telefoni, taxi och järnväg hade ökat samtidigt som sysselsättningen hade minskat i alla de avreglerade sektorerna, undantaget taxinäringen. Därtill fann Regelutredningen att det skett en produktivitetsökning i de avreglerade sektorerna samtidigt som priserna ökat mer än den allmänna prisutvecklingen för alla sektorer förutom telefoni.<sup>6</sup>

En kritik som ofta framförs mot avregleringarna är att de har slagit sönder tidigare sammanhållna system, vilket skapar svårigheter såväl för planering och styrning som för konsumenterna. Avregleringarna kritiserar också för att ha skapat sämre villkor för de anställda. Detta kan man också skönja i Regelutredningens betänkande som visar att lönerna i järnvägssektorn hade sjunkit i förhållande till näringslivet i övrigt och att antalet anställda i järnvägssektorn minskade med 43 procent mellan 1991 och 2002, trots att transportarbetet ökade. Under slutet av den period utredningen undersökte ser man också att sjukskrivningarna ökade något mer för anställda inom järnvägssektorn än för arbetsmarknaden i övrigt.

Det finns fog för kritiken att avregleringarna slår mot de anställda, men samtidigt är det inte säkert att avregleringarna lett till avgörande vinster för samhället i stort. Framtida

---

<sup>4</sup> Statskontoret (2012). *Utvärderingar av om- och avregleringar – en översyn*. Statskontoret 2012:10.

<sup>5</sup> Karlsson M (2005). *Avreglering, konkurrensutsättning och ekonomisk effektivitet – offentligt eller privat?* En översikt av svensk empirisk forskning. Uppsala universitet.

<sup>6</sup> SOU (2005:4). *Liberalisering, regler och marknader*. Statens offentliga utredningar 2005.

avregleringar, eller omregleringar av marknader, bör därför ske med stor eftertanke och inte vara något som hastas fram.

Vad gäller järnvägen har frågan om underhållet varit i särskilt fokus för diskussionen om hur avregleringen har fungerat. Riksrevisionen kritiserade 2010 Trafikverket för bristande kontroll över järnvägsanläggningarnas status och underhållsbehov.<sup>7</sup> Kritiken mynnade ut i att regeringen tillsatte Utredningen om järnvägens organisation,<sup>8</sup> vilken bland annat sett över organiseringen och planering av järnvägsunderhållet.

Vad gäller elmarknaden har det funnits svårigheter att reglera nätavgifterna på ett sätt som skapar förutsägbarhet och skyddar konsumenterna från plötsliga stora prishöjningar. På postmarknaden konkurrerar Postnord med privata aktörer som inte är bundna av de förpliktelser och kostnader som Postnords samhällsupdrag innebär, samtidigt som dessa privata aktörer kan tillägna sig de mer lönsamma delarna av postmarknaden.

Även om eldistributionen, järnvägen, Posten, flyget, telenäten med mera har avreglerats förblir infrastrukturen och de grundläggande samhällstjänsterna ett statligt ansvar. Det sätt på vilket avregleringarna genomförts kan dock ha försvårat statens styrning, vilket i sin tur gör det svårt att garantera en god och väl fungerande infrastruktur i hela landet.

Bland de problem som avregleringarna skapat kan följande nämnas:

- Avsaknaden av en sammanhållen statlig teleinfrastruktur leder till dubbelinvesteringar på flera håll i landet samtidigt som medborgare och företag i andra delar av landet lämnas med en undermålig teleinfrastruktur.
- I dag finns det fler olika tågoperatörer att välja på för den som ska resa men det saknas ett gemensamt och sammanhållet system för försäljning av biljetter. Detta gör det svårt för resenärerna att jämföra priser och kombinera olika typer av biljetter.
- Ansvar för järnvägsunderhåll är fördelat mellan flera olika entreprenörer både beroende på vilken sträcka det är frågan om och vilken typ av underhåll som ska genomföras. Samtidigt saknar Trafikverket nödvändig kunskap och kontroll för att styra underhållet.
- För att spara pengar används inte entreprenadmaskiner som är särskilt framtagna för järnväg. Detta leder till att rälsen hamnar i felaktiga lägen, vilket i sin tur leder till skador på anläggningen med förseningar och ökade kostnader för underhåll som följd.

