



Trafikverket
781 89 BORLÄNGE

LOs yttrande över Remiss ang förslag till nationell plan för transportinfrastrukturen 2026–2037

Sammanfattning av LOs synpunkter:

- LO välkomnar att den eftersatta svenska transportinfrastrukturen ges mer resurser.
- LO konstaterar att de föreslagna medlen till underhållet och utbyggnaden av järnvägen är otillräckliga. Det är olyckligt att de ökade resurserna till underhållet tränger undan medel till nödvändig utveckling av infrastrukturen. Detta drabbar den regionala dynamiken negativt och försvårar uppfyllandet av klimatmålen.
- Roten till många av transportinfrastrukturens problem är Trafikverkets låga kapacitet att utföra sina kärnuppdrag under rimlig kostnadskontroll och enligt tidsplan.
- LO anser att en förhöjd ambitionsnivå för såväl underhåll som investeringar kräver en större reformering av Trafikverkets organisation. Därför bör en stor andel av underhållet förläggas till myndigheten i egen regi (se SOU 2020:18 - Framtidens järnvägsunderhåll för förslag om genomförande).
- LO föreslår att Trafikverket tillsammans med departementet tar fram vägledning över *när* offentlig upphandling är lämpligt jämfört med att utföra i egen regi (en så-kallad "make-or-buy" guide enligt brittisk förlaga). Detta kräver att parterna identifierar och tar ställning till vilka förmågor som Trafikverket ska utveckla på sikt.
- LO anser att de stora besparingar i Trafikverkets myndighetsanslag som antogs i BP26 äventyrar målen i den nya Nationella planen innan den ens har sjösatts. Besparingarna bör dras tillbaka omgående.
- LO avstyrker samtliga förslag gällande offentlig-privat-samverkan. Förslagen kommer öka komplexiteten i Trafikverkets uppdrag och riskerar att leda till att den färdigställda infrastrukturen undernyttjas.

Om den Nationella planens fördelning och dimensionering

Landsorganisationens syn på den Nationella planen för Transportinfrastruktur 2026–2037 kan sammanfattas som att vi välkomnar de förhöjda ambitionsnivåerna och anslagen, men reserverar oss mot flera av planens prioriteringar och förslag.

Underhållsskulden är det mest akuta problemet för svensk transportinfrastruktur. I den föreslagna nationella planen går de största tillskotten till vägunderhållet. Järnvägsunderhållets tillskott är modesta i jämförelse. Enligt Trafikverkets uppskattning innebär detta att underhållsskulden på vägnätet väntas vara åtgärdat till år 2037 (slutet av planeringsperioden) medan järnvägens underhållsskuld blir åtgärdat först år 2050. Prognosen för järnvägens underhållsskuld gäller dock endast "på högtrafikerade banor, viktiga omledningsbanor samt samhällsviktiga järnvägsstråk", samt under förbehållet att "de ekonomiska resurserna stegvis och stabilt ökar samtidigt som branschens samlade förbättringsinitiativ realiserar".

Givet hur viktig järnvägen är för Sveriges resenärer, företag, regionala dynamik och klimatmålen är detta en märklig prioritering. Banburen trafik är mångfaldigt mer energieffektiv och klimatsnål än vägburen sådan. Att öka person- och godstrafiken på järnvägen är en mycket effektiv klimatåtgärd.

Trafikverkets miljökonsekvensbeskrivning anger att planförslaget beräknas minska de ackumulerade utsläppen från trafiken med en halv miljon ton fram till år 2045, vilket endast motsvarar 0,5 procent av utsläppen från inrikestransporter under denna period. Samtidigt har Sverige ett nationellt klimatmål som anger att utsläppen från transporter ska minska med 70 procent till 2030 jämfört med 2010. Sveriges EU-åtagande inom ansvarsfördelningsmekanismen (ESR) innebär att utsläppen från transporter måste minska kraftigt till 2030.