---

<sup>7</sup> Riksrevisionen (2010). *Underhåll av järnväg*. RiR 2010:16.

<sup>8</sup> Regeringen (2013). *Järnvägens organisation*. Dir. 2013:46 och dir. 2013:88.

## En tydligare statlig kontroll

Staten behöver återta kontrollen över infrastrukturen. Oavsett om verksamheter återförstatligas eller inte är det viktigt att se över regelverken för att skapa förutsättningar för en sammanhållen och välfungerande infrastruktur med goda arbetsförhållanden för de anställda, en effektiv användning av gemensamma resurser och hög kvalitet i de tjänster som erbjuds medborgare och företag.

En stor del av infrastrukturen utgörs av naturliga monopol. Sådana bör ägas av alla gemensamt och i första hand förvaltas i myndighetsform. Staten har ett ansvar för att alla har tillgång till så kallade samhällsomfattande tjänster i nivå med den miniminivå som EU fastställt för post-, tele- och internettjänster. Staten har också ett ansvar för att det finns kommunikationsvägar för personer och gods i hela landet samt att det finns el för hushåll, industrier och andra verksamheter.

På många av de avreglerade marknaderna finns det i dag möjlighet för privata aktörer att bedriva verksamhet enbart i de segment av marknaden som är vinstgivande medan de överlämnar åt staten och skattebetalarna att stå för kostnaderna i de segment som inte genererar vinst. Före avregleringen kunde staten använda vinsten i lönsamma segment för att täcka kostnaderna i olönsamma. Ett mål bör vara dels att återskapa den balans som tidigare fanns inom respektive infrastrukturslag, dels att de aktörer som är verksamma inom en sektor också ska vara med och finansiera kostnaderna för samhällsuppdraget.

Att utförandet av ett samhällsuppdrag övergår i bolagsform eller till en privat aktör ska inte påverka möjligheten till insyn eller medarbetarnas möjlighet att dela med sig av uppgifter för publicering i media. Grundlagen måste skydda alla som arbetar på statligt uppdrag, oavsett vilken huvudman eller juridisk form deras arbetsgivare har.

Öppenhet och transparens är några av de värden som måste värnas, men staten behöver ta ett större ansvar än så. Ett etiskt och socialt ansvarstagande måste, likväl som ett ansvarstagande för miljö och klimat, vävas in i regleringen och styrningen av infrastrukturen. Statens avkastningskrav på de egna bolagen får inte vara så högt ställda att bolagen inte kan värna sina anställda eller ta det ansvar för en hållbar utveckling som de bör ta.

# Finansiering av infrastruktur

## Investeringar i infrastruktur

Jämfört med andra OECD-länder investerar Sverige mindre än genomsnittet i transportinfrastruktur, trots att vi har både ett vägnät och ett järnvägsnät som är mer omfattande än de flestas räknat i kilometer per person. År 2014 motsvarade investeringarna i järnväg 0,4 procent av bnp och investeringarna i väginfrastruktur 0,6 procent av bnp.<sup>9</sup> Den andel av bnp som investeras i infrastruktur har dessutom minskat kontinuerligt sedan 1960-talet. För 50 år sedan investerade Sverige omkring 2,5 procent av bnp i transportinfrastruktur; i dag är siffran runt 1 procent.

Infrastrukturstockens andel av bnp har minskat trots att transportarbetet har ökat. Det är en bidragande orsak till att Sverige i dag har både kapacitetsbrist och eftersatt underhåll.<sup>10</sup> Men det finns även andra orsaker. Långtidsutredningen 2015 pekade bland annat på felaktiga prioriteringar och menade att samhällsekonomiskt lönsamma satsningar har fått stå tillbaka till fördel för olönsamma projekt. Utredningen menade att det visserligen är svårt att bestämma en optimal volym på infrastrukturstockens storlek i en ekonomi, men man framhöll samtidigt att nuvarande storlek på den svenska infrastrukturstocken kan vara otillräcklig i förhållande till behoven.<sup>11</sup>

Med dagens historiskt sett låga kostnader för att låna pengar till investeringar finns det få argument för att avstå att bygga ikapp kapacitetsbristen och det eftersatta underhållet. Inte minst visar analys- och teknikkonsultföretaget WSP:s genomgång av infrastrukturinvesteringars påverkan på den ekonomiska tillväxten att investeringar i infrastruktur har en tydlig och varaktig positiv påverkan på den ekonomiska tillväxten i ett land.<sup>12</sup>

Det eftersatta underhållet av de statliga vägarna har beräknats motsvara en kostnad på 18 miljarder kronor och för järnvägen beräknas det eftersatta underhållet motsvara en kostnad på 36 miljarder kronor.<sup>13</sup> Bristande underhåll leder bland annat till försämrad trafiksäkerhet, ökat slitage på fordon, sänkt hastighet, förseningar och sämre komfort. Inom järnvägen kan

---

<sup>9</sup> Prop. 2014/15:100. *Bilaga 3: Investeringar och kapitalstock*. Regeringen 2015.

<sup>10</sup> Svenskt Näringsliv (2013). *Infrastrukturskulden*. Svenskt Näringsliv.

<sup>11</sup> SOU 2015:104. *Långtidsutredningen 2015 – Huvudbetänkande*. Statens offentliga utredningar 2015.

<sup>12</sup> Englén T m.fl. (2014). *Tillväxteffekter av att minska infrastrukturskulden*. WSP.

<sup>13</sup> Trafikverket (2015). *Inriktningsunderlag inför transportinfrastrukturplanering för perioden 2018–2029*. Trafikverket 2015:180.

tågoperatörernas problem med förseningar i hög grad härledas till ett bristande underhåll av järnvägen.<sup>14</sup>

### **Traditionell finansiering**

Investeringar i infrastruktur ska som huvudregel finansieras via anslag i statsbudgeten. Anslagen utgår från en flerårig planering, där de olika projektens kostnader belastar budgeten vartefter de uppkommer. Riksdagen kan också besluta att ta upp lån i Riksgälden för att finansiera infrastrukturprojekt, och regeringen eller Trafikverket kan träffa överenskommelser med kommuner och enskilda om medfinansiering.

Det finns både för- och nackdelar med att finansiera infrastrukturinvesteringar med löpande anslag. Till fördelarna hör att det underlättar budgetkontrollen och motverkar att staten bygger upp stora skulder som framtida generationer måste betala. Till nackdelarna hör att investeringar i infrastruktur, vilka har ett bestående värde och en långsiktig avkastning, konkurrerar om budgetutrymmet med mer konsumtionsliknande utgifter. Det kan i sin tur leda till att en angelägen satsning på exempelvis barnfamiljers ekonomiska trygghet tränger undan investeringar för att åtgärda kapacitetsbristen för godstransporter för basindustrin, eller tvärtom.

### **Alternativa finansieringsformer**

På senare år har medfinansiering från kommuner samt landsting och regioner blivit ett allt vanligare sätt att finansiera investeringar i infrastruktur. Ur kommunernas perspektiv har formen tidigare varit kontroversiell, men med de stora uppgörelserna om infrastrukturpaket för Stockholms- och Göteborgsområdena samt den pågående Sverigeförhandlingen får formen anses ha tagit steget från att vara en alternativ finansieringsform till att vara ett huvudalternativ vid större investeringar i ny infrastruktur. En särskild form av medfinansiering som framför allt används för mindre projekt är förskottering, vilket innebär att kommuner eller landsting/regioner lånar ut pengar räntefritt för att Trafikverket ska kunna tidigarelägga starten av ett projekt.