Under senare år har väder och klimat orsakat stora skador på väg- och baninfrastrukturen. Behoven av att satsa på klimatanpassning för att säkra infrastrukturens resiliens är stora och kommer med all sannolikhet att växa. Det är avgörande att säkra en långsiktig finansiering för att klimatanpassa infrastrukturen. Det är svårt att dra en klar gräns mellan underhålls- och klimatanpassningsåtgärder, vilket försvårar bedömningen av resursbehov för klimatanpassning. Eftersom järnvägens underhållsskuld inte åtgärdas under planperioden samtidigt som medel till klimatanpassning är högre för väg (5 miljarder kr) än för järnväg (1,4 miljarder kr) är det troligt att resursfördelningen är skev även på detta område.

LOs sammantagna bedömning är att planen inte är tillräckligt ambitiös och att satsningarna är omotiverat skeva till fördel för vägtrafiken. Det är beklagligt om Trafikverkets analys stämmer om att ökade satsningar på underhållet tränger undan satsningar på investeringar. Fler dubbelspår och nya järnvägssträckningar har

potential att öka kapaciteten, resiliensen och redundansen på järnvägen. Detta skulle även förenkla underhållet i framtiden och kommer att öka efterfrågan för banburen gods- och persontransport. LO ställer sig även frågande till om den föreslagna planen kommer att leva upp till Sveriges nya Nato-antaganden kopplade till järnvägen.

Trafikverkets låga kapacitet att leverera fungerande infrastruktur

Riksrevisionen konstaterar att Trafikverket har haft stora svårigheter att leverera infrastruktur till uppskattade kostnader (RiR 2021:22) och i utsatt tid (RiR 2023:25). I den Nationella planen föreslår Trafikverket att dessa problem kan lösas genom att bland annat ta fram nya prognosmodeller och genom ökad branschsamverkan.

LO anser att Trafikverkets föreslagna lösningar är – på sin höjd – marginella. De kommer inte lösa fundamentala problem kopplade till myndighetens organisation. Myndighetens kapacitet att lösa sina uppdrag behöver stärkas, speciellt när de politiska ambitionsnivåerna för infrastrukturen höjs. Regeringen och Trafikverket måste tänka i nya banor.

Make or buy

Trafikverket uppdrag är att underhålla och investera i svensk transportinfrastruktur. Den dåliga kostnadskontrollen, svårigheterna att leverera infrastrukturobjekt i utsatt tid och kvalitetsproblem kan förklaras av att Trafikverket upphandlar i princip hela sitt kärnuppdrag.

Sett som ett så-kallat *make-or-buy*-problem är det uppenbart att Trafikverket bör upphandla mindre och utföra mer arbeten i egen regi. *Make-or-buy*-problemet¹ analyserar varför företag gör praktiska eller strategiska val att förlägga produktion i egen regi eller att köpa produktion från marknaden. Att använda marknadsmekanismen kan vara kostsamt om det är svårt att få säljaren att leverera det som köparen önskar. Exempel på sådana *transaktionskostnader* är svårigheter att skriva effektiva kontrakt, att se till att kontrakt efterlevs eller att säkerställa att rätt produkt levereras till rätt pris. Om det visar sig vara svårt att få säljares intressen att sammanfalla med köparens, så kan egen regi vara ett mångfaldigt billigare och mer effektivt alternativ än att upphandla. Att en organisation utför arbeten i egen regi innebär till exempel att dess upphandlingskompetens kan stärkas.

I Storbritannien har så kallade *make-or-buy*-guider tagits fram åt myndigheter under senare. Syftet med dessa guider är att ge stöd i att fatta väl avvägda strategiska beslut om vilka kompetenser och förmågor som myndigheten behöver besitta för att kunna leverera på sina uppdrag effektivt.

¹ Som baseras på flerfaldigt nobelprisbelönad forskning, t.ex. Ronald Coase (1991), Oliver Williamson (2009), Jean Tirole (2014) och Oliver Hart (2016).

LO anser att många av Trafikverkets tillkortakommanden i offentlig upphandling beror på att myndigheten saknar erfarenhet att underhålla den egna infrastrukturen. Genom att ge ökad rådighet över den egna infrastrukturen kan sådana kompetenser och förmågor utvecklas och stärkas över tid.