Under senare år har både det privata initiativet Infrastrukturkommissionen<sup>15</sup> och den statliga Sverigeförhandlingen presenterat likartade förslag på alternativa finansieringsformer. Vissa av dessa former används redan i dag, exempelvis bidrag från EU eller privata aktörer,

---

<sup>14</sup> Westerlund H (2009). *Underhållsproblematik i den svenska transportinfrastrukturen*. Utdrag ur CDU-rapport 2009:1, Centrum för drift och underhåll, KTH 2010.

<sup>15</sup> Infrastrukturkommissionen var ett privat initiativ som finansierades gemensamt av initiativtagarna MTR, NCC, PEAB, Ramböll, Skanska, Veidekke, KPMG och WSP. Kommissionen bestod av Björn Hasselgren, ordförande (teknologie doktor vid KTH); Stefan Attefall, tidigare bostadsminister (KD); Pia Kinhult, tidigare regionråd (M); Allan Larsson, tidigare finansminister (S); Maria Wetterstrand, tidigare språkrör (MP). Kommissionens sekretariat utgjordes av Paues Åberg Communications, där Allan Åberg (partner) fungerade som sekreterare.

vägavgifter och trängselskatter, medan andra är mer oprövade. Till de mer oprövade finansieringsformerna hör så kallad värdestegringsersättning, vilken betalas av fastighetsägare vars fastigheter ökar i värde tack vare en infrastrukturinvestering; en särskild fastighetsskatt på stationsbyggnader och flygplatser; järnvägsobligationer; så kallad ägarväxling (vilket i själva verket är en privatisering av infrastruktur); samt olika typer av specialdestinerade skatter.<sup>16 17</sup>

### **Offentlig privat samverkan (OPS)**

Offentlig privat samverkan (OPS) är en upphandlingsmodell där det allmänna upphandlar anläggning och drift av en viss funktion, till exempel en väg, bro eller järnväg. OPS-avtal är ofta mycket komplexa och löper över lång tid – upp till 20–30 år eller mer.

Frågan om OPS-lösningar har tagit förnyad fart i Sverige på senare år dels genom bygget av Nya Karolinska Solna (NKS), dels genom Infrastrukturkommissionens arbete och infrastrukturminister Anna Johanssons positiva respons på kommissionens tankar kring olika former av OPS-lösningar.

Det finns dock endast ett fåtal OPS-projekt i Sverige. Förutom NKS och Arlandabanan kan Brunkebergstunneln i Stockholm nämnas, vilken byggdes 1884–1886 med en koncession på 50 år där cirka 1 miljon personer som passerade tunneln varje år fick betala en avgift på 2 öre per passage.

Den fördel som ofta lyfts fram med OPS-lösningar är att de sägs öka effektiviteten i byggande och underhåll av större projekt, eftersom en privat aktör antas vara mer mån om att kunna ge avkastning till sina investerare; i den svenska debatten har exempel på bristande kontroll i offentligt drivna projekt exemplifierats med tunneln genom Hallandsåsen som beräknats ha överskridit budgeten med 1 000 procent och Botniabanan, vars budgetöverskridande beräknas till 140 procent.<sup>18</sup> Andra fördelar som lyfts fram är att staten delar risk med den privata investeraren samt att investeringarna inte belastar statsskulden, eftersom finansieringen hanteras av den privata investeraren.

Kritiken mot OPS-lösningar handlar främst om att det alltid är dyrare att låna pengar för privata aktörer än för en stat som har sin ekonomi i ordning. Riksgäldsdirektör Hans Lindblad har i ett räkneexempel pekat på att finansieringskostnaden för en OPS-lösning kan bli 40 procent högre jämfört med om staten skulle finansiera den med egna lån.<sup>19</sup>

---

<sup>16</sup> Infrastrukturkommissionen (2015). *Infrastruktur i utveckling – Slutrapport från Infrastrukturkommissionen*.

<sup>17</sup> SOU 2016:3. *Höghastighetsjärnvägens finansiering och kommersiella förutsättningar*. Statens offentliga utredningar 2016.

<sup>18</sup> Setterwalls *OPS – magisk lösning eller mer komplicerat än så?*

<https://www.setterwalls.se/Documents/Artiklar/OPS-juridik.pdf>. Hämtad den 2016-01-20.

<sup>19</sup> Lindblad H (2015). *Privat samverkan blir dyrare på sikt*, <http://www.svd.se/privat-samverkan-blir-dyrare-pa-sikt>. Hämtad den 2016-01-20.

OPS-lösningar ökar också risken för att staten tecknar in framtida budgetutrymme samt att projekt inte utvärderas enbart utifrån sin samhällsekonomiska nytta utan att även företagsekonomiska faktorer vägs in, till exempel vilka projekt som är intressanta för investerare. Komplexiteten i de avtal som tecknas gör också att det är svårt att överblicka vilka risker som tas samt vilka kostnaderna blir i slutändan.

På senare år har det också funnits en trend att stater står för hela eller delar av finansieringen i OPS-projekten genom särskilda fonder eller lån, vilket drastiskt minskar den privata partners risktagande och incitament för effektivisering.

Det finns flera andra upphandlings- och entreprenadformer att använda sig av som erbjuder flera av OPS-lösningarnas fördelar samtidigt som nackdelarna begränsas. De olika formerna kan beskrivas schematiskt enligt nedan, ordnat från vänster till höger efter hur stort entreprenörens åtagande är.<sup>20</sup>

Utförande-entreprenad	Totalentreprenad	Funktionsentreprenad	Funktionsentreprenad med helhetsåtagande	Offentlig privat samverkan
Utförande	Utförande Detaljprojektering	Utförande Detaljprojektering Underhåll (förlängd garantitid)	Utförande Detaljprojektering Underhåll och drift under lång tid Systemprojektering (delvis)	Utförande Detaljprojektering Underhåll och drift under lång tid Systemprojektering (delvis) Privat finansiering

ST bör inte säga nej till OPS-lösningar rent reflexmässigt. Däremot finns det goda skäl att anta en väldigt restriktiv hållning. OECD och ett flertal internationella samarbetsorganisationer har antagit rekommendationer för staters arbete med OPS-projekt, där man bland annat lyfter fram följande:

- Det måste finnas en central expertkompetens på OPS-frågor.
- OPS får inte ses som en finansieringslösning utan OPS-projekt ska utvärderas och prioriteras inom ramarna för det gängse budgetarbetet.
- Riskerna ska fördelas på ett tydligt sätt där den som kan bära en risk på det mest effektiva och billigaste sättet också ska göra det.

<sup>20</sup> Lindblad H. *Finansiering av infrastruktur och finanspolitiska ramverket*.

[https://www.riksgalden.se/Dokument\\_sve/om\\_riksgalden/Presentationer/Presentation\\_Hans\\_Lindblad\\_Finansiering\\_av\\_infrastruktur.pdf](https://www.riksgalden.se/Dokument_sve/om_riksgalden/Presentationer/Presentation_Hans_Lindblad_Finansiering_av_infrastruktur.pdf). Hämtad den 2016-01-20.

# Schysta villkor och schyst konkurrens

## Schysta villkor för de anställda

Avregleringarna har slagit hårt mot dem som arbetar inom infrastrukturen. STs medlemmar beskriver det som att varje upphandling innebär försämringar för det egna arbetet och den egna ekonomin, eftersom anbudsgivarna pressar sina priser genom att dels offerera en lösning som innebär en lägre bemanning och till och med ensamarbete i utsatta positioner, dels erbjuda avtal som innebär sämre villkor för de anställda. Som en ytterligare press neråt transporterar utländska åkare gods i Sverige i strid med EU:s cabotageregler.<sup>21 22</sup>

Det nya EU-direktivet om offentlig upphandling, vilket ska införlivas i svensk lagstiftning 2016, ökar möjligheterna att kräva kollektivavtal vid offentliga upphandlingar. Regeringen har dock ännu inte tagit ställning till det utredningsförslag som finns om hur dessa möjligheter ska införas i den nya svenska lagstiftningen.<sup>23</sup> Att ställa krav på kollektivavtal är viktigt både för de anställda och för de företag som konkurrerar om de offentliga upphandlingarna.