LO föreslår att delar av Infranord införlivas i Trafikverkets verksamheter för att driftsätta det svenska banunderhållet i egen regi. En utgångspunkt är förslagen i SOU 2020:18 - Framtidens järnvägsunderhåll. Vidare bör regeringen och Trafikverket tillsammans ta fram en *make-or-buy-guide* enligt brittisk förlaga. Detta ger regeringen en möjlighet att definiera de strategiska förmågor som myndigheten förväntas utveckla över tid. Myndigheten ges samtidigt flexibilitet och handlingsutrymme att bygga upp dessa förmågor att behöva göra stora avkall på sina uppdrag.

Det innebär också att uppmärksammade och märkliga situationer kan undvikas. Så som när statliga Infranord väljer att utföra underhållsarbete på norska järnvägar med svenska trådbyteståg, trots att detta innebär decennielånga förseningar av det svenska banunderhållet och stora samhällsekonomiska kostnader för Sverige.

Trafikverkets myndighetsanslag

Den nationella planen är denna generations hittills mest omfattande satsning på svensk transportinfrastruktur. Ambitionshöjning innebär att kraven på Trafikverkets förmågor att leverera fungerande infrastruktur höjs.

Regeringen har dock i 2026 års budgetproposition aviserat att Trafikverket åläggs ett generellt sparbetande om 900 miljarder kronor över tre år. Besparingen föregicks 2024 av ett annat generellt sparbetande om 600 miljoner kronor, vilket verkställdes under 2024 och 2025. För den kommande besparingen föreslår Trafikverket att 135 miljoner årligen besparas på anslaget för administration och myndighetsutövning, vilket innebär att dessa verksamheter väntas minska med hela 36 procent över tre år.

Redan genomförda och kommande nedskärningar i myndighetens förvaltningsanslag riskerar att underminera ambitionerna i den nya Nationella planen innan den ens har sjösatts.

LO anser att dessa besparingar bör stoppas omgående.

Offentlig-privat samverkan (OPS)

Regeringens lösning på myndighetens låga kapacitet att leverera ny infrastruktur är utökad användning av OPS-upphandlingar.

OPS kan något förenklat beskrivas som att en myndighet ger en privat aktör (entreprenör) i uppdrag att producera och driftsätta ett stycke

infrastruktur, för att sedan ge entreprenören intäktsrätter och/eller nyttjandemonopol på det färdigställda objektet. De framtida intäktsrätterna skapar incitament för entreprenören att bygga effektivare och till högre kvalitet. Förhoppningen är att samhället får bättre infrastruktur på plats snabbare. Därmed kan entreprenörens vinstintresse sammanfalla med allmänintresset.

Att ge privata aktörer intäktsrätter och/eller monopol på den färdigställda infrastrukturen innebär dock att priset för nyttjandet av infrastrukturen kommer att vara högre än om infrastrukturen driftsattes av en offentlig aktör till självkostnadspris. Ett högre pris innebär minskat nyttjande av infrastrukturen. En möjlig lösning på undernyttjandeproblemet är att i upphandlingen begränsa entreprenörens möjligheter att ta monopolpriser. Sådana begränsningar innebär dock att entreprenörens långsiktiga incitament att bygga effektivare och till högre kvalitet minskar. Denna underliggande trade-off i OPS-ekvationen är svår att få ihop i teorin och ännu svårare i praktiken.

Målet med vår transportinfrastruktur är att den nyttjas maximalt på ett driftssäkert sätt. På så sätt skapas största möjliga samhällsekonomiska värden. Risken med OPS är att nyttjandet av infrastrukturen minskar och att vi går miste om dessa enorma värden. Svenska erfarenheter av OPS-upphandlingar pekar alla på att undernyttjandet av den färdigställda infrastrukturen är ett stort problem.

Vi befinner oss i en period när ambitionerna för infrastrukturens underhåll och investeringar höjs. Den ansvariga myndigheten har samtidigt svårt att leverera på sina befintliga (och mindre ambitiösa) åtaganden. Detta grundas i svårigheter att få offentliga upphandlingar att leverera. Det är då märkligt att nya komplicerade upphandlingsexperiment ses som en rimlig lösning på dessa problem.

LO anser att Trafikverkets kapacitet och förmågor att lösa sina kärnuppdrag behöver stärkas. Fler experiment med OPS-upphandling för inte Sverige i rätt riktning.

Med vänlig hälsning
Landsorganisationen i Sverige

Johan Lindholm

Fredrik Söderqvist
Handläggare