Men kollektivavtal kommer inte räcka för att förhindra ytterligare försämringar för de anställda. Vid upphandlingar kan också krav behöva ställas på exempelvis arbetsmiljö och bemanning samt på att den som vinner ett anbud inte tar in underleverantörer som bryter mot villkoren i upphandlingen eller lagar, exempelvis reglerna om cabotage. En viktig fråga både för arbetsmiljön och för säkerheten är att begränsa den information som skickas ut till via digitala kanaler till personal i operativa positioner. Endast operativ och annan nödvändig information bör skickas till läsplattor, mobiler och liknande.

## Schyst konkurrens på marknaden

Järnvägens andel av godstransportarbetet har minskat betydligt från att vara ungefär jämnstor med vägtransporterna 1971 till att vägtransporterna i dag står för cirka 50 procent mer av godstransportarbetet än järnvägen.<sup>24</sup> Järnvägens minskande attraktivitet kan ha flera orsaker,

---

<sup>21</sup> Sydsvenska Dagbladet (2016). *Mer än 1000 utländska lastbilar lämnar aldrig Sverige*, <http://www.sydsvenskan.se/sverige/mer-an-1000-utlandska-lastbilar-lamnar-aldrig-sverige>. Hämtad den 25 januari 2016.

<sup>22</sup> Sydsvenska dagbladet (2016). *Ölburkarna från Malmö fraktas på bulgariska bilar*, <http://www.sydsvenskan.se/sverige/aleksandar-lamnar-aldrig-sin-hytt/>. Hämtad den 25 januari 2016.

<sup>23</sup> SOU 2015:78. *Upphandling och villkor enligt kollektivavtal*. Statens offentliga utredningar 2015

<sup>24</sup> Trafikanalys (2011). *Transportsystemets tillstånd, utmaningar och möjligheter – En nulägesanalys*. Rapport 2011:10.



till exempel kostnadsläget, bristande underhåll och kapacitet samt svårigheter att ordna kostnadseffektiva kombitransporter.

Vad gäller kostnadsläget konstaterade Riksrevisionen i en rapport att vare sig godstransporter på väg eller på järnväg bär sina egna kostnader men att skatterna, räknat i absoluta tal, måste höjas mer för väg än för järnväg för att uppnå en prissättning enligt marginalkostnadsprincipen.<sup>25</sup> Sedan Riksrevisionen publicerade sin rapport har banavgifterna för godstransporter höjts kraftigt samtidigt som oljepriserna har sjunkit på världsmarknaden. Detta har ytterligare försämrat järnvägens möjlighet att konkurrera. Åtgärder som exempelvis en vägslitageskatt för tung trafik utanför stödområdena kan dock jämna ut förutsättningarna mellan de olika transportslagen.

---

<sup>25</sup> Riksrevisionen (2012). *Statens satsningar på transportinfrastruktur – valuta för pengarna?* RiR 2012:21.

# Aktuella utmaningar

## Övergripande utmaningar

Utmaningarna för infrastrukturen är många och handlar om kapacitetsbrister, bristande underhåll, försämrade arbetsvillkor, oschyst konkurrens samt bristande styrning och samordning. Men de handlar också om en förtroendeskuld, där infrastrukturen inte möter de förväntningar som finns och där det saknas en sammanhängande tanke om hur infrastrukturen ska fungera som ett sammanhållet system.

För många handlar en resa eller en godstransport inte om ett val mellan flyg, väg, järnväg eller båt. Ofta behövs en kombination av två eller flera infrastrukturslag för att komma från punkt A till punkt B. Ett brev som kommer som ett kuvert i brevlådan kan ha börjat som e-post hos avsändaren, och ett samtal som initieras från en fast telefon kan i andra änden tas emot som ip-telefoni i en mobil enhet.

De närmaste åren bör staten åtgärda både den underhållsskuld och den förtroendeskuld som finns. Mer resurser måste också skjutas till för att kontrollera och döma mot brott mot EU:s cabotageregler. Det behövs dessutom en satsning på att förstärka kunskapen om trafiksystemen och övrig infrastruktur. Det är endast med hjälp av ökad kunskap Sverige kan bygga en mer sammanhållen och välfungerande infrastruktur. Det behövs också kunskap för att bättre identifiera bristerna i styrning och samordning och åtgärda dem. Ett mål för statens investeringar i och drift av infrastruktur måste vara att det ska vara möjligt att bo och arbeta i hela landet.

## Underhåll av järnvägen

Trafikverket behöver mer resurser dels för att förbättra sin egen kunskap om järnvägsanläggningen, dels för att överta ansvaret för säkerhetsbesiktningar, felavhjälpning och enklare förebyggande underhåll från de privata entreprenörer som utför detta i dag.

För att minska användningen av entreprenadmaskiner som orsakar spårfel bör också ett nytt statligt bolag bildas för järnvägsentreprenadmaskiner. Maskinerna är ofta för dyra för att köpas in av en enskild entreprenör och de kräver en hög beläggning för att bära sin investeringskostnad. Infranord har redan i dag vissa av de maskiner som behövs men dessa nyttjas inte fullt ut. Genom att föra över maskinerna till ett renodlat maskinbolag kan även andra entreprenörer nyttja dem.

Om krav ställs vid upphandlingen att man ska använda de särskilda maskiner som anpassats för järnväg kan spårkvaliteten förbättras och järnvägen göras mer driftssäker. Att kunna tillhandahålla maskinerna i Sverige skulle också eliminera de transportkostnader som i dag finns när de stora entreprenadbolagen transporterar specialmaskiner från Tyskland, Holland och Österrike.

## En statligt ägd teleinfrastruktur

När Telia privatiserades så privatiserades också en stor del av den statliga teleinfrastrukturen. I dag äger staten 37,3 procent av Teliasonera och har ytterst små möjligheter att kontrollera eller utöva inflytande över infrastrukturen. Utöver Teliasonera finns infrastruktur för telefoni, data samt radio- och tv-sändningar hos Teracom, Trafikverket, Svenska kraftnät och Vattenfall. En statlig utredning har nyligen föreslagit en tydligare samordning av statens bredbandsinfrastruktur.<sup>26</sup> Frågan är dock om de förslag på styråtgärder som utredningen föreslår är tillräckliga för att få bättre nytta av den statliga teleinfrastrukturen. Det finns också ett tillkännagivande från riksdagen gällande Teliasoneras accessnät, där riksdagen önskar se alternativ för att separera detta från Teliasoneras övriga verksamhet.<sup>27</sup>

Telias svenska nät är redan i dag separerat från den övriga verksamheten i ett separat bolag, Teliasonera Skanova Access AB (Skanova). För att förbättra samordningen av statens investeringar i infrastruktur bör staten köpa loss Skanova från Teliasonera. Utöver detta bör statens övriga fiberinfrastruktur inordnas hos en huvudman. För att finansiera köpet av Skanova kan staten behöva sälja sina aktier i det som återstår av Teliasonera, det vill säga utlandsverksamheten samt internet, tv och telefonitjänsterna i Sverige.

## Posten i en ny tid

Internet har inneburit stora förändringar för samhället. Ett område där detta syns särskilt tydligt är Posten. Under de tre första kvartalen 2015 minskade Postnords brevvolymer i Sverige med 6 procent. I Danmark återstår bara 18 procent av A-brevvolymerna sedan toppåret 1999. Men samtidigt som brevvolymer minskar ökar antalet paket som skickas, tack vare e-handeln.

Postnord måste ges bättre förutsättningar att klara sitt samhällsuppdrag på ett ansvarsfullt och effektivt sätt. Det innebär att staten måste ha en öppenhet för en friare prissättning och för att utforma lösningar där Postnords konkurrenter också är med och betalar för de kostnader som samhällsuppdraget innebär. Företag och människor i hela Sverige måste få bra förutsättningar för tillväxt och utveckling. Därför är det viktigt att det även i framtiden finns en effektiv övernattbefordran av post och paket i hela landet. Det är orimligt att det ska ta olika lång tid för post att komma fram, beroende på var i landet någon bor. Det är viktigt, både för privatpersoner och företag, att det även framöver går leva och verka på landsbygden med bibehållen service.

Det är hög tid att göra något åt brevbärarnas situation. Av de pengar som nu avsätts för att renovera miljonprogrammet måste en del sättas av för att installera fastighetsboxar. Regeringen behöver också slå fast ett datum från vilket fastighetsboxar ska vara ett krav för att någon ska få sin post utburen.

---

<sup>26</sup> SOU 2016:1. *Statens bredbandsinfrastruktur som resurs*. Statens offentliga utredningar 2016

<sup>27</sup> Bet 2010/11:NU7. *Statliga företag*. Riksdagen 2011.

## Socialt och ekologiskt ansvarstagande

Begreppet infrastruktur förknippas lätt med miljöskadliga utsläpp, betong samt motorvägar och banvallar som skär likt stora ärrbildningar genom landskapet. Men en bra infrastruktur kan hålla nere miljöpåverkan och binda samman samhällen och människor.

Människors användning av infrastrukturen varierar med kön, ålder och inkomst. Vad gäller transportinfrastrukturen finns de största skillnaderna mellan olika åldersgrupper men det finns även skillnader mellan könen. Kvinnor använder till exempel oftare kollektivtrafik än män, men skillnaden är större mellan unga, medelålders och äldre än mellan män och kvinnor inom samma åldersgrupp.<sup>28</sup>

Det kan vara svårt att väga investeringar i infrastruktur utifrån olika gruppers behov. Det kanske inte är särskilt svårt att sätta ett ekonomiskt värde på en arbetsresa men hur värderar man tonåringens resa till idrottsträningen eller den äldres resa till en vän eller väninna? Trots de svårigheter som finns bör avvägningar mellan olika gruppers behov göras där värden tillmäts inte enbart det som direkt kan mätas i kronor och ören. Även infrastrukturens påverkan på miljö och klimat måste vägas in, liksom en infrastrukturinvesteringens möjlighet att påverka människors beteende till att vara mer klimatsmarta.

---

<sup>28</sup> Trafikanalys (2015). *Kollektivtrafikens utveckling – en analys av den nationella statistiken*. Rapport 2015:15.

## STs ställningstaganden

ST bör under den kommande kongressperioden löpande uppdatera sin politik inom infrastrukturområdet. Det arbete som nu har gjorts gällande den hårda infrastrukturen bör följas upp med en motsvarande insats vad gäller den mjuka infrastrukturen.

Som en ram för framtida politiska ställningstaganden bör ST fatta beslut om några principiella ställningstaganden.

- Staten behöver öka investeringarna i infrastruktur och ha en större öppenhet för att lånefinansiera infrastruktursatsningar.
- Infrastruktur som utgör naturliga monopol ska ägas gemensamt.
- Infrastruktur ska som huvudregel ägas och förvaltas i myndighetsform.
- Det behövs tydliga principer för offentlig privat samverkan (OPS). OPS får inte bara handla om en avancerad lånefinansiering utan det ska också handla om verklig samverkan samt bidra till både samhällsnytta och ekonomisk nytta jämfört med andra alternativ.
- Statens investeringar, drift och underhåll av infrastruktur ska präglas av en helhetssyn där de olika transportslagen kompletterar varandra utifrån sina styrkor.
- Staten ska utforma styrmedel och metoder så att transportarbete leder till minsta möjliga miljö- och klimatpåverkan.
- Hänsyn ska tas till olika samhällsgruppers sätt att nyttja infrastrukturen vid investeringar i och utformning av infrastruktur.
- Investeringar i och drift av infrastruktur ska göra det möjligt för människor att bo och arbeta i hela landet.
- Krav ska ställas vad gäller kollektivavtal, arbetsmiljö och bemanning vid konkurrensutsättning och upphandling.

